



# Diagnóstico de Crecimiento para Costa Rica

Javier Beverinotti  
Jorge Chang  
Luis Fernando Corrales  
Tatiana Vargas

**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

Departamento de  
Países. Belice,  
Centroamérica,  
México, Panamá y la  
República Dominicana

**NOTA TÉCNICA**  
# IDB-TN-672

**Junio 2014**

# Diagnóstico de Crecimiento para Costa Rica

Javier Beverinotti  
Jorge Chang  
Luis Fernando Corrales  
Tatiana Vargas



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo

Diagnóstico de crecimiento para Costa Rica / Javier Beverinotti, Jorge Chang, Luis Fernando Corrales,  
Tatiana Vargas.

p. cm. — (Nota técnica del BID; 672)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Economic development—Social aspects—Costa Rica. 2. Public investments—Costa Rica. 3. Debts,  
Public—Costa Rica. 4. Competition—Costa Rica. I. Beverinotti, Javier. II. Chang, Jorge. III. Corrales, Luis  
Fernando. IV. Vargas, Tatiana. V. Banco Interamericano de Desarrollo. Representación Costa Rica. VI.  
Series.

IDB-TN-672

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

## **Resumen**

En el presente documento se lleva a cabo un diagnóstico de crecimiento para el caso de Costa Rica utilizando el marco analítico de Hausmann *et. al* (2005), para identificar las restricciones más acuciantes al crecimiento económico. El análisis muestra a la infraestructura como una de las principales restricciones, pues el deterioro y poca inversión en obras en la última década restan competitividad a Costa Rica, un país caracterizado por su estrategia de apertura comercial y con una posición geográfica estratégica para el comercio exterior. Por otro lado, la escasez de mano de obra calificada en áreas estratégicas y los pocos encadenamientos productivos de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) con grandes transnacionales instaladas en zonas francas (ZF), son restricciones a la atracción de mayores inversiones de alta tecnología y el crecimiento de empresas fuera de regímenes especiales. Por último, el déficit fiscal significa un reto importante al Gobierno de Costa Rica, pues de continuar en la posición actual se podrían llegar a tener desequilibrios macroeconómicos que desincentiven la inversión privada. Finalmente, el documento plantea algunas recomendaciones para atender las restricciones identificadas.

**Códigos JEL:** O10, O16, O23, O47, O54

**Palabras clave:** Crecimiento, inversión, capital humano, infraestructura, deuda pública, gasto público, PyMEs, competitividad.

## Índice

Índice de gráficos .....	iii
Índice de cuadros .....	v
Listado de siglas .....	vi
<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>1 Crecimiento económico en Costa Rica .....</b>	<b>2</b>
1.1 Panorama general .....	2
1.2 Cambios en la estructura productiva .....	4
1.3 Productividad y crecimiento .....	7
1.4 Enfoque analítico .....	8
<b>2 Capital humano .....</b>	<b>11</b>
2.1 Salud .....	13
2.2 Educación .....	15
<b>3 Infraestructura .....</b>	<b>23</b>
3.1 Transportes .....	23
3.2 Electricidad .....	27
3.3 Telecomunicaciones .....	29
3.4 Agua y Saneamiento .....	31
<b>4 Contexto institucional y ambiente de negocios .....</b>	<b>34</b>
4.1 Gobernabilidad .....	34
4.1.1 Eficiencia del Poder Legislativo, su relación con el Ejecutivo y otras instituciones ....	35
4.1.2 Capacidad de ejecución .....	38
4.2 Ambiente de negocios .....	39
4.2.1 Burocracia .....	40
4.2.2 Protección a los inversores .....	41
4.2.3 Acceso al crédito .....	42
4.2.4 Articulación productiva .....	45
<b>5 Riesgos macroeconómicos .....</b>	<b>48</b>
5.1 Panorama monetario y cambiario .....	48
5.2 Situación fiscal .....	49
5.3 Deuda .....	53
<b>6 La diversificación de la exportaciones y el auto-descubrimiento .....</b>	<b>61</b>
6.1 Tendencia y composición de las exportaciones .....	61
6.2 Auto-descubrimiento .....	66
6.3 Competitividad .....	68
6.4 Diversificación de destinos .....	71

6.5 Diversificación de servicios .....	73
<b>Conclusión .....</b>	<b>78</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>81</b>

## Índice de Gráficos

Gráfico 1.1 PIB per cápita real en US\$ (1971-2011)	2
Gráfico 1.2 Índice de apertura comercial, 1991-2013	5
Gráfico 1.3 Participación en exportaciones de bienes, 1997-2013	6
Gráfico 1.4 Participación en exportaciones totales según servicios o bienes, 1999-2013	7
Gráfico 2.1 Índice de desarrollo humano vs PIB per cápita PPA (2012)	12
Gráfico 2.2 ‘Salud y educación primaria’, ‘Educación superior y entrenamiento’ vs PIB per cápita PPA (2012)	12
Gráfico 2.3 Índice de Salud (ICG 2012-13) vs PIB per cápita PPA (2012)	13
Gráfico 2.4 Tasas neta y bruta de matrícula para primaria y secundaria	16
Gráfico 2.5 Porcentajes de personas graduadas por área (2007)	19
Gráfico 2.6 Porcentajes de desempleo de las personas graduadas por área a 2010	20
Gráfico 3.1 Índice de infraestructura (ICG) vs PIB per cápita PPA (2012)	23
Gráfico 3.2 Calidad de carreteras, vía férreas, puertos y aeropuerto vs PIB per cápita PPA (2012)	24
Gráfico 3.3 Densidad vial vs Densidad Poblacional, 2011	26
Gráfico 3.4 Generación eléctrica por fuente, 2011	28
Gráfico 3.5 Índice de Disponibilidad de Red (2013)	30
Gráfico 3.6 Suscripciones celulares por cada 100 habitantes, 2006-2012	31
Gráfico 4.1 Indicadores de gobernabilidad (2000-2012)	34
Gráfico 4.2 Escaños de la segunda mayor fuerza partidaria en la Asamblea Legislativa 1970-2014	35
Gráfico 4.3 Composición Legislativa	36
Gráfico 4.5 Duración promedio de días para aprobar una ley en el poder legislativo (1996-2011)	36
Gráfico 4.4 Número de personal del parlamento por parlamentario (2011)	36
Gráfico 4.6 Leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa por iniciativa del Ejecutivo (1990-2011)	37
Gráfico 4.8 Cantidad de días para iniciar un negocio	41
Gráfico 4.7 Cantidad de procedimientos para iniciar un negocio	41
Gráfico 4.9 Índice del Grado de Transparencia (0-10)	41
Gráfico 4.10 . Índice de Fortaleza de Protección al Inversor (0-10)	41
Gráfico 4.11 Enterprise Survey: los 10 principales obstáculos del ambiente de negocios	43
Gráfico 4.12 Crédito a PYMES como porcentaje del crédito total, 2010	44
Gráfico 4.13 Participación relativa en el número de empresas y en el valor exportado de las PYME según sector (2012)	46
Gráfico 5.1 Inflación interanual de bienes regulados, no regulados, IPC e ISI, (Enero 2009 – Diciembre 2013)	49
Gráfico 5.2 Resultado Primario, Intereses y Balance Fiscal como % del PIB, 1991-2013	50
Gráfico 5.3 Ingresos, gastos, transferencias y remuneraciones cómo % del PIB, 2006-2013	51
Gráfico 5.4 Perfil de vencimiento respecto al saldo de deuda del final del período	52
Gráfico 5.5 Deuda del Gobierno (interna, externa y total) como % del PIB, 2002-2013	54

Gráfico 5.6 Evolución de la Deuda/PIB: Dinámica Endógena de la deuda	57
Gráfico 5.7 Evolución de la Deuda/PIB: Gráficos de Abanico	58
Gráfico 6.1 Evolución de la apertura comercial (% PIB)	61
Gráfico 6.2 Apertura comercial (% PIB)	62
Gráfico 6.3 Participación de Costa Rica (% de Exportaciones Mundiales) (2000-2013)	62
Gráfico 6.4 Cuenta corriente (% PIB) (2000-2013)	63
Gráfico 6.5 Balanza comercial (% PIB)	63
Gráfico 6.6 Exportaciones per cápita 2011-2013 (US\$ constantes 2005)	64
Gráfico 6.7 Exportaciones por sector de la economía (millones US\$) (2000-2013)	64
Gráfico 6.8 Índice de concentración de productos (2012)	65
Gráfico 6.9 Exportación de bienes industrializados según nivel tecnológico (Costa Rica 1980, 1990, 2000 y 2012) (% de exportaciones totales)	67
Gráfico 6.10 Mapa de Árbol de Productos de Exportación (2010) (en %)	68
Gráfico 6.11 Competitividad de principales productos de exportación de Costa Rica	69
Gráfico 6.12 Espacio del Producto de Costa Rica (2010)	71
Gráfico 6.13 Exportaciones por Destinos Regionales (2000, 2006 y 2013) (% de Exportaciones Totales)	72
Gráfico 6.14 Exportaciones de bienes por países (2000, 2006 y 2013) (% de Exportaciones Totales)	73
Gráfico 6.15 Crecimiento de Exportaciones de Servicios de Costa Rica (2000-2013)	74
Gráfico 6.16 Exportación de Servicios (% de Exportaciones Totales) (2000-2013)	74
Gráfico 6.17 Exportación de Servicios del Sector Turismo (% de Exportaciones Totales) (2000-2013)	75
Gráfico 6.18 Sectores de Exportación de Servicios (2000-2013)	76
Gráfico 6.19 Exportación de Servicios (por rubros principales) (2000-2012)	76



## Índice de Cuadros

Cuadro 1.1 Crecimiento Promedio PIB per cápita Costa Rica, Centroamérica y América Latina y el Caribe .....	3
Cuadro 2.1 Indicadores de Salud para Costa Rica, América Latina y Centroamérica .....	14
Cuadro 3.1 Cobertura eléctrica según provincia.....	27
Cuadro 3.2 Tarifas vigentes al 30 de junio, 2011 .....	28
Cuadro 3.3 Indicadores de agua y saneamiento, 2011 .....	32
Cuadro 4.1 Comparación de indicadores de gobernabilidad con la región (2012).....	35
Cuadro 4.2 Posición de Costa Rica según diferentes encuestas respecto a la región .....	40
Cuadro 4.3 Crédito a PYMES y su participación en el crédito total del SFN. ....	43
Cuadro 5.1 Balance primario requerido para estabilizar el nivel de deuda del Gobierno Central (% del PIB) .....	56
Cuadro 5.2 Evolución de la Deuda/PIB: Dinámica Endógena de la Deuda .....	56

## **Listado de siglas**

ASD	Análisis de Sostenibilidad de Deuda
BCCR	Banco Central de Costa Rica
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGAP	Consulting Group of Assistance to the Poor
CGR	Contraloría General de la República
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
FMI	Fondo Monetario Internacional
I+D	Investigación y Desarrollo
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICG	Índice de Competitividad Global
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
IMCO	Índice de Competitividad Mundial
INEC	Instituto Nacional de Estadística
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IVM	Invalidez, Vejez y Muerte
LANAMME	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAET	Ministerio de Ambiente, Energía y Tecnología
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OLAP	Observatorio Laboral de Profesionales
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes
PLN	Partido Liberación Nacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Paridad Poder Adquisitivo
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior
PTF	Productividad Total de los Factores
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SBD	Sistema de Banca para el Desarrollo
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo

SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SUTEL	Superintendencia de Telecomunicaciones
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
TPM	Tasa de Política Monetaria
UCR	Universidad de Costa Rica
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNA	Universidad Nacional
UNED	Universidad Nacional Estatal a Distancia
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana
ZF	Zona Franca

## **Introducción<sup>1</sup>**

Costa Rica es un país de ingreso medio alto, lo cual se puede atribuir a las buenas políticas llevadas a cabo en el siglo XX, principalmente en trabajo, salud y educación<sup>2</sup>, las cuales han servido de plataforma para un crecimiento elevado. Asimismo, es también un país caracterizado por sus altos niveles de inversión social, la ausencia de ejército desde el año 1948 y los buenos resultados de su inserción en los mercados internacionales.

El motor de la economía costarricense se concentra principalmente en el consumo interno y en las exportaciones, las cuales han impulsado el crecimiento económico de la mano de una fuerza de trabajo relativamente bien calificada. Por otro lado, el país también cuenta con otras ventajas, como su posición geográfica (se encuentra cerca de socios comerciales clave, como los Estados Unidos), su salida marítima favorable para el comercio de mercancías por los océanos Pacífico y Atlántico y, adicionalmente, cuenta con un clima y una geología favorables para la generación de electricidad por medio de fuentes renovables<sup>3</sup>. Asimismo, los indicadores de salud posicionan al país en los primeros lugares de América Latina y el Caribe.

Costa Rica posee elementos que, en principio, le permitirían continuar en la senda del crecimiento sostenido. Sin embargo, resulta primordial que el país resuelva una serie de obstáculos que pudieran hacerlo desviar de dicho camino. El presente documento tiene el objetivo de identificar las principales restricciones que tiene el país para continuar con un crecimiento económico sostenido. Para esto, se utilizará la metodología de Hausmann, Rodrick y Velasco (2005), con la que se analizan las restricciones más acuciantes al crecimiento. El estudio cuenta con el insumo de encuestas realizadas a especialistas de las distintas áreas de estudio, así como las presentaciones realizadas en el marco del Taller de Diálogo de Costa Rica, realizado en agosto de 2013.

En adelante, el documento seguirá la siguiente estructura: la sección uno tratará sobre el crecimiento económico, productividad e inversión, además de contemplar el marco de análisis que se utilizará en el documento. En la sección dos se analiza la situación actual del capital humano, específicamente en salud y educación. En la sección tres se describirá la situación actual de la infraestructura. En la parte cuatro se analizará la situación institucional y el ambiente de negocios en el país como posibles causas de una baja apropiación de los retornos de la actividad económica por fallas de Gobierno y si la intermediación financiera local genera costos y falta de acceso al financiamiento. Posteriormente, en la parte cinco, se tratarán los riesgos macroeconómicos, los cuales podrían indicar fallas de Gobierno significativas, en detrimento de la adecuada apropiación de los retornos en la actividad económica. En la sección seis se tratará al sector exportador para finalizar el documento con las conclusiones en la sección siete.

---

<sup>1</sup> Se agradecen los comentarios de Fernando Quevedo, Marco Solera, Wendy De León, Dougal Martin y Mario Cuevas.

<sup>2</sup> Por ejemplo, la creación de la Ley de Garantías Sociales, la instauración de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y la consecuente universalización de los seguros sociales a su cargo, la creación de las principales universidades públicas (UCR, UNA, ITCR y UNED) y la fundación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), entre otras.

<sup>3</sup> De acuerdo a información del Banco Mundial, para el 2011 el 91% de la energía producida en Costa Rica proviene de fuentes naturales.

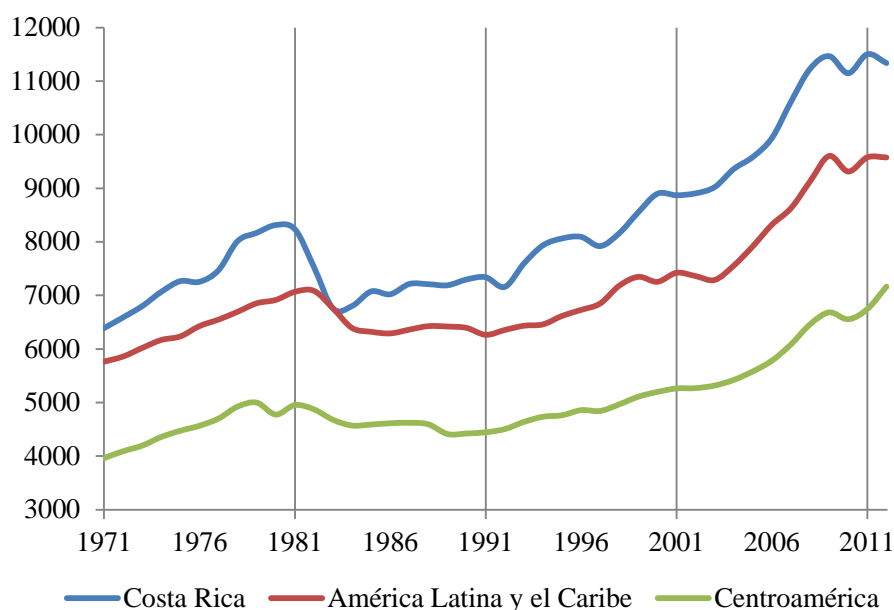
# 1 Crecimiento económico en Costa Rica

En esta sección, se presentan los hechos más relevantes que históricamente han caracterizado al crecimiento económico en Costa Rica. Asimismo, se presenta el papel que han jugado la productividad y la inversión en el proceso de crecimiento económico costarricense. El objetivo principal de esta sección es dirigir la discusión del documento hacia los sectores clave de la economía, para poder evaluar posteriormente cuáles son las principales restricciones que afronta el país para continuar por la senda del crecimiento sostenido.

## 1.1 Panorama general

A través del tiempo, Costa Rica se ha destacado a nivel de América Latina y el Caribe en términos de su producción per cápita, ubicándose a finales de la década del dos mil en la posición siete de la región, por debajo de países como Chile, Argentina, México y Uruguay, y ocupando el primer lugar en Centroamérica<sup>4</sup>. Es así como, de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial<sup>5</sup>, Costa Rica ocupa un lugar dentro de los países de ingreso medio alto.

**Gráfico 1.1 PIB per cápita real en US\$ (1971-2011)<sup>6</sup>**



Fuente: Elaboración propia con datos de Universidad de Pennsylvania (2013)

El país ha experimentado un crecimiento sostenido de su producción por habitante desde mediados de los ochenta, principalmente en la primera década del siglo XXI (gráfico 1.1). De hecho, el ritmo de crecimiento ha sido más rápido al del promedio de América Latina y el Caribe y Centroamérica (ver cuadro 1.1). Por otro lado, la brecha promedio del PIB per cápita

<sup>4</sup> En adelante, el término Centroamérica hará referencia a los siguientes países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

<sup>5</sup> El Banco Mundial utiliza la metodología Atlas para calcular los ingresos per cápita de los países. Los grupos son: ingresos bajos, US\$975 o menos; ingresos medianos bajos, US\$976 a US\$3.855; ingresos medianos altos, US\$3.856 a US\$11.905; e ingresos altos, US\$11.906 o más.

<sup>6</sup> El año 2011 es el último dato disponible en la base Penn World Table, versión 8.0, la cual permite hacer la comparación entre regiones.

real entre Costa Rica y el promedio de América Latina y el Caribe pasó de US\$984,7 en la década de los setenta a US\$1.775,4 en la primera década del siglo actual (suba de 80%). Con respecto a Centroamérica, la brecha creció de US\$2.828,4 promedio en los setenta a US\$4.225,6 en la década del dos mil (suba de 49,4%). En este sentido, el PIB per cápita de Costa Rica fue 3,2 veces el de Honduras en 2010 y 5 veces el de Nicaragua.

**Cuadro 1.1 Crecimiento Promedio PIB per cápita Costa Rica, Centroamérica y América Latina y el Caribe**

	1970's	1980's	1990's	2000's
Costa Rica	2.6%	-1.0%	2.0%	2.7%
Centroamérica	2.3%	-1.1%	1.7%	2.5%
América Latina y el Caribe	2.1%	-1.2%	1.7%	2.6%

Fuente: Elaboración propia con datos de Universidad de Pennsylvania (2013)

Las políticas económicas de Costa Rica han sido clave para alcanzar estas tasas de crecimiento. Al final de la década de los setenta y principios de los ochenta, el modelo de sustitución de importaciones se desgastó, propiciando problemas estructurales que derivaron en la crisis de los años 1982 y 1983. A partir de ese momento, Costa Rica adoptó un modelo de apertura comercial y de promoción de exportaciones, donde destacan políticas como la reducción del proteccionismo (disminución de aranceles y eliminación de cuotas a la exportación), la adopción de un régimen cambiario de “mini devaluaciones”<sup>7</sup> para incentivar las exportaciones, así como también la reducción del déficit fiscal y una política monetaria más responsable (Lizano, 1999).

Otros de los factores que han coadyuvado al buen desempeño del crecimiento han sido sus sistemas de salud y educativo. Los indicadores sociales del país, como la disminución en las tasas de mortalidad infantil y fecundidad y el aumento en la esperanza de vida, han permitido que Costa Rica experimente y pueda aprovechar un bono demográfico, el cual se refiere al período en que se experimenta una reducción de la relación de dependencia<sup>8</sup> entre grupos etarios y crece relativamente la población en edad de trabajar. De acuerdo con estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2013), la población en edad de trabajar en 2011 representaba el 64,9% del total, y de acuerdo a sus proyecciones alcanzará el 70,4% en 2018. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2008), el período de reducción de la relación de dependencia en Costa Rica inició en el año 1965, y se estima que termine en 2014, aunque se espera que el bono demográfico se prolongue hasta la década de 2040<sup>9</sup>. La alta proporción de personas en edad laboral pudo haber potenciado el

<sup>7</sup> El cual consistía en devaluar la moneda continuamente, basado en el criterio de paridad de poder adquisitivo. Uno de los principales objetivos de este régimen era mantener la competitividad del sector externo de la economía. Este régimen cambió en octubre del 2006 por un régimen de banda cambiaria.

<sup>8</sup> De acuerdo a la CEPAL (2008), la relación de dependencia se mide como el número de personas menores de 15 años y mayores de 60 años por cada 100 personas entre 15 y 59 años de edad.

<sup>9</sup> Según la clasificación de la CEPAL (2008), el bono demográfico cuenta con tres etapas. Bono 1: La relación de dependencia disminuye pero aún se mantiene relativamente alto. Bono 2: La relación de dependencia alcanza niveles de menos de dos dependientes por cada persona en edad activa, y continúa bajando. Bono 3: Empieza a aumentar la relación de dependencia pero aún se mantiene en niveles favorables.

crecimiento económico, principalmente a través de la mejora en los ingresos de los trabajadores, que impulsó el consumo y la acumulación de capital físico y humano, así como una reducción del gasto en personas dependientes.

Además, las políticas educativas han acertado en garantizar educación pública para toda la población, pues constitucionalmente está determinado que la educación preescolar, general básica y diversificada, sean gratuitas, obligatorias y costeadas por el Estado. Esto ha derivado en resultados significativos para el país, pues de acuerdo con datos del Banco Mundial, las tasas brutas de matrícula de la educación primaria y secundaria son de las más altas en América Latina y el Caribe, y la proporción de alumnos por maestro a nivel primario en 2011 (17) es más baja que el promedio de toda la región (21) y el promedio de Centroamérica (28)<sup>10</sup>. Estas políticas han dado como resultado un promedio de educación de 8,4 años, por encima del promedio de América Latina. Esto se ha logrado por medio de esfuerzos y compromisos gubernamentales para otorgar más recursos al sistema educativo, que por mandato constitucional debería alcanzar al menos el 8% del PIB en el año 2014. El gasto como proporción del PIB ha sido más alto al del promedio de Centroamérica, representando en 2011 el 7,1% (en contraste con el promedio centroamericano de ese año, que fue de 5,0%<sup>11</sup>) y alcanzando el 7,2% del PIB en 2012. Es necesario hacer hincapié en el hecho que, a pesar de la mejora de los indicadores de cobertura, esto no implica que la calidad educativa lo haya hecho al mismo ritmo<sup>12</sup>.

## **1.2 Cambios en la estructura productiva**

La primera década del siglo XXI ha sido la de mayor crecimiento desde 1970 (ver cuadro 1.1), y el comercio exterior ha jugado un papel preponderante durante este período. De acuerdo con datos del Banco Central de Costa Rica (BCCR), a partir de 1991 el índice de apertura comercial<sup>13</sup>, que mide el grado de internacionalización de la economía, pasó de 71% en 1991 a 104% en 2006. Sin embargo, producto de la crisis internacional y un aumento en el precio relativo<sup>14</sup> de las exportaciones, este indicador experimentó una caída hasta llegar al 74% en 2013 (gráfico 1.2). Esto muestra que luego de las reformas de los ochenta, la economía comenzó a integrarse al mercado internacional. Las exportaciones, entre 1991 y 2013, crecieron a un promedio anual de 7,5%, en tanto las importaciones lo hicieron al 7,0%, principalmente por adquisiciones de materias primas y productos intermedios (53% promedio del total de las importaciones entre 1997 y 2013).

---

<sup>10</sup> Promedio para los últimos datos disponibles para Costa Rica (2011), El Salvador (2011), Guatemala (2010), Honduras (2009), Nicaragua (2010) y Panamá (2011).

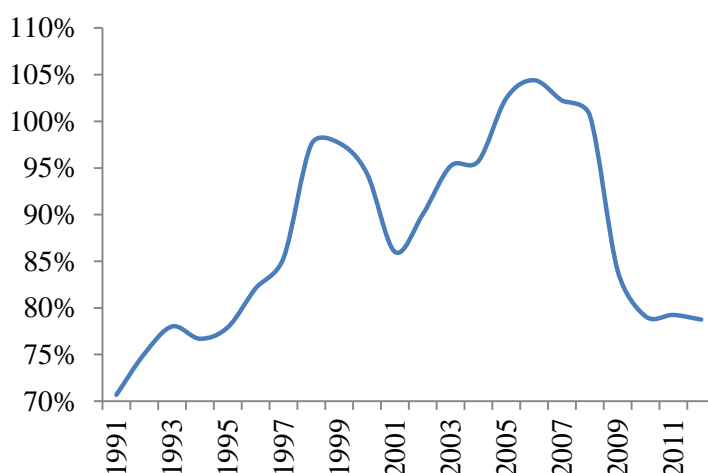
<sup>11</sup> Para Honduras, se tomó como referencia el gasto en educación como porcentaje del PIB para el 2010 debido a la falta de datos.

<sup>12</sup> Estos matices de la educación costarricense se tratarán en el capítulo 2.

<sup>13</sup> Calculado como  $(\text{Exportaciones} + \text{Importaciones})/\text{PIB}$ , a precios corrientes.

<sup>14</sup> El Índice de Tipo de Cambio Efectivo Real Multilateral indica una apreciación real de alrededor del 11,1% entre 2008 y 2013.

**Gráfico 1.2 Índice de apertura comercial, 1991-2013**



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR (2014)

Específicamente, la creación del régimen de Zona Franca (ZF)<sup>15</sup> y la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED), a través del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y de la creación de la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE)<sup>16</sup>, han jugado un papel determinante en el actual modelo de desarrollo adoptado por Costa Rica. Como resultado de la estrategia de atracción de inversiones, la IED pasó de 3,1% del PIB en 1997 a 4,6% en 2013<sup>17</sup>, llegando a alcanzar niveles de hasta 7,2% previo a la crisis internacional de 2007.

Esta integración de la economía costarricense y el incremento en el flujo de IED vinieron acompañados de una mayor variedad de la oferta de bienes y servicios de exportación. De acuerdo con Arias y Muñoz (2007), la estructura de las exportaciones totales en 1985 constaba de 63,3% de exportaciones tradicionales (banano y café principalmente) y el remanente (36,7%) eran productos no tradicionales. Para el año 2004, el porcentaje no tradicional aumentó a 87,2%, y cerró 2013 en 89%. Las exportaciones se han sofisticado y diversificado significativamente, pasando de unos pocos productos agrícolas tradicionales dirigidos a pocos mercados, a la exportación de 4.463 productos distintos a 152 países en 2013, transitando de actividades sencillas a otras mucho más complejas como las de alta tecnología, las cuales requieren de recurso humano calificado (Gamboa y Calderón, 2011). Dentro de las principales empresas que se han instalado en las zonas francas (ZFs) de Costa Rica destacan Intel, IBM, Hewlett Packard y Abbott.

Las firmas que se han ubicado en las ZFs han contribuido de manera determinante a las exportaciones costarricenses. Dentro de las exportaciones de bienes totales, la participación de los productos elaborados en el régimen de ZF pasó de representar poco menos de la cuarta parte en 1997 a más de la mitad en 2013 (gráfico 1.3). Los bienes de alta tecnología representaron, en promedio, para el período 2006-2010 dos tercios de las exportaciones del régimen, destacando los “Circuitos Integrados y Microestructuras Electrónicas” como

<sup>15</sup> Ley 7210, publicada en la Gaceta el 14 de diciembre de 1990.

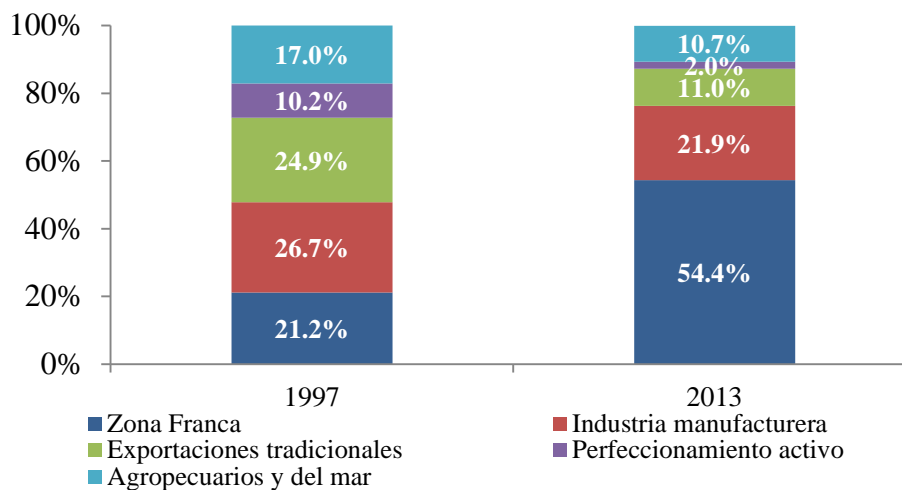
<sup>16</sup> Organización privada creada en 1982, cuya misión es contribuir al desarrollo del país por medio de la atracción de IED.

<sup>17</sup> Estimación dentro del Programa Macroeconómico 2014-2015 del BCCR.



principal producto de exportación tanto del régimen de ZF como del total (Gamboa y Calderón, 2011). Adicionalmente, el régimen de ZF ha tenido mucha relevancia en términos de creación de empleo, pues los puestos de trabajo han pasado de 28.191 en 2000 a 58.012 en 2010 (crecimiento de 105,8%).

**Gráfico 1.3 Participación en exportaciones de bienes, 1997-2013**

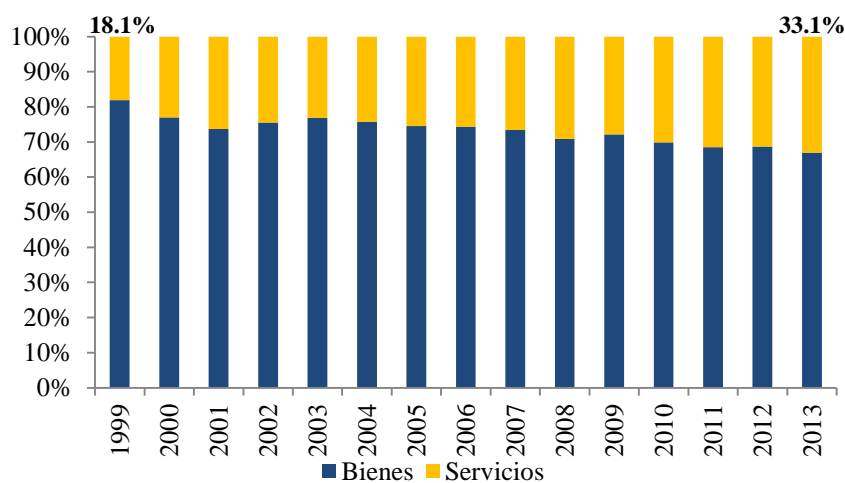


Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR (2014)

Por otro lado, es importante destacar la relevancia que ha tomado el sector servicios en términos de exportaciones y empleo. Las exportaciones de servicios han pasado de un 18,1% del total en 1999 a 33,1% en 2013 (gráfico 1.4). El crecimiento de estas exportaciones es explicado, principalmente, por las empresas multinacionales ubicadas en ZF<sup>18</sup>. Gamboa y Calderón (2011) señalan que el empleo en el régimen de ZF se vio impulsado especialmente por el sector de servicios, ya que los puestos de trabajo en este sector pasaron de 1.410 trabajadores en el 2000 a 27.846 en 2010. En el año 2000, el empleo del sector servicios representaba el 5% del empleo total en ZF, mientras que en 2010 alcanzó el 48% del total de puestos de trabajo de este régimen.

<sup>18</sup> Dentro de las empresas más destacadas en este sector figuran: IBM GTS, Convergys, Motif, Office Gurus, West Dermatology, Smartworks, Aliaxis, Amway, Bridgestone SS, Curtiss Wright, Softtek, Elastic Path y Pop Digital, entre otras.

**Gráfico 1.4 Participación en exportaciones totales según servicios o bienes, 1999-2013**



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR (2014)

La apertura comercial de la economía costarricense ha traído consigo una gran diversificación y transformación de la estructura productiva. Esto trajo diversos beneficios para el país, pero al mismo tiempo plantea un reto, pues la economía debe acoplarse a las demandas de la nueva estructura productiva.

### 1.3 Productividad y crecimiento

Uno de los determinantes más importante del crecimiento económico es la productividad, la cual se refiere a aplicar formas más eficientes para utilizar los recursos disponibles, es decir, producir más con lo mismo, o producir lo mismo a un menor costo. De acuerdo con Pagés (2010), la región de América Latina y el Caribe sufre un síndrome de crecimiento lento, y la causa del mismo es el bajo crecimiento de la productividad. Entre los aspectos que lo explican, destacan los costos de transporte como un impedimento para aprovechar el potencial crecimiento que aporta el comercio internacional<sup>19</sup>, el limitado acceso al financiamiento como restricción a la expansión y cambios tecnológicos de pequeñas y medianas empresas (PYMES), así como la cantidad de trámites requeridos para pagar impuestos, entre otros. De acuerdo con sus cálculos, Costa Rica figura como el segundo país más productivo de la región, por debajo de Chile, con cerca de un 150% de la productividad de un país típico latinoamericano<sup>20</sup>, es decir que su productividad es 50% mayor. Además, la productividad agregada de Costa Rica en relación a la frontera de productividad<sup>21</sup> es de casi 80%, muy superior al 52% del país típico latinoamericano.

Un aspecto a destacar es que las economías de América Latina y el Caribe han captado una parte del mercado de tercerización del mundo, y por lo tanto, una parte importante de los aumentos de productividad debería venir por medio de incrementos en la productividad del

<sup>19</sup> Destacando el caso de los países centroamericanos que, comparados con China, enfrentan costos de transporte más altos como proporción de las exportaciones a los Estados Unidos, aun cuando la distancia a los puertos norteamericanos es menor.

<sup>20</sup> Según Pagés (2010), el país típico latinoamericano es el promedio simple de las productividades de los países, sin tomar si estos son grandes o pequeños. Cuando se habla de productividad o productividad agregada, se está haciendo referencia al concepto de Productividad Total de los Factores (PTF).

<sup>21</sup> Tomando como frontera productiva a los Estados Unidos.

sector servicios. Mientras que los países desarrollados primero se industrializaron y posteriormente se especializaron en servicios, los países de la región se terciarizaron en medio de la carrera hacia el desarrollo. En ese sentido, Costa Rica destaca por el amplio sector servicios que posee, el cual abarca un amplio terreno en las exportaciones totales. No obstante, surge el interrogante acerca de si Costa Rica puede proporcionar el capital humano que este creciente sector demanda.

El índice de complejidad económica de Hausmann *et al.* (2011), intenta aproximar la cantidad de conocimiento productivo existente en la estructura de una economía. La cantidad de conocimiento productivo hace referencia a la variedad de capacidades disponibles en un país y que se requieren para la producción de ciertos productos. Los autores argumentan que el cálculo de esta medida: i) ayuda a explicar las diferencias entre el nivel de ingreso de los países y ii) puede predecir el crecimiento económico futuro. De acuerdo con el índice de complejidad económica, Costa Rica figura como la tercera economía más compleja de América Latina y el Caribe. Según estos cálculos, el país experimentaría un crecimiento anual promedio del PIB per cápita de 2,97% entre 2009 y 2020, ubicándolo como el sexto mayor crecimiento esperado de América Latina. Si bien se pronostica un mayor crecimiento en la década venidera respecto a lo observado en el cuadro 1.1, este podría verse afectado por factores como la calidad de la infraestructura, el acceso al financiamiento para PYMES, la excesiva burocracia y otros elementos que afectan, directa o indirectamente, el crecimiento del país.

Costa Rica creció en términos reales, en promedio, a una tasa de 6,7% durante el período 2004-2008, superando el promedio de Belice, Centroamérica y República Dominicana (5,6%). Sin embargo, durante el periodo 2009-2012, el crecimiento económico real promedio cayó 2,8 puntos porcentuales hasta los 3,9%, levemente por encima del promedio regional (3,7%). Luego de dicho evento, Izquierdo y Manzano (2012) estiman que Costa Rica ha tenido un desvío negativo con respecto al valor tendencial de la inversión y las exportaciones, donde las brechas alcanzaron, para 2011, el 22,3% y el 23,3% respectivamente.

Los indicadores sociales muestran un comportamiento mixto, pues si bien la pobreza se ha podido mantener en 20%, la misma no ha logrado disminuirse. Por otro lado, de acuerdo con el Banco Mundial (2012a), entre el 2000 y 2010, Costa Rica fue el país de América Latina y el Caribe donde más creció la desigualdad en salarios y en el ingreso de los hogares. Adicionalmente, de acuerdo con la Encuesta Continua de Empleo del INEC, entre el tercer trimestre de 2010 y el tercer trimestre de 2013 el desempleo promedió el 9,8%. Sin embargo, es importante mencionar que la tasa de desempleo ha disminuido hasta el 8,3% durante el cuarto trimestre de 2013.

#### **1.4 Enfoque analítico**

El presente documento tiene el objetivo de revisar las principales restricciones al crecimiento económico en Costa Rica. En adelante, se utilizará el marco analítico desarrollado por Hausmann *et al.* (2005). Esta metodología propone que el análisis de las restricciones al crecimiento sea conducido por un árbol de decisión (ver diagrama 1.1), el cual permite identificar las restricciones al crecimiento e inversión. De acuerdo con la metodología, las

restricciones al crecimiento se podrían encontrar en: i) geografía adversa, ii) nivel del capital humano, iii) calidad de la infraestructura, iv) riesgos micro (derechos de propiedad, corrupción, impuestos), v) riesgos macro (financiero, monetario, estabilidad fiscal), vi) externalidades de información (“auto-descubrimiento”), vii) externalidades de coordinación, viii) finanzas internacionales, ix) ahorro doméstico; e x) intermediación financiera.

Si bien todas las restricciones antes expuestas podrían ser importantes, lo cierto es que se podría acotar el análisis a las limitaciones del crecimiento donde se pueda tener margen para llevar a cabo reformas o acciones para impulsar el crecimiento. Asimismo, existen restricciones que pueden tener una naturaleza transversal, por lo que un análisis puntual de la misma parecería más complicado. También existen restricciones no reversibles, como puede ser la geografía del país, donde la ubicación del territorio puede ser estratégica, o no, desde el punto de vista comercial, por su cercanía con los principales socios comerciales. Por otro lado, el mismo factor geográfico hace de Costa Rica uno de los países con mayor biodiversidad en el mundo, lo que ha servido para impulsar el turismo (una de las actividades económicas más importantes del país<sup>22</sup>). Asimismo, es uno de los países más lluviosos del mundo, con 2.926 mm de precipitación registrados en el año 2011, mayor que el promedio mundial (1.160 mm)<sup>23</sup>, lo que aumenta el riesgo por inundaciones, pero al mismo tiempo genera posibilidades para la generación eléctrica por medio de plantas hidroeléctricas<sup>24</sup>, oportunidad que el país ha sabido aprovechar. Sin embargo, la geografía no es un elemento que pueda ser sujeto a cambios, aunque sí es un factor que puede afectar transversalmente en los demás ámbitos. Por lo tanto, en el presente documento no se llevará a cabo un análisis aislado de este tipo de restricciones.

Entre los puntos de referencia para conducir el análisis, se tomarán en cuenta las restricciones identificadas por Agosín *et al.* (2009). Estos autores determinaron como impedimentos al crecimiento económico: i) la gobernanza por la dificultad que tiene el país para tomar decisiones, ii) el déficit fiscal y la relevancia de una reforma, iii) la infraestructura vial y portuaria, iv) el desarrollo de los mercados financieros para mejorar el acceso a financiamiento de PYMES, y v) la educación superior debido a la adopción de una estrategia de largo plazo de incorporar más conocimiento a la producción.

Por último, si bien en el presente documento se utilizará la metodología de Hausmann *et al.* (2005), es importante mencionar que no se tratarán todas las restricciones mencionadas en su árbol de decisión. En este sentido, se hará especial énfasis en los sectores que más necesidades tuvieran y que pudieran generar externalidades positivas para el resto de la economía.

---

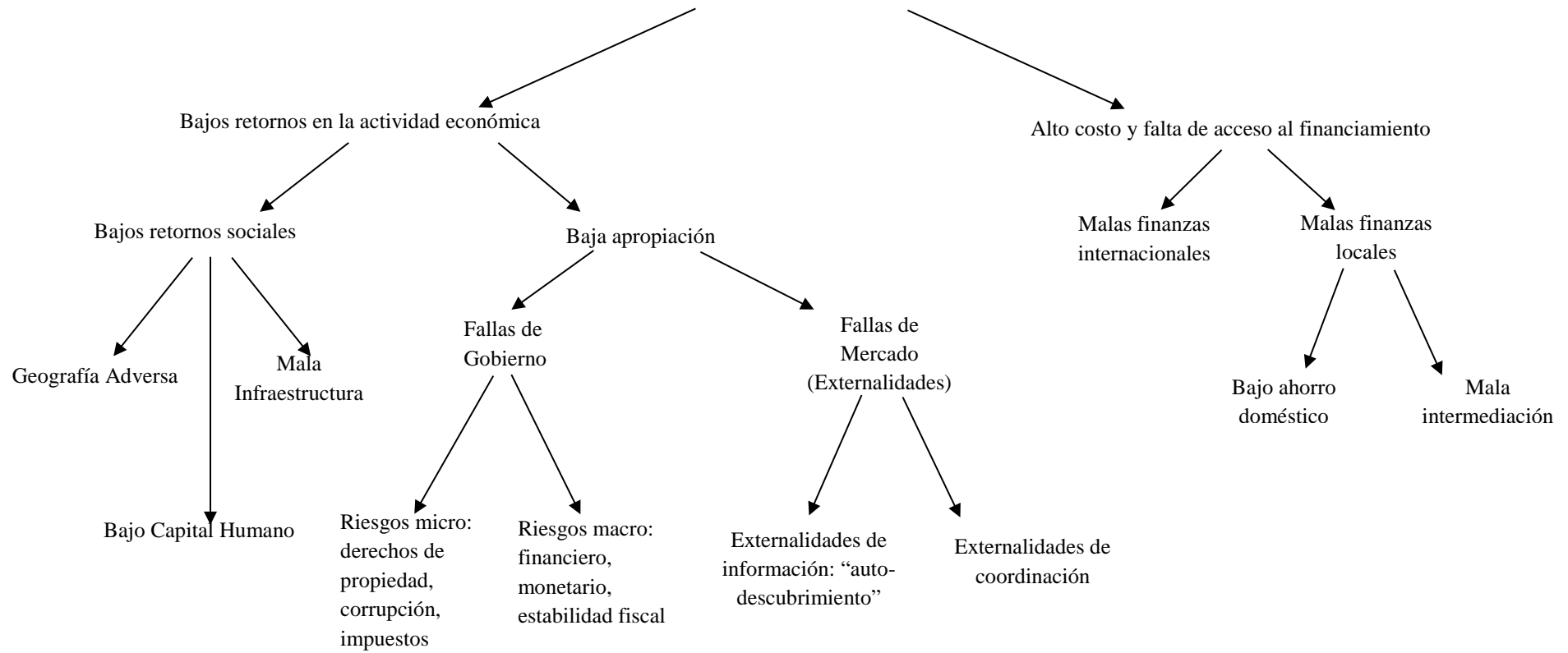
<sup>22</sup> Según información del Instituto Costarricense de Turismo (ICT), para el 2013 el sector turismo representó 4,5% del PIB.

<sup>23</sup> También el país con más precipitaciones de Centroamérica en el año 2011: 1.724 mm en El Salvador, 1.996 mm en Guatemala, 1.976 mm en Honduras, 2.391 mm en Nicaragua y 2.692 mm en Panamá.

<sup>24</sup> Estadísticas del Banco Mundial, indican que para el 2012, la producción de energía por medio de plantas hidroeléctricas representó el 73% del total producido.

### Diagrama 1.1 Diagnóstico de Crecimiento: árbol de decisión

Problema: Bajos niveles de inversión privada y emprendimiento



Fuente: tomado de Hausmann *et al.* (2005).

## 2 Capital humano

La calidad del capital humano es fundamental para el crecimiento económico de un país, por lo que las inversiones en esta área son esenciales para un adecuado desarrollo económico, así como también debido a externalidades positivas que estas inversiones generan. Áreas como la salud y la educación constituyen insumos fundamentales para crear y construir un capital humano adecuado. En relación a la primera área, existe una relación causal entre contar con una población saludable y el crecimiento económico, misma que se da por medio de varios mecanismos como los aumentos en productividad de los trabajadores, el incremento en las inversiones en capital físico y la manifestación de un bono demográfico por un aumento de la población en edad de trabajar (Bloom y Canning, 2000)<sup>25</sup>. Asimismo, un país que invierte y se interesa en mantener a su población saludable, es un país que puede mejorar aún más la calidad de su capital humano a través de otros mecanismos, como el caso de la educación (Becker, 2007).

Respecto a la educación, los incrementos en los años de instrucción de la población generan efectos positivos directos, como el aumento de la productividad marginal de los trabajadores, con el consecuente incremento en el salario promedio, así como también efectos indirectos (Dahlin, 2002)<sup>26</sup>. Es así que la acumulación de conocimiento, a través de la educación, resulta ser determinante para el crecimiento del ingreso per cápita de las personas y de la productividad general de un país. Asimismo, la educación de una sociedad le provee al país el ambiente adecuado para generar desarrollo, así como también los recursos intelectuales necesarios para aprovechar y explotar los recursos disponibles en beneficio del crecimiento económico (Miller, 1967).

Como una medida para entender la situación del capital humano de un país, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) constituye el *proxy* más cercano para conocer el estado general del capital humano en el país. Al observar los datos para Costa Rica, se encuentra que el país destaca tanto a nivel centroamericano (segundo lugar detrás de Panamá) como de América Latina y el Caribe (séptimo lugar) (gráfico 2.1). Estos resultados son consecuencia de la buena labor de instituciones como la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), misma que por mandato constitucional<sup>27</sup> debe proteger a la población contra riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez y muerte; y por una educación general básica caracterizada por obligatoriedad y gratuidad, a la cual se le suma una nueva reforma que señala que la

---

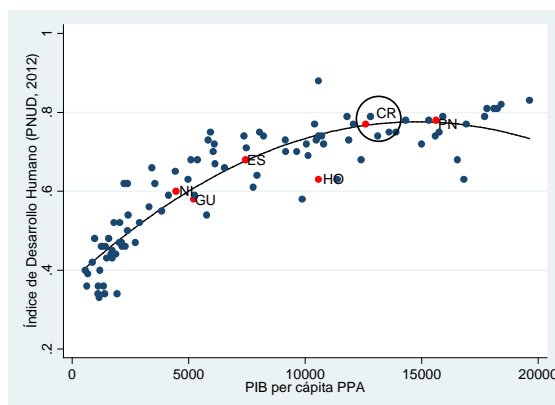
<sup>25</sup> De acuerdo a los autores, una población saludable es considerada como una población que tiene acceso a servicios y bienes que promueven la salud, como el acceso a una buena nutrición, al agua potable y a servicios de salud de buena calidad.

<sup>26</sup> Por ejemplo, el autor menciona que la educación de la madre tiene efectos positivos en la salud de sus hijos. Niños más saludables tienen un mejor desempeño en la escuela, y al aumentar su educación, sus ingresos potenciales futuros se incrementan. Por otro lado, al ser la madre más educada, toma decisiones más informadas respecto a la planificación familiar, lo que da como resultado familias más pequeñas y un mayor involucramiento de la madre en el desarrollo del niño. Es importante indicar que no solamente es importante el número de años de educación, sino que la calidad de la misma es un factor igualmente importante. Más adelante, en esta sección, se tratará este tema.

<sup>27</sup> Artículo 73 de la Constitución Política de Costa Rica.

educación diversificada (secundaria) también será obligatoria y gratuita<sup>28</sup>. Esta combinación de servicios de salud y educación universal ha derivado en buenos resultados sociales.

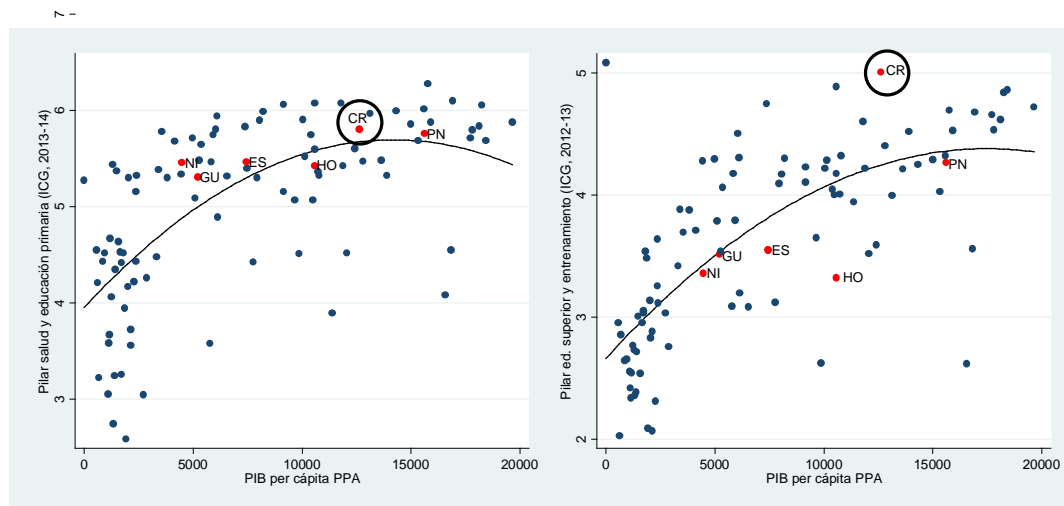
**Gráfico 2.1 Índice de desarrollo humano vs PIB per cápita PPA (2012)<sup>29</sup>**



Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD y FMI (2013).

Según el marco conceptual del Índice de Competitividad Global 2013-14 (ICG 2013-14), la salud pública y la educación en niveles primarios son requerimientos básicos para mejorar la productividad de un país. En estas áreas, Costa Rica se ha destacado respecto a otros países de Centroamérica. Además, en “educación superior y entrenamiento” Costa Rica obtuvo la posición 33 a nivel mundial, 2 a nivel de América Latina y el Caribe (por debajo de Barbados) y 1 en Centroamérica (gráfico 2.2).

**Gráfico 2.2 ‘Salud y educación primaria’, ‘Educación superior y entrenamiento’ vs PIB per cápita PPA (2012)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial y FMI (2013).

<sup>28</sup> Reforma al artículo 78 de la Constitución Política, que menciona que “La educación preescolar, general básica y diversificada son obligatorias y, en el sistema público, gratuitas y costeadas por la Nación. (...)”, y que incluye un aumento progresivo del gasto en educación desde 6% del PIB hasta llegar al 8% en 2014.

<sup>29</sup> Utilizando datos de PIB per cápita PPA, Panamá se encuentra por encima de Costa Rica.

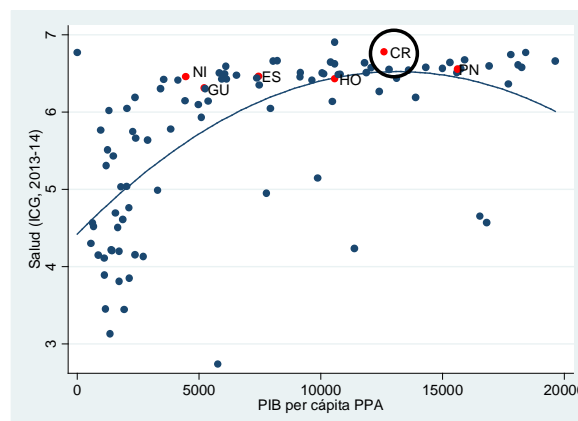
Esto puede haber ayudado a mejorar la competitividad y permitirle al país posicionarse dentro del grupo de ingreso medio alto, por cuanto los retornos de la educación y la salud en Costa Rica han sido elevados. No obstante, pueden existir retos para el país derivados de la nueva reforma constitucional que obliga al Estado a costear la educación hasta el nivel diversificado, por cuanto se debe velar para que el gasto se efectúe de manera eficiente, asegurando cobertura y calidad. Además, existen retos que el país debe afrontar considerando el cambio en su estructura productiva hacia industrias tecnológicas y de mayor valor agregado. Por otro lado, en el área de salud, pueden existir riesgos futuros que signifiquen restricciones al crecimiento, y que deban ser mapeados y mitigados, antes de ser materializados. Por ejemplo, cambios en la pirámide poblacional pueden traer consigo un aumento en la importancia de otras enfermedades y riesgos en la sostenibilidad financiera del sistema de salud. Por lo tanto, a continuación se analizarán en mayor detalle los sectores de salud y educación, por separado, para determinar cuáles son las restricciones al crecimiento relacionadas con el capital humano.

## 2.1 Salud

La salud es uno de los pilares más importantes del estado costarricense. La CCSS fue creada en 1941, con servicios universalizados para toda la población desde 1961. Desde entonces ha velado por la ampliación de la cobertura de los servicios de salud en todo el territorio, logrando resultados muy importantes a nivel regional. De acuerdo con datos del ICG 2013-14, Costa Rica se ubica en el primer puesto de América Latina y el Caribe en el Índice de Salud (ver gráfico 2.3).

Dentro de los indicadores que destacan en el cálculo se encuentra la esperanza de vida al nacer, la que ha crecido 1,5 años entre el año 2000 y el 2011 (ver cuadro 2.1). Es importante resaltar que, según el PNUD (2013), la esperanza de vida siempre ha estado por encima del promedio de América Latina y el Caribe desde el año 2000, y para el año 2011 ocupó el primer lugar de toda la región<sup>30</sup>, con una esperanza de vida de 79,3 años.

**Gráfico 2.3 Índice de Salud (ICG 2012-13) vs PIB per cápita PPA (2012)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial y FMI (2013).

<sup>30</sup> Excluyendo a Cuba por falta de datos.



Por otro lado, en los indicadores sobre los objetivos del milenio relacionados con temas de salud, Costa Rica también se destaca. La mortalidad infantil<sup>31</sup> es de las menores de América Latina y el Caribe (cuadro 2.1), solamente superada por Chile (8 muertes por cada 1000 nacimientos vivos). Lo mismo ocurre con la mortalidad de menores de 5 años, donde Costa Rica ha podido bajar la tasa de 12,9 muertes por cada 1000 nacimientos vivos a 10,1 entre 2000 y 2011, posicionando al país en la segunda posición de América Latina y el Caribe por debajo de Chile.

**Cuadro 2.1 Indicadores de Salud para Costa Rica, América Latina y Centroamérica**

Indicador	Costa Rica			América Latina y el Caribe			Centroamérica <sup>a</sup>		
	2000	2005	2011	2000	2005	2011	2000	2005	2011
Esperanza de vida al nacer	77,8	78,6	79,3	71,6	72,9	74,4	71,6	72,9	74,3
Mortalidad infantil	11	9	9	29	24	20	27	22	17
Mortalidad menores de 5 años	13	11	10	34	26	19	33	26	20
Mortalidad materna <sup>b</sup>	47	50	40	98	82	74	115	102	94
Tasa de fecundidad	2,4	2,1	1,8	2,6	2,4	2,2	3,4	3,0	2,7
Prevalencia del VIH (entre 15-24 años)	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Gasto en salud como % del PIB	7,1	7,7	10,9	6,6	6,9	7,6	7,0	7,4	8,5

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, OMS y PNUD.

<sup>a</sup> Promedio: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

<sup>b</sup> Último dato disponible: 2010.

n.d. = no disponible.

La mortalidad materna<sup>32</sup> también ha disminuido durante los últimos años. Este indicador se ha mantenido por debajo del promedio de América Latina y el Caribe y, en el 2010, el país ocupaba el tercer lugar de la región. Y, si bien el país está lejos del primer y segundo lugar (24 y 25 muertes por cada cien mil nacimientos vivos, respectivamente), la tasa de mortalidad ha disminuido de 47 en el año 2000 a 40 en 2011, con 34 muertes menos que el promedio de América Latina y el Caribe. Además, la tasa de fecundidad<sup>33</sup> ha disminuido, pasando de 2,4 nacimientos por mujer en 2000 a 1,8 en 2011, la cuarta menor de América Latina y el Caribe, y la más baja de Centroamérica. Esto representa un bono demográfico para Costa Rica en el sentido de que, al haber un cambio en la estructura poblacional, los grupos etarios más jóvenes se benefician del aumento relativo de la población en edad de trabajar<sup>34</sup>. Por último, la prevalencia del VIH<sup>35</sup> en personas de entre 15 y 24 años de edad es baja relativa a otros países de la región, ubicando a Costa Rica como el tercer país con menor incidencia de América Latina y el Caribe y segundo en Centroamérica, luego de Nicaragua.

Los buenos resultados a nivel regional se han podido lograr, en gran parte, gracias al compromiso constitucional hacia los servicios de salud universales, lo que ha venido de la mano de un alza en el gasto en salud. De acuerdo con datos del Banco Mundial, el país ha

<sup>31</sup> Se entiende por mortalidad infantil: número de muertes de menores de un año por cada 1.000 nacimientos vivos.

<sup>32</sup> Se entiende por mortalidad materna: número de muertes maternas por cada 100.000 nacimientos vivos.

<sup>33</sup> Número de nacimientos por mujer.

<sup>34</sup> Un ejemplo es la cantidad de familias con dos hijos o menos, donde ambos padres trabajan. Sin embargo, este cambio demográfico tiene riesgos asociados en el largo plazo, por ejemplo en el tema de pensiones.

<sup>35</sup> De acuerdo con el Banco Mundial, la prevalencia del VIH se refiere al porcentaje de personas de entre 15 y 49 años edad infectados con VIH.

gastado, en promedio, 8,57% del PIB en salud (período 2000-2011). Asimismo, las erogaciones en este rubro han venido incrementándose en los últimos años. En el 2011, por ejemplo, este rubro alcanzó el 10,87% del PIB. Un impacto de este aumento en los gastos en salud ha sido el desequilibrio en las cuentas de la CCSS que, de acuerdo a la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2011), ha ocurrido en paralelo con los impactos de la crisis económica internacional. El financiamiento de la CCSS se basa en una contribución tripartita, compuesta por trabajadores, patronos y Estado. A su vez, este último está afrontando problemas financieros<sup>36</sup> que requieren de una consolidación fiscal para mantener los niveles actuales de gasto.

Parte de los problemas financieros que la CCSS está afrontando, derivados de la presión sobre el gasto en salud, provienen principalmente de los cambios importantes de la pirámide poblacional del país, sobre todo del aumento en el segmento poblacional de adultos mayores. Actualmente, el grupo poblacional de adultos mayores conforman aproximadamente el 7% de la población costarricense. Este grupo poblacional representa el 15% de los egresos hospitalarios y es el que más días pasa en los hospitales de la CCSS (2,8 veces más que los grupos poblacionales más jóvenes). La transición demográfica y la estructura poblacional en Costa Rica están teniendo un proceso avanzado. Se proyecta que para el año 2030, el grupo poblacional conformado por personas menores de 15 años disminuirá en 5%, mientras que el grupo poblacional conformado por adultos mayores (personas entre 70 y 74 años) aumentará en 100% (Programa Estado de la Nación, 2013).

## 2.2 Educación

Históricamente, la educación ha sido un pilar fundamental para el desarrollo económico y social en Costa Rica. Como se ha mencionado anteriormente, por mandato constitucional los servicios de educación son gratuitos y universales, como también el hecho de que el Gobierno debe pasar progresivamente de un gasto del 6% del PIB a uno de 8% para 2014<sup>37</sup>.

Los resultados de las políticas existentes, han generado resultados favorables, aunque a un alto costo. La tasa de alfabetización<sup>38</sup> era, en 2010, la cuarta más alta de América Latina y el Caribe y la mayor de Centroamérica. Además, según datos del PNUD sobre la cantidad de años promedio de educación, Costa Rica se encuentra por encima del promedio de América Latina y el Caribe, y en segundo lugar de Centroamérica (por debajo de Panamá). Este indicador pasó de 8 años en el 2000 a 8,4 años en 2012, lo que significa un crecimiento de 5% en ese período. No obstante, este crecimiento se encuentra muy por debajo del crecimiento en Centroamérica (15,8%) y en América Latina y el Caribe (14,9%) durante el mismo período. A pesar de que el país sigue contando con un indicador de mayor cantidad de años promedio de educación con respecto al resto de la región, el margen es cada vez menor.

---

<sup>36</sup> Este tema se tratará en el capítulo 5 sobre Riesgos Macroeconómicos.

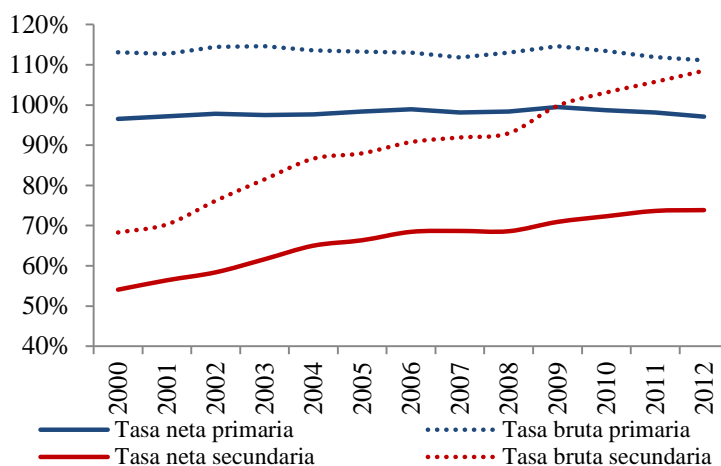
<sup>37</sup> Artículo 78 de la Constitución Política de Costa Rica, donde se incluye hasta la educación universitaria.

<sup>38</sup> Según el Banco Mundial, ésta es entendida como el porcentaje de la población mayor de 15 años que es capaz de leer y escribir con entendimiento de una proposición simple y breve sobre su vida diaria. En general, el término “alfabetización” incluye también habilidades aritméticas, es decir, la capacidad de hacer cálculos matemáticos sencillos. Para calcular este indicador se divide el número de personas alfabetizadas mayores de 15 años por la población del correspondiente grupo etario y se multiplica por 100.

Particularmente, las tasas de matrícula bruta <sup>39</sup> y neta <sup>40</sup> en educación primaria son comparables con las de países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). La matrícula en educación primaria no sufrió cambios significativos entre los años 2000 y 2012 (de 113,1% a 111,1%, respectivamente), ubicándose alrededor del promedio de América Latina y el Caribe (109,9%<sup>41</sup>). La misma situación se presenta en el caso del cálculo neto de matrícula, donde el nivel de educación primaria se ha mantenido constante durante la primera década de los 2000, alcanzando el 97,1% en el año 2012, siendo esta cifra muy similar a la obtenida en el año 2000 (96,0%) y superando al promedio de América Latina y el Caribe (93,8%). Asimismo, esta cifra está en niveles cercanos a la del promedio de OCDE (97,2%).

No obstante, el panorama es diferente en el caso de la educación secundaria. Específicamente, la tasa bruta de matrícula mostró un crecimiento de 58,9% entre los años 2000 y 2012, alcanzando 108,8% en 2012, cifra mayor al promedio de América Latina y el Caribe (90,13%) y al promedio de la OCDE (99,1%). Sin embargo, al analizar la tasa neta se observa que el incremento ha sido menor (del orden del 36,6%) en el período 2000-2012, pasando de 54,1% en el 2000 a 73,9% en 2012, similar al promedio de América Latina y el Caribe (76,1%), pero menor al promedio de miembros de la OCDE (88,4%).

**Gráfico 2.4 Tasas neta y bruta de matrícula para primaria y secundaria**



Fuente: Elaboración propia con datos Ministerio de Educación Pública.

Según el IV Informe del Estado de la Educación (2013), Costa Rica se encuentra lejos de alcanzar la universalidad en el corto o mediano plazo, pues el ritmo de crecimiento se ha desacelerado entre 2006 y 2012, cuando la tasa neta de matrícula solamente creció 6 puntos porcentuales, menor a los 13 puntos porcentuales registrados entre 2000-2005. Además, la diferencia entre las tasas de matrícula neta y bruta aumentó más del doble entre el año 2000 y

<sup>39</sup> Matriculación total en un nivel de educación dado, independientemente de la edad, expresada como porcentaje de la población en edad escolar oficial para ese mismo nivel de educación.

<sup>40</sup> Relación entre el total de alumnos matriculados en un nivel educativo específico (cuya edad está dentro de los límites establecidos por los reglamentos de educación para ese nivel) y el total de población de esas edades correspondiente a ese nivel.

<sup>41</sup> El último dato disponible para el promedio de América Latina y el Caribe y el promedio de los miembros de la OCDE es de 2011. Banco Mundial (2013).

2012 (de 14,2 a 34,7 puntos porcentuales), lo que sugeriría la existencia de una creciente cantidad de población repitente en secundaria, problema que genera mayores costos a la educación. Al observar los datos de la tasa de repetición interanual<sup>42</sup> en el nivel de secundaria, se encuentra que, en promedio, el mismo ha sido de 11,2% entre el año 2000 y 2012, mayor a la tasa registrada en primaria para el mismo período (6,8%).

Por otro lado, el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE, 2008), muestra que las puntuaciones de los alumnos de sexto grado en matemática y lectura son superiores a las de la mayoría de países de América Latina y el Caribe. En matemática, por ejemplo, Costa Rica está en el grupo de países que se encuentra a menos de una desviación estándar por encima del promedio regional (según el estudio, éste es el segundo grupo con mejor desempeño)<sup>43</sup>, junto con países como Chile, Argentina, México y Uruguay; mientras que en el caso de lectura, el país se encuentra en el grupo de mejor desempeño junto con Cuba, Chile, Uruguay y Colombia. El mismo estudio compara los resultados para alumnos de tercer grado de primaria, y los resultados posicionan al país en los mismos grupos.

La educación secundaria no destaca como la primaria. Las notas de los exámenes de bachillerato del año 2009 revelan que los resultados más deficientes por asignatura se obtienen en matemática, con una nota promedio en el examen de 65,59<sup>44</sup>, mientras que estudios sociales (72,09) y biología (73,63) fueron las materias con notas más altas en el 2009 (Castro, 2010). Para el 2012, Costa Rica participó en el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), prueba que se realiza cada tres años, en la cual se trata de evaluar la capacidad de los estudiantes para utilizar su razonamiento y conocimiento aplicado a los campos de matemática, lectura y ciencias. En esta evaluación participaron estudiantes de quince años, independientemente del nivel educativo en que se encontrasen. Los resultados obtenidos por el país en dicha prueba lo colocan por debajo de los países de la OCDE en los tres campos evaluados. En comparación con los resultados obtenidos en el PISA 2009<sup>45</sup>, las puntuaciones de Costa Rica en el PISA 2012 sufrieron poca variación. Asimismo, en contraste con otros países latinoamericanos, en 2012 el país solamente fue superado por Chile en los campos de la lectura y ciencias, mientras que en matemática el país se ubicó por debajo de Chile, México y Uruguay (OCDE, 2014).

Adicionalmente, Montero *et al.* (2012) señalan que existen elementos importantes que inciden en el desempeño de los estudiantes. Entre ellos, destaca el hecho de pertenecer a una institución pública o una institución privada. Para el caso específico de las pruebas PISA, estos autores destacan que la diferencia entre las calificaciones de los estudiantes de instituciones privadas y públicas fue mayor a la desviación estándar del conjunto total de datos, en favor de las instituciones privadas.

---

<sup>42</sup> Cantidad de alumnos que se encuentran repitiendo un año cursado o nivel  $i$  en el año  $t + 1$  con respecto a los que estaban matriculados ese mismo año cursado o nivel  $i$  en el año  $t$ .

<sup>43</sup> El grupo de mejor desempeño, es decir a más de una desviación estándar, se encuentra conformado solamente por Cuba.

<sup>44</sup> La nota requerida para aprobar el examen de bachillerato es 70.

<sup>45</sup> Costa Rica realizó los exámenes PISA 2009 en el primer semestre del año 2010, como parte de un grupo de 10 países que llevaron a cabo los exámenes PISA 2009 de manera tardía. A este grupo de países se les denominó PISA 2009.

Por todo lo anterior, se puede decir que si bien Costa Rica ha podido lograr tasas elevadas en la matrícula primaria y aumentar progresivamente la cobertura en la secundaria, la calidad de la educación en este último nivel parece haberse debilitado y debe mejorar, ya que esto puede incidir de manera importante en los niveles superiores de educación (universitaria y técnica), donde la habilidad lectora y matemática que se adquieren en secundaria son fundamentales para aumentar las probabilidades de éxito de los estudiantes.

Los sectores más productivos de la economía, sobre todo los sectores ligados a las ZFs y la exportación de productos de alto valor agregado, demandan mano de obra calificada con un sólido antecedente educativo. Los niveles superiores de educación, específicamente la universitaria y técnica, son clave para proveerle al mercado la mano de obra calificada necesaria para los distintos sectores de la economía. Debido a que dichos niveles dependen, a su vez, del insumo educativo que el sector de educación secundaria le provee, es indispensable que este último se fortalezca, para finalmente alinear correctamente la demanda de capital humano capacitado que necesitan los sectores productivos, que alimentan el modelo de desarrollo costarricense, con la oferta del sistema educativo.

En el contexto actual de la economía costarricense, ofrecer suficiente mano de obra y que ésta sea de calidad es fundamental para el aumento de competitividad. Como se mencionó en la sección 1, Costa Rica es una economía que ha transformado significativamente su estructura productiva y que, gracias a su estrategia de atracción de IED, pasó de basar su economía en productos primarios a productos de manufactura de alta tecnología y servicios. Así lo confirma la OCDE (2012), al afirmar que Costa Rica es una de las economías más intensivas en IED, destacando la presencia de empresas de alta tecnología<sup>46</sup>, las cuales han instalado sus operaciones de manufactura y servicios en el país, principalmente en las ZFs.

Sin embargo, en Costa Rica la demanda de mano de obra calificada no converge con la oferta de la misma. Como se mencionó previamente, las empresas ubicadas en ZFs demandan mano de obra calificada y técnica, la cual el país se ha visto incapaz de ofrecer de forma suficiente para cubrir dicha demanda (OCDE, 2012). En la misma línea de investigación, Trejos *et al.* (2012) mencionan que la rotación de la mano de obra en empresas de manufactura de ZFs es muy alta, alcanzando el 40%, de la cual un 29% es rotación no deseada (renuncias), lo que también supone una escasez de mano de obra. La razón principal de esta rotación, señalada por los autores, obedece a mejores ofertas de trabajo con mejor remuneración. En este sentido, se menciona que los salarios nominales en la industria de manufactura crecieron un 60% entre el 2006 y 2010, destacando las posiciones de ingeniero de calidad, gerente de planta e ingeniero *senior* de planta o procesos, cuyos salarios se incrementaron por encima del 80%. El perfil de empleado que buscan las empresas de ZFs es técnico e ingenieril, el cual es un recurso escaso en el país. De hecho, para 2010, solamente el 1,66% de las personas graduadas en ingeniería se encontraban desempleadas (OLAP, 2012), lo cual muestra la alta demanda que existe en el mercado por profesionales de este perfil. Asimismo, podría darse que las empresas inviertan menos en entrenamiento para su personal por dificultades para

---

<sup>46</sup> Como Intel, Abbott Laboratories, Procter and Gamble, Hewlett-Packard, Saint Jude y Boston Scientific.

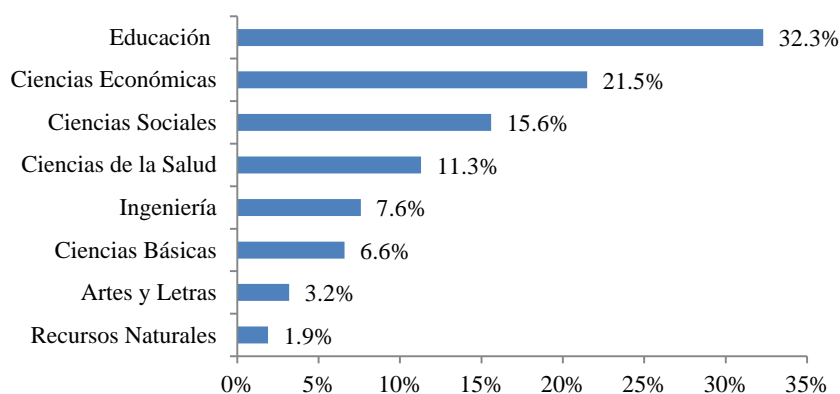
mantenerlo trabajando para ellos, significando una restricción importante a la difusión de conocimiento de las empresas hacia los trabajadores.

La situación de la educación terciaria es marcadamente disímil a la secundaria y primaria. En 2009, el 6,4% de la población reportó asistir a la educación universitaria, 1,2 puntos porcentuales más que en 2002. Entre la población de 18 a 24 años el porcentaje de asistencia era de 25,8%, superior al 22,4% de 2002 (Castro, 2010). Se menciona además, que entre 2000 y 2009 la cantidad de diplomas otorgados en la educación superior creció 28%.

Los avances en educación superior han sido menores y se hace evidente la desconexión entre el perfil de profesionales que está graduando el sistema de educación superior y lo que el mercado de trabajo está demandando. Según datos del PNUD (2013), si bien la tasa bruta de matrícula en primaria y secundaria ubican a Costa Rica en buenas posiciones respecto a los demás países de América Latina y el Caribe, los datos de tasa de matrícula bruta en educación terciaria para 2011 muestran que se encuentra por debajo del promedio regional (36,4%) con 25,6% de matriculados, y en la posición 81 a nivel mundial, muy por debajo de países como Argentina (71,2%), Chile (59,2%), Panamá (44,6%) y Uruguay (63,3%).

La población que asiste a la educación superior no sólo es baja, sino que de acuerdo con el Observatorio Laboral de Profesionales (OLAP, 2012), la mayor cantidad de graduados<sup>47</sup> entre 2000 y 2007 se concentra en las áreas de Educación (32,3%), Ciencias Económicas (21,5%), y Ciencias Sociales (15,6%), mientras que en las áreas con menor cantidad de graduados destacan Ingeniería (7,6%), Ciencias Básicas (6,6%), Artes y Letras (3,2%) y Recursos Naturales (1,9%). Adicionalmente, la OCDE (2012) menciona que entre el año 2000 y 2009 el número de graduados de doctorado en alguna especialidad en Ciencias Sociales supera las setenta personas, mientras que en las universidades del país ni siquiera se ofrecía programa alguno de doctorado en ingeniería en ese mismo período de tiempo.

**Gráfico 2.5 Porcentajes de personas graduadas por área (2007)**

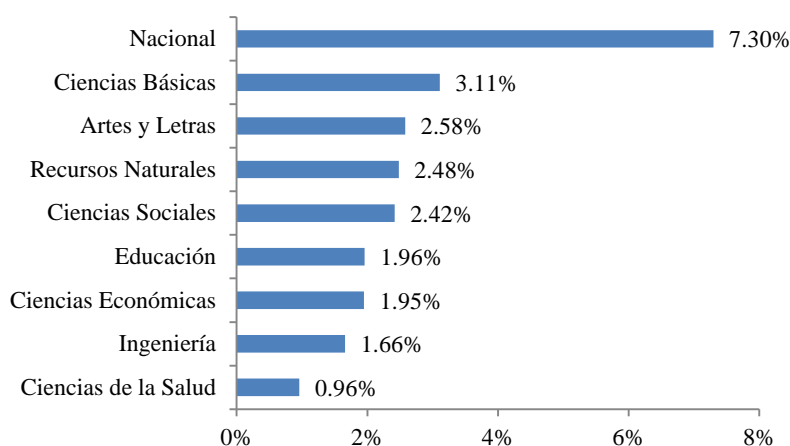


Fuente: Elaboración propia con datos de OLAP (2012)

<sup>47</sup> Solamente se hace referencia a los grados de bachillerato y licenciatura.

Contrastando el número de graduados con los datos de desempleo de las personas graduadas según área (gráfico 2.6), se observa que las ingenierías presentan la segunda menor tasa de desempleo (solamente superadas por Ciencias de la Salud), pero también uno de los porcentajes más bajos de graduados. Particularmente, carreras como ingeniería civil, ingeniería en electromedicina e ingeniería eléctrica muestran tasas de desempleo nulo; mientras que las carreras dentro del área de ingeniería, de acuerdo con la clasificación del OLAP (2012), que más desempleo presentan son arquitectura y diseño de interiores, que poco tienen que ver con la industria de manufactura de alta tecnología con que el país cuenta.

**Gráfico 2.6 Porcentajes de desempleo de las personas graduadas por área a 2010**



Fuente: Tomado de OLAP (2012)

A modo de resumen, se puede mencionar que las instituciones de educación superior no cuentan con una oferta académica consistente con la situación del mercado laboral. Según datos de Castro (2010), la oferta de carreras en el área de ingeniería para el año 2010 apenas alcanzó el 9,1% del total de programas de estudio del país, mientras que Educación y Ciencias Económicas son las de mayor oferta (21,9% y 18,2% respectivamente). Además de la poca oferta de carreras técnicas, también se invierte poco en investigación. Por ejemplo, la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) es baja en comparación con la de los países desarrollados, ya que en 2010 representó el 0,5% del PIB, en contraste con un 0,8% de América Latina y el Caribe y 2,5% promedio de los países miembros de la OCDE.

De acuerdo con el ICG 2013-14, Costa Rica se ubica en el puesto 25 del mundo en el Índice de Habilidad de Investigación y Servicios de Entrenamiento<sup>48</sup>, y primero a nivel de América Latina y el Caribe, mientras que en la Calidad de la Educación en Matemática y Ciencias ocupa el puesto 45 del mundo y el tercer lugar de la región. Sin embargo, a pesar de estar graduando profesionales de calidad, los mismos no están focalizados en las áreas que el sector productivo demanda, por esto se considera que la disponibilidad de capital humano especializado en áreas de ingeniería y alta tecnología es una restricción al crecimiento.

<sup>48</sup> Variable que mide la disponibilidad de servicios de entrenamiento de alta calidad.

A manera de conclusión, las inversiones en salud y educación han resultado favorables para el país, pues el mismo ocupa una posición de privilegio en la región de América Latina y el Caribe. Sin embargo, existen restricciones que podrían hacer que Costa Rica deje su posición actual.

En salud, los indicadores de Costa Rica no sugieren problemas que puedan considerarse acuciantes para el desarrollo adecuado del capital humano, y el país se muestra encaminado para mantener los resultados obtenidos. Sin embargo, no se deben perder de vista los problemas financieros que ha sufrido la CCSS luego de la crisis económica internacional y el cambio en la pirámide poblacional, factores que podrían representar riesgos en el futuro. No obstante lo anterior, no se considera el área de salud como una restricción actual al crecimiento económico. Sin embargo, sería prudente llevar a cabo acciones en pos de asegurar un manejo financiero saludable de la CCSS y prever posibles cambios en el perfil epidemiológico del país, esto último debido a la dinámica poblacional que se estará afrontando en el futuro.

La educación en Costa Rica presenta una situación que amerita un análisis desagregado por nivel. Primeramente, la educación primaria presenta una buena situación, ya que sus indicadores son comparables con los de países de primer mundo; mientras que en el caso de la educación secundaria, si bien existen espacios de mejora en relación al desempeño que presentan los países desarrollados, el país presenta niveles similares al promedio de América Latina en su conjunto. Por lo anterior, no se consideran a la educación primaria y secundaria como una restricción al crecimiento económico en la actualidad. Sin embargo, si los bajos niveles de calidad y cobertura en secundaria continúan, el país podría verse perjudicado en el futuro por bajos retornos sociales de la educación. En ese sentido, puede existir una proporción crítica de la fuerza laboral a la cual se le dificulte insertarse en industrias que generan mayor valor agregado y, por lo tanto, podría verse afectado el crecimiento en sectores clave. Por último, la educación superior presenta una situación diferente a la de los niveles antes mencionados. Si bien la educación superior costarricense es de alta calidad, su cobertura aún sigue siendo comparativamente baja. Además, existe un descalce entre la demanda por mano de obra y la oferta académica de las instituciones de educación superior, pues parece haber una insuficiente cantidad de graduados en carreras técnicas e ingenieriles, principalmente.

En ese sentido, existe un problema de bajos retornos sociales por la insuficiente cantidad de profesionales en estas áreas clave. Este punto no es menor si se tiene en cuenta la demanda por mano de obra especializada que proviene, principalmente, de empresas ubicadas en las ZFs. Si el país quiere seguir recibiendo empresas de alta tecnología, se hace necesario plantear cómo podría ofrecerse una mano de obra con estos atributos. Este es un caso en el que el precio sombra de la educación (restricción) es elevado, lo cual se puede inferir por medio de dos vías: altos precios de mercado para personal de perfil técnico e ingenieril, y una demanda insatisfecha. El primero es medido por Trejos *et al.* (2012), quienes comparan el crecimiento de las remuneraciones y donde los puestos de ingeniería y técnicos son los que



más han crecido<sup>49</sup>; mientras que el segundo se podría inferir por los bajos niveles de desempleo en el área de ingeniería.

Adicionalmente, este problema se agrava por la baja oferta relativa de programas de estudio en áreas técnicas e ingenieriles en varios niveles. Es así como también existe un problema de apropiación de los retornos de la educación, pues si bien la educación superior en Costa Rica es de alta calidad, no se está formando la cantidad adecuada de profesionales en las áreas clave. Por lo anterior, esta insuficiencia de oferta laboral en áreas clave para la economía se considera como una restricción al crecimiento económico.

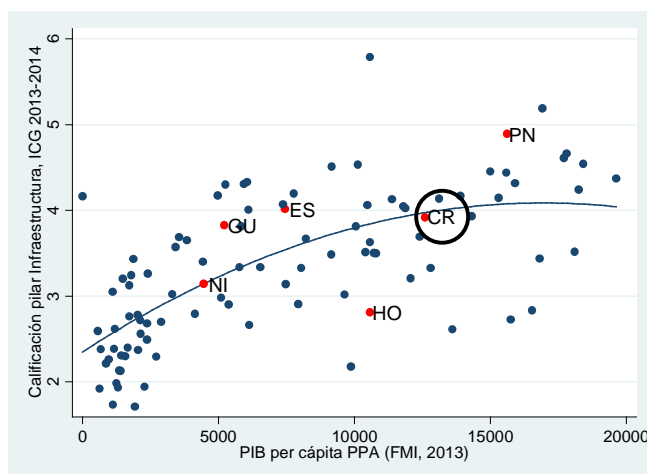
---

<sup>49</sup> Estos autores estiman la variación de los salarios en puestos de la industria de manufactura en el período 2006-2010, donde la mayoría de puestos ha tenido una variación por encima del 20%.

### 3 Infraestructura

La infraestructura es fundamental para potenciar la producción y el crecimiento. Costa Rica ha sufrido un retraso en el proceso de modernización en este campo, principalmente en lo referente a transportes. Según el pilar de infraestructura<sup>50</sup> del ICG 2013-2014, Costa Rica se ubica en el puesto 76 sobre 148 países, por debajo de Panamá (37) y El Salvador (72), pero por encima de todos los demás países centroamericanos. Además, haciendo una comparación según su nivel de ingreso medido por el PIB per cápita en Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), llama la atención que países como El Salvador, con un ingreso per cápita menor, cuente con un indicador mejor, como muestra el gráfico 3.1<sup>51</sup>. Cabe también resaltar el caso de Guatemala, quién está un puesto por debajo de Costa Rica<sup>52</sup> con un PIB per cápita 2,4 veces menor (US\$12.606 contra US\$5.209).

**Gráfico 3.1 Índice de infraestructura (ICG) vs PIB per cápita PPA (2012)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial y FMI (2013).

Además, al mirar el detalle de la situación se identifican resultados disímiles entre sectores. Estas diferencias son tan marcadas que la interpretación de un resultado agregado en infraestructura podría llevar a conclusiones que no representan la realidad de un sector específico. Más adelante se mostrarán las características de cada uno de ellos, de manera descriptiva, para dar un mejor panorama de la situación de la infraestructura en el país.

#### 3.1 Transportes

Desagregando el pilar de infraestructura del ICG se hace evidente el pobre desempeño en materia de transportes. Al observar los índices de calidad de la infraestructura aeroportuaria, portuaria, vial y ferroviaria, se puede ver la capacidad logística con que cuenta el país (gráfico 3.2). Este tema adquiere especial importancia para los empresarios que necesitan movilizar sus productos, dentro o fuera del país. Según datos de la Encuesta de Empresas del Banco Mundial (2010), el 54,3% de los empresarios entrevistados identifican al transporte

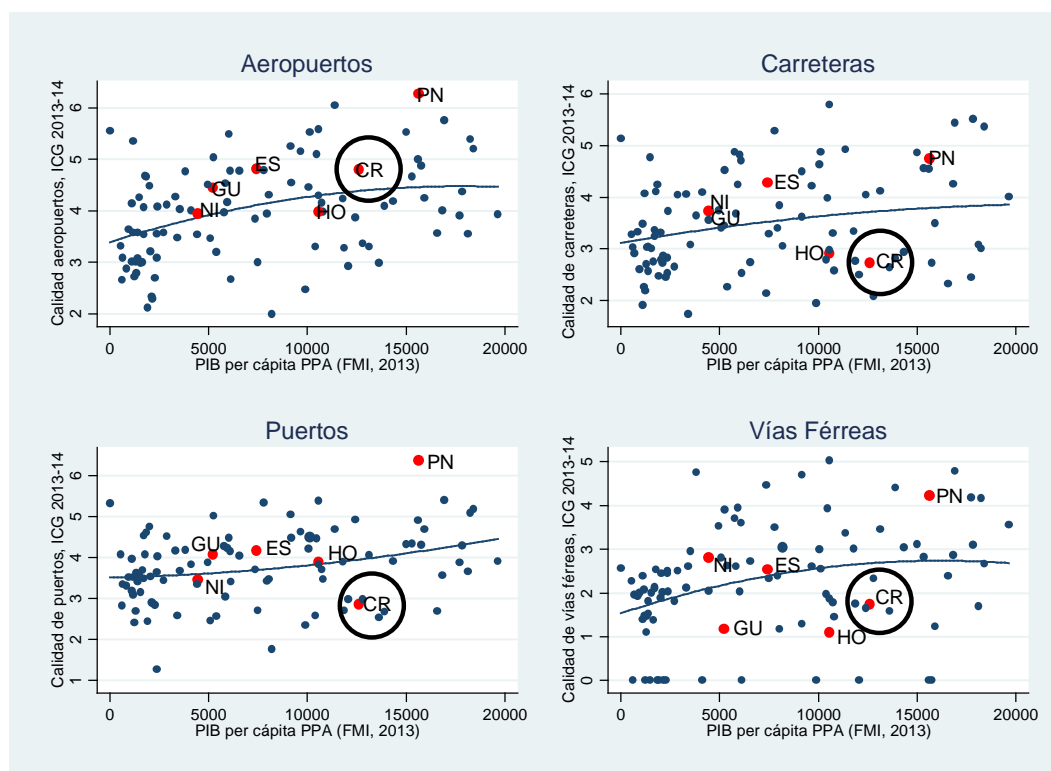
<sup>50</sup> El cual posee dos componentes: 'transportes' y 'electricidad y telefonía'.

<sup>51</sup> Es importante mencionar que los indicadores son en términos relativos y no absolutos, con lo cual podría ocurrir que un país tuviera mejores condiciones de infraestructura dadas sus necesidades, en comparación con Costa Rica, pero no necesariamente tener una mejor situación en términos absolutos.

<sup>52</sup> Con un puntaje menor al de Costa Rica en un 0,4%.

como una restricción seria o muy seria, muy por encima del promedio de América Latina y el Caribe (23,5%) y del promedio mundial (22,6%). Adicionalmente, si se desagrega este indicador entre empresas exportadoras y no exportadoras, se obtiene un 66,9% y 53,5% respectivamente. Este tema es crítico para un país que apuesta a un modelo de desarrollo hacia afuera.

**Gráfico 3.2 Calidad de carreteras, vía férreas, puertos y aeropuerto vs PIB per cápita PPA (2012)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial y FMI (2013).

Puede observarse en el gráfico 3.2 que en infraestructura aeroportuaria, el país se encuentra en una posición relativamente mejor que en los demás indicadores. Sin embargo, países como El Salvador, con un ingreso per cápita menor, ocupan mejores posiciones en el ICG. Por otra parte, el MOPT (2011) considera que la oferta de transporte aéreo nacional ha jugado un papel importante en el traslado de carga, y que ésta se ha adaptado a las condiciones requeridas por el país en términos comerciales.

En el área ferroviaria el país ocupa una posición desventajosa y, exceptuando a Panamá, es un tema que afecta a toda la región centroamericana. El ferrocarril constituyó uno de los medios de transporte más importantes del país hace ya un siglo. Sin embargo, su infraestructura no creció ni se modernizó por lo que sus características son del siglo XIX. Actualmente, se reanudó el servicio de tren para pasajeros en los trayectos desde San José a Pavas (a partir de 2006), Heredia (a partir de 2009), Belén (a partir de 2011) y recientemente a Cartago<sup>53</sup>. Según un estudio del MOPT (2011), el estado actual de la red ferroviaria es

<sup>53</sup> Inaugurado por la Presidenta Laura Chinchilla el 15 de mayo del 2013.

precario, con tramos fuera de operación por daños debido a fenómenos naturales o desatención, tanto así que algunos trayectos han desaparecido.

Por otro lado, los puntos más débiles de la infraestructura costarricense son la red vial y sus puertos. En estos rubros del ICG 2013-2014, el país ocupa puestos críticos: 125 y 128 sobre 148, respectivamente. El problema se hace más evidente al ver que el país se encuentra por debajo de todos los países de Centroamérica<sup>54</sup>. Además, el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial, muestra una desmejora del 5,5% entre los años 2010 y 2012 (2,91 a 2,75), ubicando al país en el puesto 82 entre 155 países, por debajo de Guatemala (74) y Panamá (61). Esta caída es explicada por el tiempo que demoran los envíos en llegar a su destino final, donde el indicador de “entrega oportuna” cayó 14% entre 2010 y 2012 pasando de 3,71 a 3,19. Entre muchos otros aspectos, la conectividad entre la red vial y puertos, así como la calidad del servicio, juegan un papel preponderante.

La navegación marítima es una de las más utilizadas para el comercio exterior, así como para la actividad económica interna. Según datos del MOPT (2011), aproximadamente el 80% del total de las exportaciones e importaciones se moviliza por vía marítima, mientras que el tráfico de cabotaje es muy utilizado para el traslado de personas y vehículos para actividades turísticas. El país cuenta con 7 puertos<sup>55</sup> de tráfico internacional, de los cuales los más importantes son el puerto de Caldera en la vertiente Pacífico, y los puertos de Limón y Moín en la vertiente del Atlántico (agrupados en el complejo de Limón-Moín), entre los cuales el más importante es el puerto de Moín.

Los puertos de Limón-Moín no se encuentran bien funcionalmente debido a problemas operativos y de capacidad, mientras que el puerto de Caldera aún requiere de la construcción de una terminal de graneles (MOPT, 2011). La logística de todos los puertos es escasa debido a carencias de equipamiento moderno para la manipulación de contenedores, así como restricciones de espacio que limitan la plataforma portuaria y aumenta las operaciones directas buque-camión, generando todo esto una situación de gran ineficiencia en el transbordo de las mercancías. Al mismo tiempo, se considera que la política de conservación de la infraestructura portuaria es insuficiente, por lo que se han ido deteriorando conforme pasa el tiempo. Una situación similar la experimentan los puertos de cabotaje, los cuales cuentan con instalaciones precarias y deficientes.

En Costa Rica la cobertura de carreteras es más amplia comparada con otros países de la región. El país posee 76 kilómetros de camino por cada 100 kilómetros cuadrados de superficie. Esta densidad vial<sup>56</sup> es muy superior a la de Nicaragua (17 km), El Salvador (33 km), Guatemala (11 km)<sup>57</sup> e incluso América Latina y el Caribe en su conjunto (30 km). Esto

---

<sup>54</sup> En Centroamérica, los países más cercanos a Costa Rica son Honduras a 11 puestos en calidad de las carreteras, y Nicaragua a 17 puestos en infraestructura portuaria.

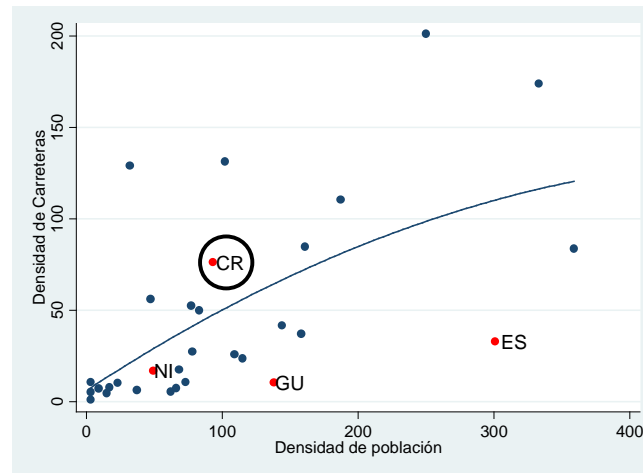
<sup>55</sup> En la vertiente del Pacífico: Caldera, Muelle de Cruceros de Puntarenas, Instalación de Fertica, Muelle de Punta Morales, Puerto de Golfito; y en la vertiente del Atlántico: Limón y Moín.

<sup>56</sup> La densidad vial es la relación entre la longitud de la red vial total de un país y su superficie terrestre. La red vial incluye todas las carreteras del país: autopistas, autovías, carreteras principales o nacionales, carreteras secundarias o regionales, y otras vías urbanas y rurales. Banco Mundial, recuperado de: <http://datos.bancomundial.org/indicador/IS.ROD.DNST.K2>

<sup>57</sup> No hay datos para los demás países de Centroamérica.

se ilustra mejor en el gráfico 3.3, donde se compara la densidad vial contra la densidad poblacional y queda en evidencia la cobertura territorial de la red vial. Sin embargo, y a pesar de la cantidad, la calidad de las carreteras es deficiente.

**Gráfico 3.3 Densidad vial vs Densidad Poblacional, 2011**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2013).

Según datos del MOPT (2011), el 76% del total de la red vial es de lastre y el resto de pavimento. Además, la situación se vuelve disímil cuando se diferencia entre red vial nacional y red vial cantonal, donde el 66% de las carreteras de la primera se encuentra pavimentada mientras que la segunda apenas se aproxima al 16%, y se debe tomar en cuenta que la segunda es 4,2 veces la primera. Muchos de estos caminos no tienen su continuidad asegurada a través de todo el trayecto. Si bien la red vial nacional pareciera estar en mejores condiciones que la cantonal, el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME, 2011) afirma lo contrario en su Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional pavimentada de Costa Rica (2010 - 2011), cuando al referirse a la calidad de las carreteras menciona que existen grandes baches y grietas profundas en la carpeta asfáltica de aproximadamente 75% o más de la superficie, comprometiendo su capacidad estructural y un mayor deterioro en el corto plazo.

Los problemas en la calidad de la red vial requieren de una intervención rápida, lo que al mismo tiempo requeriría una importante suma de dinero, así como una gran capacidad institucional para su ejecución. Empero, de acuerdo con el MOPT (2011), la capacidad del Ministerio para diseñar, planificar, ejecutar y, posteriormente, conservar los proyectos, no es suficiente para llevar a cabo cada etapa en el tiempo debido, esto por factores de escasez de recursos, dificultades presupuestarias, distribución de competencias y directrices políticas, entre muchos otros. El MOPT (2011) señala como ejemplo muchas licitaciones que se adjudican sin tener todos los estudios requeridos, sin haber resuelto las expropiaciones correspondientes y sin tener la planificación adecuada, lo que compromete la calidad de las obras, al mismo tiempo que demora la construcción de las obras.

A manera de conclusión, en el caso del transporte aéreo, a pesar de que se considere que haya una escasa oferta de destinos, tanto nacionales como internacionales, y que la calidad de los

aeropuertos aún no es óptima, no se considera como una restricción al crecimiento por cuanto el país ha sabido responder a las demandas de este tipo de transporte, tanto de mercancías como de personas. En el caso de los ferrocarriles, a pesar de que se están analizando como una oportunidad para desahogar el tránsito urbano, aún no juegan un papel preponderante en el transporte de personas ni mercancías, por lo que no se consideran como una restricción al crecimiento.

Las áreas críticas del transporte son las carreteras y los puertos. Una ampliación de las capacidades de los puertos, tanto de espacio como de equipamiento es inaplazable, mientras que la calidad, el mantenimiento de las carreteras y la capacidad para ejecutar los proyectos de infraestructura correspondientes en esta área han sido insuficientes para las demandas de una economía tan dinámica como la costarricense. En este sentido, se considera que en el sector transporte existen bajos retornos sociales y, por lo tanto, la calidad de las carreteras y puertos es una de las mayores restricciones al crecimiento del país. Esto por cuanto existe una evidente falta de adecuada infraestructura, la cual podría inhibir potenciales inversiones en sectores de alto valor agregado y, por lo tanto, restringir el crecimiento económico.

### 3.2 Electricidad

El acceso a electricidad ha sido históricamente prioritario en la política pública desde su nacionalización a mediados del siglo XX. Esta política sectorial se basa en claros principios de conservación, desarrollo sostenible, universalidad, eficiencia y viabilidad ambiental, entre muchos otros. Gracias a esto, el país se ha podido ubicar en los primeros lugares en cobertura eléctrica de América Latina, logrando abarcar en 2011 el 99,3% de los hogares (ICE, 2012). La cobertura según provincia no presenta disparidades significativas, y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) la ha mejorado principalmente en las provincias periféricas (Guanacaste, Limón y Puntarenas) entre 2005 y 2010.

**Cuadro 3.1 Cobertura eléctrica según provincia**

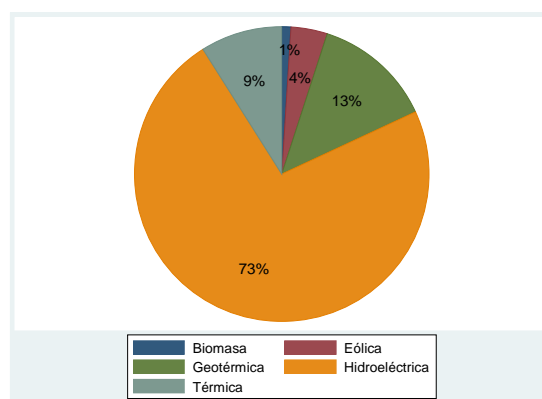
	2005	2010
<b>Costa Rica</b>	98,1%	99,1%
San José	99,6%	99,8%
Alajuela	97,8%	99,2%
Cartago	99,5%	99,7%
Heredia	98,6%	99,6%
Guanacaste	95,2%	98,5%
Puntarenas	94,7%	97,4%
Limón	96,5%	97,1%

Fuente: MIDEPLAN (2011)

La capacidad instalada para la generación eléctrica es dominada por fuentes renovables (90%), donde la capacidad de generación hidroeléctrica es la más importante (73% del total), mientras que la térmica representa 9% del total para 2011 (gráfico 3.4). Una de las características más importantes de la producción de energía eléctrica del país es que se apoya en tres fuentes autóctonas renovables: hídrica, geotérmica y eólica; lo cual contribuye a tener las tarifas más bajas de la región, especialmente en las tarifas comerciales e industriales, lo

cual se refleja en el costo del kilovatio por hora (Cuadro 3.2), mayor independencia energética y menor impacto ambiental, aspectos que se han convertido en beneficios significativos para Costa Rica.

**Gráfico 3.4 Generación eléctrica por fuente, 2011**



Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Costarricense de Electricidad (2012)

Adicionalmente, de acuerdo con la Encuesta de Empresas del Banco Mundial (2010), el número de cortes de electricidad en un mes típico en Costa Rica es de 1,3, cifra menor que el promedio de América latina (2,5) y el promedio mundial (7,3). Adicionalmente, el ICG 2013-2014 ubica a Costa Rica en el puesto 44 en calidad de oferta eléctrica, dentro de los primeros lugares de América Latina y el Caribe<sup>58</sup>.

**Cuadro 3.2 Tarifas vigentes al 30 de junio, 2011**

(En centavos de dólar/kWh)

	Costa Rica (ICE)	El Salvador (CAESS)	Guatemala (EEGSA)	Honduras (ENEE)	Nicaragua (DN y DS)	Panamá (ENSA)
<b>Residencial</b>						
50 kWh	12,62	20,88	21,38	7,90	13,24	18,10
99 kWh	12,62	17,17	20,30	7,64	16,06	17,97
200 kWh	12,62	20,83	19,75	11,62	20,14	17,90
751 kWh	22,19	21,57	21,49	16,69	27,08	18,71
<b>Comercial</b>						
1000 kWh	19,96	20,18	21,46	21,60	23,22	19,14
15000 kWh, 41 kW	17,09	17,12	25,98	22,00	23,86	18,96
50000 kWh, 137 kW	17,11	16,72	19,50	22,03	23,88	15,24
<b>Industrial</b>						
15000 kWh, 41 kW	17,09	17,12	24,46	22,04	21,86	18,96
50000 kWh, 137 kW	17,11	17,61	18,57	22,03	21,87	15,24
100000, 274 kW	17,11	17,60	18,48	15,66	21,92	15,24
930000, 2500 kW	14,26	17,57	18,36	15,25	19,56	13,68
1488000, 4000 kW	14,26	17,57	18,35	15,25	19,56	13,68

Fuente: Tomado de Estadísticas del Subsector Eléctrico, CEPAL (2011)

<sup>58</sup> Por debajo de Barbados y Uruguay únicamente.

No obstante, como la capacidad instalada costarricense se concentra en energía hidroeléctrica, durante la estación seca (de noviembre a marzo) la generación térmica con hidrocarburos importados se incrementa debido a que el caudal de los ríos decrece significativamente. Por otro lado, la generación térmica tiene una tendencia creciente. Mientras que en 2005 representó apenas 1,5% del total, para 2011 creció hasta alcanzar el 9%. Aunado a lo anterior, el ICE (2012) señala que en el verano se presenta una demanda de energía y de potencia ligeramente mayor<sup>59</sup>. De acuerdo con MINAET (2011), la generación térmica es costosa y aumenta la dependencia del mercado petrolero internacional.

Si bien la generación hidroeléctrica presenta el riesgo que los caudales de los ríos decrezcan y se deban utilizar fuentes de energía no renovables y costosas, el ICE ha planificado debidamente una expansión de las fuentes de generación en línea con la política institucional y nacional. La misma busca reducir el uso de combustibles fósiles y aumentar la participación de las fuentes autóctonas, como menciona en su Plan de Expansión de la Generación Eléctrica 2012-2024<sup>60</sup>. Por lo expuesto, no se considera al suministro eléctrico como una restricción actual al crecimiento. No obstante, se debe estar alerta respecto a la activación de ciertos riesgos capaces de atentar contra el suministro eléctrico y, por ende, traer consigo consecuencias que podrían afectar la competitividad del país, como un potencial aumento en los precios.

### **3.3 Telecomunicaciones**

Las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) son una herramienta indispensable para la producción. Se podría pensar que aumentan la productividad y consecuentemente incrementan el PIB. García Zaballos y López-Rivas (2012) estudian el impacto socioeconómico de la banda ancha en América Latina, y señalan que un aumento de un 10% en la penetración está asociado<sup>61</sup> con un crecimiento de 3,19% del PIB, un aumento de 2,61% en la productividad y la creación de 67.016 empleos en América Latina y el Caribe.

En términos globales, las telecomunicaciones no representan un obstáculo para el crecimiento y se encuentran en una mejor posición respecto a los países de la región centroamericana. Según el Índice de Disponibilidad de Red del Foro Económico Mundial, el cual mide la capacidad de los países para explotar las oportunidades ofrecidas por las TIC, Costa Rica ocupa el lugar 53 en el mundo en 2013, subiendo 5 posiciones respecto a 2012. El país es el quinto en América Latina y el Caribe y ocupa el segundo puesto en Centroamérica, siete puestos debajo de Panamá y 40 puestos por encima de El Salvador.

---

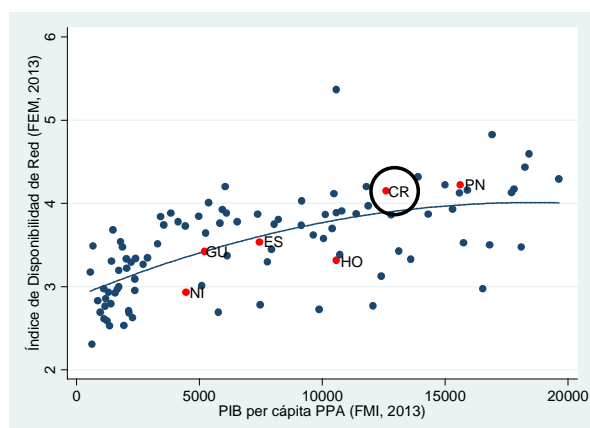
<sup>59</sup> Principalmente entre marzo y abril.

<sup>60</sup> El Plan responde a los siguientes objetivos de largo plazo de la política energética nacional: reducir aún más en el futuro la utilización de derivados del petróleo, reducir aún más en el futuro las emisiones de gases de efecto invernadero, promover la utilización de fuentes energéticas renovables, participar activamente en el Mercado Eléctrico Regional e incorporar la inversión privada en el desarrollo de nueva generación.

<sup>61</sup> Los autores se refieren a correlación y no a causalidad.



### Gráfico 3.5 Índice de Disponibilidad de Red (2013)



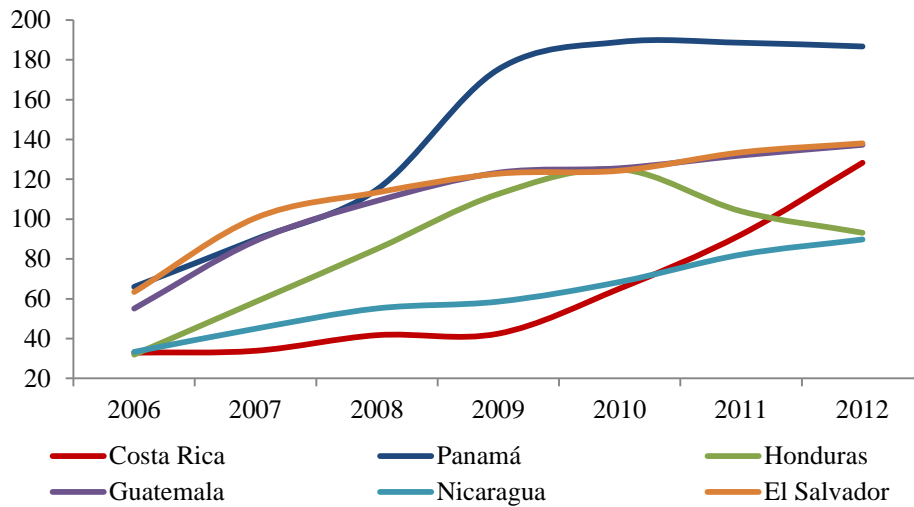
Fuente: Elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial (2013).

De acuerdo con el ICG 2013-2014, Costa Rica se ubica en el sexto lugar en América Latina y el Caribe y en el lugar 55 en el mundo en suscripciones de telefonía fija y noveno respecto a suscripciones a telefonía móvil, ubicándose por encima del promedio de América Latina y el Caribe en ambos casos. Además, dentro del Índice de Disponibilidad de Red, en el pilar de infraestructura y contenido digital, el país se encuentra en el puesto 76. Este indicador está compuesto por el indicador de porcentaje de población cubierta por la señal celular, donde el país se posiciona en el lugar 126 del ranking general y en el último lugar de Centroamérica, con apenas el 69,5% de la población cubierta<sup>62</sup>. Si bien la cobertura móvil no es tan amplia y se cuenta con relativamente pocas suscripciones celulares, las tarifas son las más bajas de Centroamérica y la cantidad de abonados se dinamizó luego de la apertura del mercado de telecomunicaciones en el año 2008. Posterior a la publicación en la Gaceta de la Ley General de Telecomunicaciones el 30 de junio de 2008, las suscripciones celulares por cada 100 habitantes en Costa Rica crecieron un 208% entre 2008 y 2012, pasando del nivel más bajo en Centroamérica al cuarto lugar, y con una marcada tendencia creciente. Es interesante mencionar que, para el año 2012, las suscripciones celulares superaban el número de habitantes<sup>63</sup>, significando 1,3 celulares por persona.

<sup>62</sup> 2009 es el año más reciente para este indicador.

<sup>63</sup> El número de suscripciones en 2012 fue de 6.151.291, contra 4.652.459 habitantes del país.

**Gráfico 3.6 Suscripciones celulares por cada 100 habitantes, 2006-2012**



Fuente: Elaboración propia con datos del UIT (2013).

El acceso a internet es amplio en comparación a los demás países de América Latina. Según datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el porcentaje de hogares con acceso a Internet ha experimentado un aumento significativo luego de la apertura del mercado de telecomunicaciones, pasando de 32,3% en 2008 a 47,3% en 2012 (crecimiento de 46,4%), con lo cual se ubica en el primer lugar de Centroamérica y octavo de América Latina<sup>64</sup>. En cuanto a conexiones de banda ancha, luego de la entrada en vigencia de la Ley General de Telecomunicaciones, éstas han crecido significativamente. De acuerdo con la UIT, las mismas pasaron de 2,38 en 2008 a 10,04 en 2012 por cada 100 habitantes (crecimiento de 323%), ubicándose en el séptimo lugar de América Latina y cerca de países como México y Argentina, cuyo indicador en 2012 fue 10,95 y 10,88, respectivamente.

La mejora en la penetración de la telefonía móvil e Internet puede deberse a un incremento de la competencia en el mercado de telecomunicaciones, por cuanto se ofrecen más y mejores servicios. Según datos de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), la cantidad de empresas en este mercado pasó de 12 en 2008 a 116 en 2012. Debido a la eliminación del monopolio estatal y al crecimiento mostrado en la penetración de la telefonía celular e Internet en los últimos 5 años, no se considera a las telecomunicaciones como una restricción al crecimiento.

### 3.4 Agua y Saneamiento

Los datos de acceso a agua y saneamiento son los mejores de la región centroamericana. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), en 2011 el 96% de la población tuvo acceso a fuentes de agua potable mejoradas, y si bien la población rural está nueve puntos porcentuales por debajo de la urbana, la cobertura de agua en esta región no se considera crítica si se toma en cuenta que está por encima del 90% y es mayor que en todos los países de Centroamérica. Lo mismo sucede con el acceso a servicios de saneamiento

<sup>64</sup> Es importante subrayar que el porcentaje de hogares con acceso a internet que se toma en cuenta en el cálculo del Índice de Disponibilidad de Red es el de 2011, menor al reportado en 2012.

mejorados, donde se encuentra en el primer lugar de Centroamérica y muy por encima del promedio mundial (64%).

**Cuadro 3.3 Indicadores de agua y saneamiento, 2011**

		Costa Rica	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	El Salvador
Porcentaje de población que utiliza fuentes de agua potable mejoradas	<b>Rural</b>	91%	89%	81%	68%	86%	81%
	<b>Urbano</b>	100%	99%	96%	98%	97%	94%
	<b>Total</b>	96%	94%	89%	85%	94%	90%
Porcentaje de población con acceso a servicios de saneamiento mejorados	<b>Rural</b>	92%	72%	74%	37%	54%	53%
	<b>Urbano</b>	95%	88%	86%	63%	77%	79%
	<b>Total</b>	94%	80%	81%	52%	71%	70%

Fuente: Elaboración propia con datos de la OMS, 2013

En cobertura de servicios de saneamiento, los datos muestran una debilidad en el tratamiento de aguas residuales. De acuerdo con el Índice de Desempeño Ambiental calculado por la Universidad de Yale, Costa Rica se encuentra en el puesto 125 de 178 países en el tratamiento de aguas, por debajo de casi todos los países de Centroamérica<sup>65</sup>. Asimismo, el Estado de la Nación (2013), señala al tratamiento de las aguas residuales como uno de los retos más importantes que tiene el país en materia ambiental, pues la mayoría de los hogares del país (72%) poseen un tanque séptico para la disposición de aguas residuales. Esto significa que la cobertura del alcantarillado es pobre y que existe poco control de las descargas sin tratamiento de aguas residuales a los cuerpos hídricos. De hecho, solamente el 3,6% del agua residual en Costa Rica es tratada (Angulo, 2013).

Se puede concluir que las restricciones al crecimiento en el tema de infraestructura se concentran en transportes, particularmente en carreteras y puertos. El atraso que se presenta en estas dos áreas es muy grande, tanto por el deterioro de la infraestructura como por la capacidad institucional para poder llevar a cabo la construcción y el mantenimiento de la misma. Dentro del marco conceptual del diagnóstico de crecimiento, y utilizando la metáfora de Hausmann et al. (2008), se podría estar frente a un caso de “hipopótamos y camellos”<sup>66</sup>. Esto es, el sector servicios, que no es intensivo en infraestructura de transporte, ha ganado participación en términos de exportaciones. Es decir, que el sector servicios (camello) no está tan expuesto a las restricciones de infraestructura como lo estarían sectores exportadores de bienes.

Por otro lado, el país se encuentra en los primeros lugares en cobertura y tarifas eléctricas y, aunque presenta riesgos asociados con la generación térmica en épocas de verano, las autoridades pertinentes están tomando medidas para hacerle frente en el futuro. En el tema de telecomunicaciones y agua, Costa Rica se encuentra bien posicionada con respecto al resto de

<sup>65</sup> Solamente por encima de El Salvador (127).

<sup>66</sup> Los autores utilizan la metáfora para describir como la naturaleza de los agentes exitosos de un sector económico en particular puede brindar información sobre las restricciones al crecimiento para otros sectores. La misma indica cómo, en el desierto, la capacidad del camello para sobrevivir largos periodos sin agua es un indicador de la escasez de este bien, lo cual se convertiría en una gran restricción para la supervivencia del hipopótamo.

América Latina y el Caribe, por lo que tampoco se consideran como restricciones al crecimiento. Por último, la carencia de tratamiento de las aguas residuales puede significar una restricción venidera, pues las implicaciones ambientales y en salud pública podrían tornarse significativas en el futuro.

## 4 Contexto institucional y ambiente de negocios

Las actuaciones de los agentes económicos se ven afectadas por el marco institucional que las engloba, por tanto es imprescindible garantizar un entorno funcional que promueva el crecimiento económico. En este sentido, dependiendo de la eficiencia y eficacia institucional se pueden viabilizar transformaciones productivas y reformas estructurales, y garantizar la implementación y sostenibilidad de las políticas públicas. Consecuentemente, un sistema institucional con bajos costos de transacción, mejora la confianza de los agentes, incentiva la generación de inversiones, e impulsa el crecimiento de la economía.

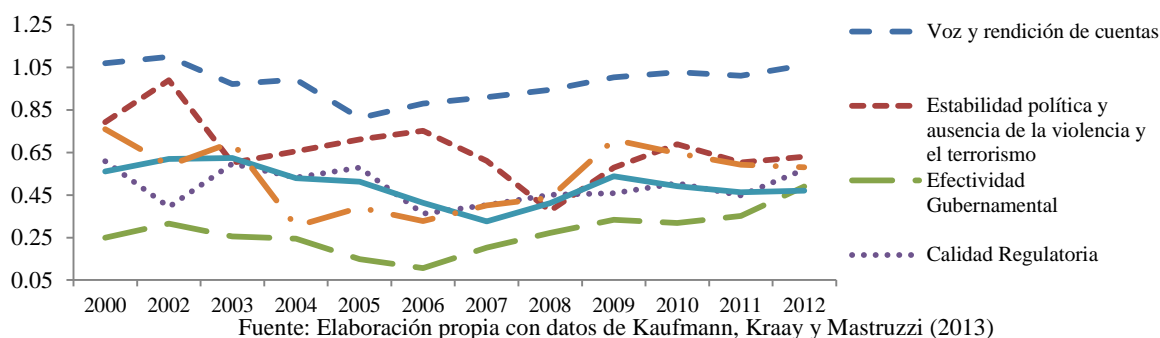
A pesar de que Costa Rica es un país caracterizado por su fuerte apego a la institucionalización, su larga tradición democrática, y su estabilidad política<sup>67</sup>, el fortalecimiento institucional resulta uno de los principales desafíos. Los problemas de gobernabilidad (efectividad gubernamental) y ambiente de negocios reflejan un marco institucional débil, complejo e ineficiente.

En esta sección se analiza si la gobernabilidad y el ambiente de negocios en el país se consideran restricciones al crecimiento del país, y al final se determina si las fallas de Gobierno respecto a la institucionalidad provocan una baja apropiación en los retornos en la actividad económica y si la intermediación financiera local genera costos y falta de acceso al financiamiento, de acuerdo a la metodología empleada por Hausmann *et. al.* (2005).

### 4.1 Gobernabilidad

El resquebrajamiento del marco institucional refleja una situación de gobernabilidad vulnerable. Si bien los indicadores de gobernabilidad de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2013)<sup>68</sup> tienen calificaciones positivas para Costa Rica, en términos generales revelan un deterioro de la gobernabilidad del país en la última década (gráfico 4.1). En este sentido, la Efectividad Gubernamental se registra en la peor posición hasta 2011 a pesar de mostrar una mejoría a partir de 2006. En contraste, se destaca el indicador de voz y rendición de cuentas, al tener el mejor desempeño sobre los demás indicadores.

Gráfico 4.1 Indicadores de gobernabilidad (2000-2012)



<sup>67</sup> El Índice de Competitividad Mundial (IMCO) 2011 ubicó a Costa Rica en el puesto 19 a nivel mundial dentro de la categoría de contar con un sistema político estable y funcional (a nivel de Latinoamérica, solamente Chile estuvo por arriba, ocupando el puesto 17).

<sup>68</sup> Los autores recopilan información de seis indicadores de gobernabilidad para 215 países desde el año 1996.

A pesar de que los indicadores de gobernabilidad reflejan una posición más favorable con respecto al promedio de las regiones de Centroamérica y América Latina y el Caribe (cuadro 4.1), existen tareas pendientes para garantizar un mejor funcionamiento de la gestión pública. Entre los principales retos destacan: la eficiencia del Poder Legislativo y su relación con el Ejecutivo y la capacidad de ejecución de políticas públicas.

**Cuadro 4.1 Comparación de indicadores de gobernabilidad con la región (2012)**

	Costa Rica	Centroamérica	América Latina y el Caribe
Voz y rendición de cuentas	1.06	0.10	0.39
Estabilidad política y ausencia de la violencia y el terrorismo	0.63	-0.08	0.20
Efectividad Gubernamental	0.49	-0.27	0.21
Calidad Regulatoria	0.57	0.02	0.12
Cumplimiento de la Ley	0.47	-0.56	0.02
Control de la Corrupción	0.58	-0.36	0.19

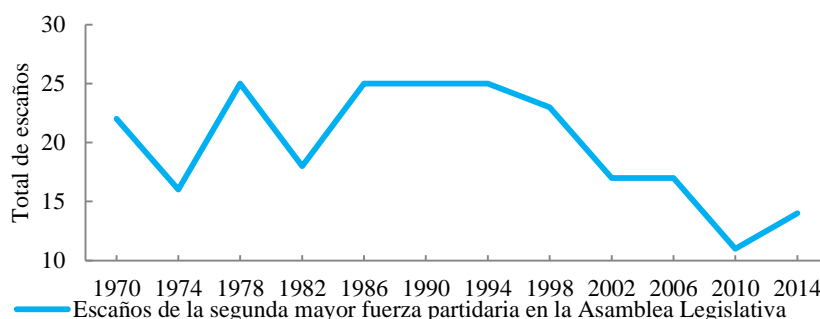
Fuente: Elaboración propia con datos de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2013)

#### 4.1.1 Eficiencia del Poder Legislativo, su relación con el Ejecutivo y otras instituciones

El modelo político costarricense de la segunda mitad del siglo XX estuvo conducido por un sistema compuesto esencialmente por dos partidos políticos: el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). No obstante, a partir de 1994 se evidencia una ruptura del bipartidismo del sistema político nacional e inicia una transición cada vez más visible hacia el multipartidismo, donde la pérdida de escaños por parte de la segunda mayor fuerza partidaria en el Congreso ha sido cada vez más profunda (gráfico 4.2), con un leve repunte en el último proceso electoral de 2014.

Este cambio de giro en el sistema político ha traído como consecuencia un fuerte debilitamiento de los partidos políticos en general, debido principalmente a la constante migración de votantes (generando mayor volatilidad) y a la falta de disciplina partidaria.

**Gráfico 4.2 Escaños de la segunda mayor fuerza partidaria en la Asamblea Legislativa 1970-2014**

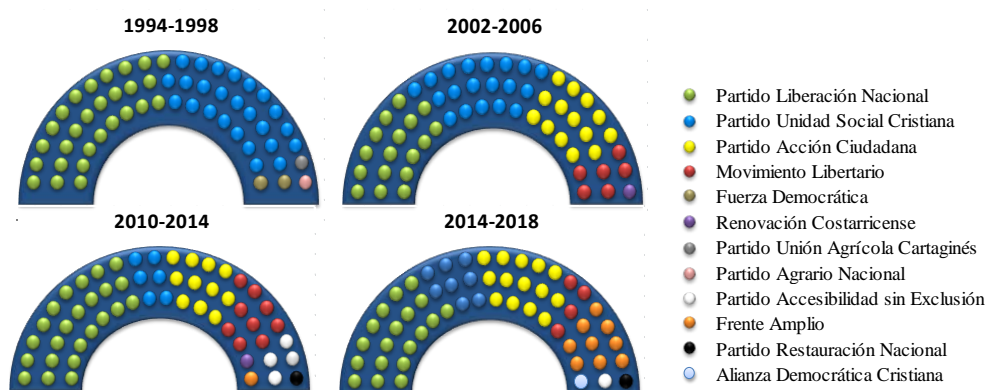


Fuente: Elaboración propia con datos del Estado de la Nación (2012) y estimaciones basadas en datos preliminares del Tribunal Supremo de Elecciones (2014).

Adicionalmente, el país se enfrenta a la necesidad de mejorar la gestión pública y la negociación política para concretar decisiones que contribuyan al desarrollo. La búsqueda de

consenso político se dificulta ante la carencia de un bloque mayoritario en la Asamblea Legislativa en los últimos 5 gobiernos (gráfico 4.3), lo cual afecta negativamente la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y por tanto la eficiencia. Como consecuencia, a mayor fragmentación legislativa se debe recurrir cada vez más a la formación de coaliciones y, al incrementar la incertidumbre para la implementación de políticas y la aprobación de leyes el proceso legislativo, el mismo se vuelve más lento.

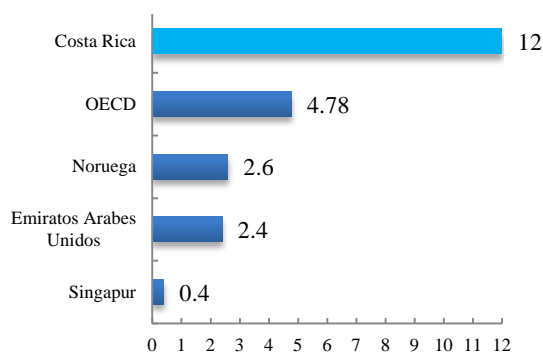
**Gráfico 4.3 Composición Legislativa**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa (2013) y estimaciones basadas en datos preliminares del Tribunal Supremo de Elecciones (2014).

En los últimos periodos de Gobierno, se asevera el aumento en la duración para aprobar una ley en el Poder Legislativo. Mientras que en 1996 se tardaba, en promedio, 643 días para aprobar una ley, en 2011 se requirieron 897 días (gráfico 4.5). Estos problemas de eficiencia se materializan a pesar de que se trata del país con mayor número de personal por parlamentario (12 empleados por parlamentario) de los países con una población de alrededor de 5 millones de habitantes y se encuentra por encima del promedio de los países de la OECD (4,78 empleados por parlamentario, gráfico 4.4).

**Gráfico 4.5 Número de personal del parlamento por parlamentario (2011)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Unión Interparlamentaria (2011).

**Gráfico 4.4 Duración promedio de días para aprobar una ley en el poder legislativo (1996-2011)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Estado de la Nación (2012).

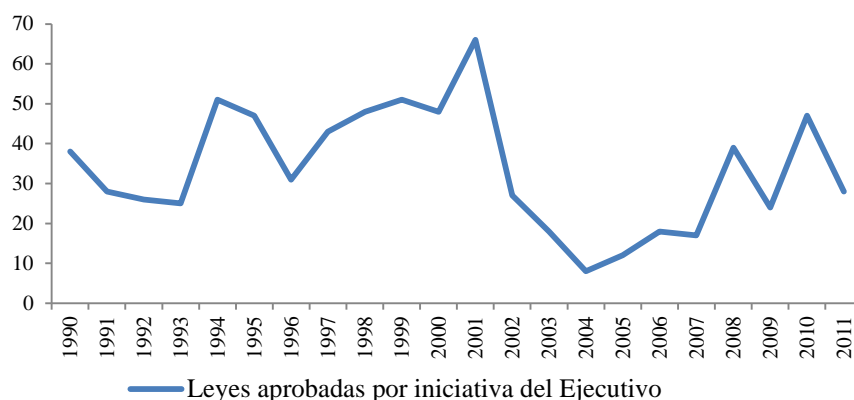
Asimismo, el Informe Final de la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática (2013) indica como uno de los aspectos críticos que el Poder Ejecutivo no cuenta con la

posibilidad de que la Asamblea Legislativa conozca con prioridad proyectos de su máximo interés y los lleve hasta su aprobación o rechazo en plazos razonables.

Para alcanzar acuerdos políticos es necesario que los actores busquen resultados cooperativos. Cuanto mayor sea el número de partidos, más difícil será concretar acuerdos. Como mencionan Scartascini *et al.* (2011), si existe una sola estructura política con recursos comunes, un mayor número de políticos provocará mayores incentivos para desviarse de un equilibrio cooperativo, el cual consiste en el marco idóneo para conducir políticas públicas más efectivas, sostenibles y flexibles. Sin embargo, con la llegada del multipartidismo, la mecánica de cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo se dificultó, principalmente en relación a la generación de políticas públicas.

Otro problema es el poder *de facto*<sup>69</sup> que posee la Asamblea Legislativa sobre el accionar del Poder Ejecutivo. De acuerdo a Tsebelis (1995), los sistemas políticos con varios jugadores con poder de veto tienden a generar bloqueos legislativos. Lo anterior, se evidencia en la disminución del número de leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa por iniciativa del Ejecutivo (gráfico 4.6), lo cual implica altos costos políticos.

**Gráfico 4.6 Leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa por iniciativa del Ejecutivo (1990-2011)**



En este sentido, el Decimonoveno Informe del Estado de la Nación (2013), llama la atención sobre los problemas de gestión política como resultado de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, al considerar un predominio de los mecanismos activados por decisión política. Por tanto, el informe indica que estas relaciones están asociadas directamente a la voluntad política y la forma de utilizar los mecanismos y no sólo a la calidad de los últimos. Entonces, propone valorar si para mejorar las relaciones es necesario realizar cambios de tipo procedimental.

<sup>69</sup> Por ejemplo: el Ejecutivo debe firmar obligatoriamente las leyes aprobadas por el Legislativo, y el Legislativo debe aprobar por dos terceras partes los poderes de emergencia del Ejecutivo, el presupuesto aprobado por el Legislativo no puede ser vetado por el Ejecutivo, el Legislativo tiene injerencia sobre la aprobación de la mayor parte del gasto público, el Legislativo puede anular los vetos con el voto de dos tercios de los diputados y el Legislativo puede ejecutar el veto parcial (y la revocatoria debe tener la mayoría calificada de dos terceras partes del pleno) (Straface y Vargas, 2005).



Adicionalmente desde el punto de vista judicial se generan situaciones que afectan la eficiencia en la toma de decisiones<sup>70</sup>. El Informe final de la de la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática (2013) llama la atención en relación con la Sala Constitucional en el uso de la consulta de constitucionalidad por los diputados debido a que en algunos casos puede desnaturalizar esta institución y puede propiciar que la Sala Constitucional incurriera en asuntos estrictamente legislativos, para lo cual propone eliminar la consulta legislativa facultativa de constitucionalidad.

#### **4.1.2 Capacidad de ejecución**

Si bien el diseño y generación de políticas públicas que atiendan las necesidades de la población y mejoren el bienestar es primordial, concretar e implementar las mismas de forma eficiente y eficaz genera el punto de inflexión en la ruta de desarrollo. No obstante, el marco institucional actual presenta deficiencias que afectan negativamente el alcance de los objetivos trazados. Según la Contraloría General de la República (CGR, 2012), ha sido necesario reformular algunas metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 ante limitaciones en su ejecución y se observa una baja ejecución de recursos de crédito externo por parte del Gobierno Central.

En este sentido, al primer semestre del 2013, después de transcurrido 79,2% del periodo del Gobierno de la administración Chinchilla Miranda, solamente 5,3% de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo habían sido cumplidas y 56,2% tenían un avance satisfactorio. Lo anterior, indica una capacidad de ejecución en las instituciones que requiere mejorarse, explicada por la CGR (2012) principalmente por las siguientes razones: deficiente capacidad en formulación, planificación y gerencia de proyectos, carencia de procesos de monitoreo y seguimiento (instrumentos e indicadores), deficiencias en procesos licitatorios, apelaciones y recursos a los procesos de adquisiciones, insuficiencias del capital humano, y ausencia o desactualización en el control interno de políticas y procedimiento específicos relacionados a las actividades de ejecución y control del presupuesto.

En cuanto a recursos externos, los problemas son esencialmente similares. La Memoria Anual del 2012 de la CGR indica que los atrasos se explican principalmente por: débil capacidad de gerencia que tienen algunas unidades ejecutoras, falta de compromiso institucional; debilidades en los sistemas de monitoreo y seguimiento, carencias de recursos humanos, el tiempo que se tarda en incorporar los recursos al presupuesto nacional, y retrasos derivados de la ejecución de los procesos de contratación administrativa.

Aunado a estos problemas, se pueden considerar: la escasez de estudios de preinversión, el tiempo requerido por los procesos de expropiaciones, ausencia de cultura de gestión de proyectos, problemas de transparencia, gestión centrada en cumplimiento de procesos más que la obtención de resultados, dificultad en la elaboración de documentos de licitación eficaces y eficientes, limitada capacidad técnica y administrativa, y descoordinación inter e intrainstitucional.

---

<sup>70</sup> Por ejemplo: el trámite legislativo correspondiente a la Ley de Solidaridad Tributaria en el 2012 fue puesto a consulta por parte de la Sala Constitucional por razones procedimentales de la propia Asamblea Legislativa. Esto trajo como consecuencia la nulidad del progreso que había tenido esta ley en el Congreso.

Asimismo, en materia de control los órganos como la CGR y la Procuraduría General de la República (PGR) afectan en algunos casos la eficiencia y eficacia<sup>71</sup>. Específicamente, el Informe Final de la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática (2013) identifica como aspecto crítico los controles previos, porque en ocasiones son un obstáculo para la ejecución de obras o acciones imprescindibles para el desarrollo del país y para el cumplimiento de las funciones propias de la administración pública.

Los problemas de eficiencia persisten en otras instituciones clave para el desarrollo, como es el caso de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA). Si bien el Programa Estado de la Nación (2002) identifica problemas administrativos, logísticos, presupuestarios, de recursos humanos, y de capacidad técnica, operativa y de coordinación, estos problemas persisten más de una década después. Por tanto, durante el 2013 se realizó una intervención a esta institución para mejorar la eficiencia; no obstante, no se logró resolver este tema para proyectos de mayor magnitud<sup>72</sup> estratégicos para el desarrollo del país a pesar de evidenciarse algunos avances para proyectos más pequeños.

Lograr una ejecución eficiente de los proyectos en tiempo, costo, alcance y calidad, requiere de esfuerzos y cambios institucionales que promuevan una cultura de gestión por resultados y un sistema de planificación robusto. De no realizarse un cambio estratégico en este sentido, los costos de ejecutar un proyecto serán cada vez mayores y por tanto su tasa de retorno menor, afectando directamente los objetivos de desarrollo del país y la calidad de vida de sus habitantes.

En conclusión, los problemas de gobernabilidad resultan en una restricción al crecimiento, especialmente por la ineficiencia del Poder Legislativo, su relación con el Ejecutivo, la capacidad de ejecución de las instituciones y los órganos de control, lo cual se traduce en fallas de Gobierno importantes, provocando una baja apropiación de los retornos en la actividad económica.

## **4.2 Ambiente de negocios**

La globalización exige mejorar el ambiente de negocios, por tanto es uno de los principales desafíos para impulsar las relaciones entre los agentes económicos y así, propiciar el crecimiento. Entre la región de América Latina y el Caribe, Costa Rica se ha logrado ubicar en la posición 4 según el ICG 2013-2014 y 10 del Índice de Libertad Económica 2011<sup>73</sup>; no obstante se encuentra en el puesto 23 según el Doing Business 2013<sup>74</sup> (cuadro 4.2). Adicionalmente, su posición global resulta considerablemente menos favorecedora.

---

<sup>71</sup> Por ejemplo, los largos periodos que se toman los entes de control para el análisis de objeciones y apelaciones en los procesos de adquisiciones y el conocimiento técnico limitado de estos órganos sobre algunas áreas específicas que generan atrasos en las respuestas a estos procesos de adquisiciones.

<sup>72</sup> i.g. Megoproyectos y planes reguladores ambientales.

<sup>73</sup> Instituto Fraser (2013).

<sup>74</sup> Banco Mundial (2013).

**Cuadro 4.2 Posición de Costa Rica según diferentes encuestas respecto a la región**

	Posición Global	Posición en América Latina y el Caribe
<b>Índice de Competitividad Global 2013-2014</b>	54 / 148	4 / 24
<b>Índice de Libertad Económica 2011</b>	63 / 152	10 / 25
<b>Doing Business 2013</b>	110 / 185	23 / 35

Fuente: Elaboración propia con datos de Foro Económico Mundial (2013), Instituto Fraser (2013) y Banco Mundial (2013.)

En este sentido, cada uno de estos índices identifica factores críticos a los que el país se enfrenta y debe considerar para diseñar políticas que contribuyan al desarrollo, tales como temas de excesiva burocracia, protección a inversores y debilidades en materia crediticia, tanto en acceso como en regulación y desarrollo del mercado financiero.

Por otro lado, el parque empresarial refleja un reto importante para superar las fallas de Estado que no han permitido concretar una adecuada articulación productiva. Y es que tiene efectos directos en la competitividad de los sectores, que con políticas públicas atinentes se podrían impulsar encadenamientos productivos que potencien aún más la internacionalización y la generación de mayor valor agregado.

El ambiente de negocios en el país es un reflejo de problemas institucionales, como la burocracia excesiva, la protección a los inversores y la desarticulación productiva, generados por fallas del Estado que tienen como consecuencia una baja apropiación de los retornos en la actividad económica y problemas de intermediación financiera local que genera costos y falta de acceso al financiamiento.

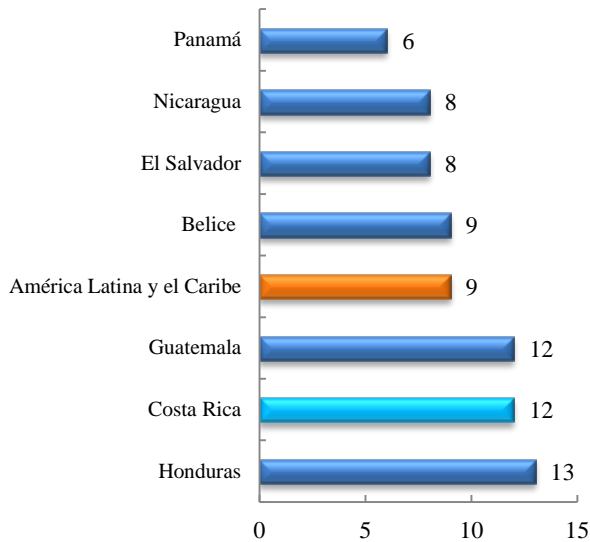
#### **4.2.1 Burocracia**

La burocracia excesiva es un desincentivo para hacer negocios en el país y, a pesar de haber mostrado avances, todavía hay tareas pendientes. El ICG identifica la ineficiencia del Gobierno, por concepto de burocracia excesiva, como el factor más problemático para hacer negocios<sup>75</sup>. Además, de acuerdo al Doing Business, en el rubro de *'Iniciar un Negocio'*, Costa Rica (128) se ubica 20 posiciones por debajo del promedio de América Latina y el Caribe.

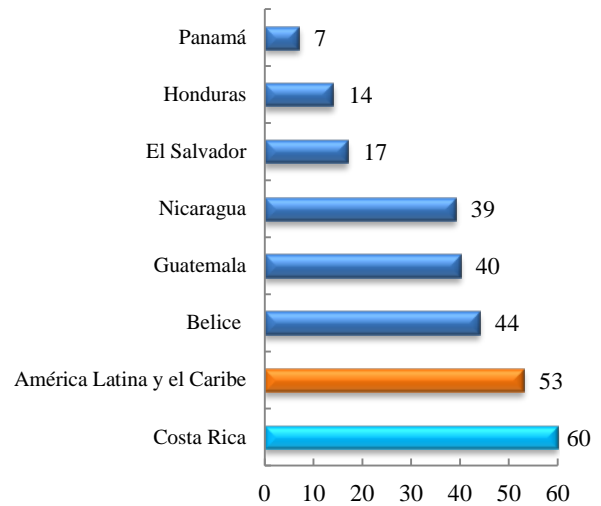
En este sentido, en el gráfico 4.8 se evidencia que mientras en Costa Rica se necesitan, en promedio, 60 días para iniciar un negocio, en los países de la región centroamericana se requiere casi la mitad del tiempo (31 días). La necesidad de reformas en temas de burocracia resulta inminente para incentivar a los inversionistas, ya que en países de la región como Panamá se puede iniciar un negocio 88% más rápido y con la mitad de procedimientos que en Costa Rica (gráfico 4.7).

<sup>75</sup> Con un 24,3% de las respuestas de los encuestados.

**Gráfico 4.8 Cantidad de procedimientos para iniciar un negocio**



**Gráfico 4.7 Cantidad de días para iniciar un negocio**

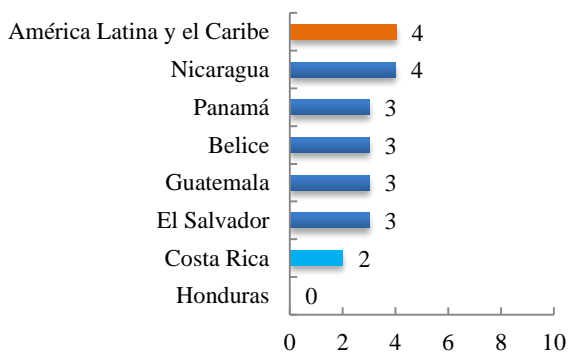


Fuente: Elaboración propia con datos de Doing Business, Banco Mundial (2013)

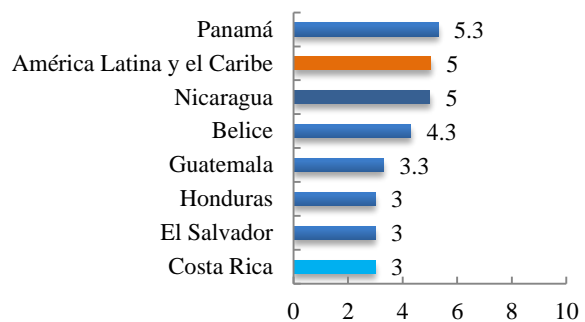
#### 4.2.2 Protección a los inversores

Garantizar la protección a los inversores es uno de los principales factores para generar un ambiente de negocios propicio que genere mayor crecimiento. No obstante, el país evidencia debilidades en su marco institucional que afectan negativamente esta condición. El ICG califica este rubro con 3, siendo 10 la nota máxima, y ubica al país en la posición 134 de 148 países. Adicionalmente, según el Doing Business, este indicador es aquel en donde Costa Rica se encuentra en peor posición (169/185), ubicándose por debajo de los niveles de Centroamérica, América Latina y el Caribe en cuanto a *Fortaleza de Protección al Inversor* (3/10) y *Grado de Transparencia* (2/10).

**Gráfico 4.9 Índice del Grado de Transparencia (0-10)**



**Gráfico 4.10 . Índice de Fortaleza de Protección al Inversor (0-10)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Doing Business, Banco Mundial (2013)

### 4.2.3 Acceso al crédito

Distribuir los ahorros de una economía por medio del crédito de forma eficiente es una de las principales tareas para garantizar el crecimiento económico. Lo anterior, sólo se logra por medio de un buen desarrollo de los mercados financieros, ya que a través de ellos se impulsan las inversiones privadas de la economía. De acuerdo a datos del Banco Mundial (2014), mientras que en 2012 la tasa de ahorro promedio como porcentaje del PIB de Centroamérica fue 16,2% y de Latinoamérica 17,8%, dicha tasa alcanzó 15,9% para Costa Rica.

El crédito promueve el consumo y así activa la economía. Por lo tanto, es un tema que debe ser analizado en profundidad para entender tanto su funcionamiento como sus resultados, de forma que se puedan implementar políticas públicas que contribuyan a su desarrollo y en última instancia al crecimiento.

Para el caso de Costa Rica, se enciende una señal de alerta en este tema que exige tomar acciones para mejorar su desempeño, especialmente desde el punto de vista de la intermediación. Y es que en contraste con los demás países de la región, el ICG 2013-2014 destaca el pilar de *Desarrollo del Mercado Financiero* con el mayor rezago (ubicación 96 sobre 148 países).

Realizar un cambio estructural en este sentido requiere de importantes esfuerzos en el sector. El FMI (2013) ha hecho hincapié en la implementación de una serie de recomendaciones en materia de supervisión financiera en dos sentidos: i) la supervisión y regulación prudencial y, ii) la gestión de crisis y resolución bancaria<sup>76</sup>.

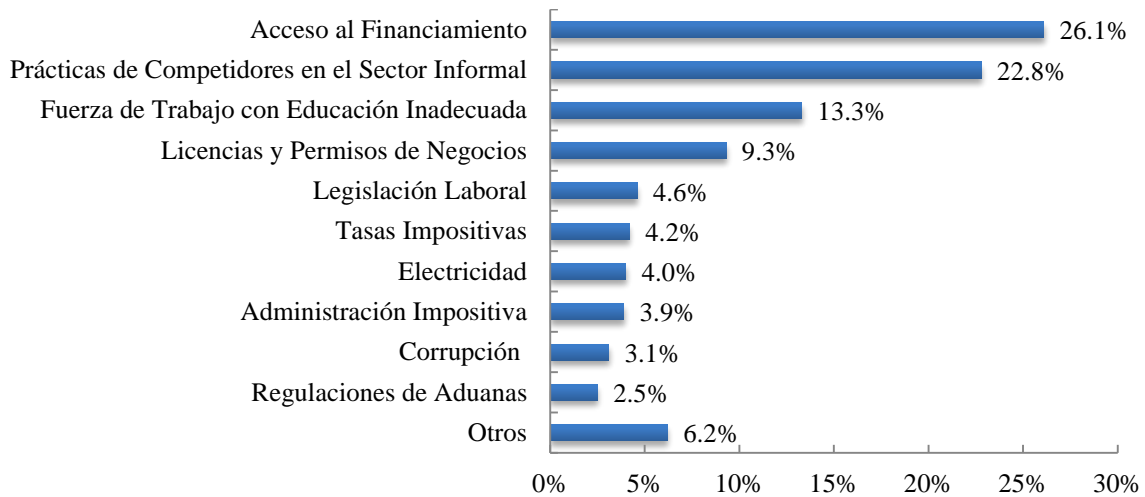
De acuerdo a CEPAL y OECD (2012), la evolución reciente de los sistemas financieros en la región no ha respondido adecuadamente a la demanda de instrumentos de crédito a nivel empresarial. Asimismo, la situación del mercado financiero en el país finalmente se refleja en una posición poco favorecedora para el acceso al crédito de los agentes económicos. El Doing Business indica que en cuanto al *Acceso al Crédito*, el país se ubica en el puesto 83, mientras que los países de la OECD en promedio están 40 posiciones por encima. Adicionalmente, la *Enterprise Survey*<sup>77</sup> señala como el principal obstáculo del ambiente de negocios el *Acceso al Financiamiento* (gráfico 4.11).

---

<sup>76</sup> Ver ART.IV, FMI (2013).

<sup>77</sup> Banco Mundial (2010).

**Gráfico 4.11 Enterprise Survey: los 10 principales obstáculos del ambiente de negocios**



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial (2010).

El estado de situación del acceso al crédito enciende una alerta como restricción al crecimiento, especialmente para las PYMES. Si bien el crecimiento del crédito para las PYMES en los últimos años ha tenido una tendencia positiva, la participación en el crédito total del Sistema Financiero Nacional fue únicamente del 8,6%<sup>78</sup> (cuadro 4.3). En contraste con la región, se reafirma el problema (gráfico 4.12) ya que en Costa Rica el crédito a PYMES como porcentaje del crédito total en 2010 es menor que el promedio en América Latina (12,39%) y en los países de la OCDE (25,54%).

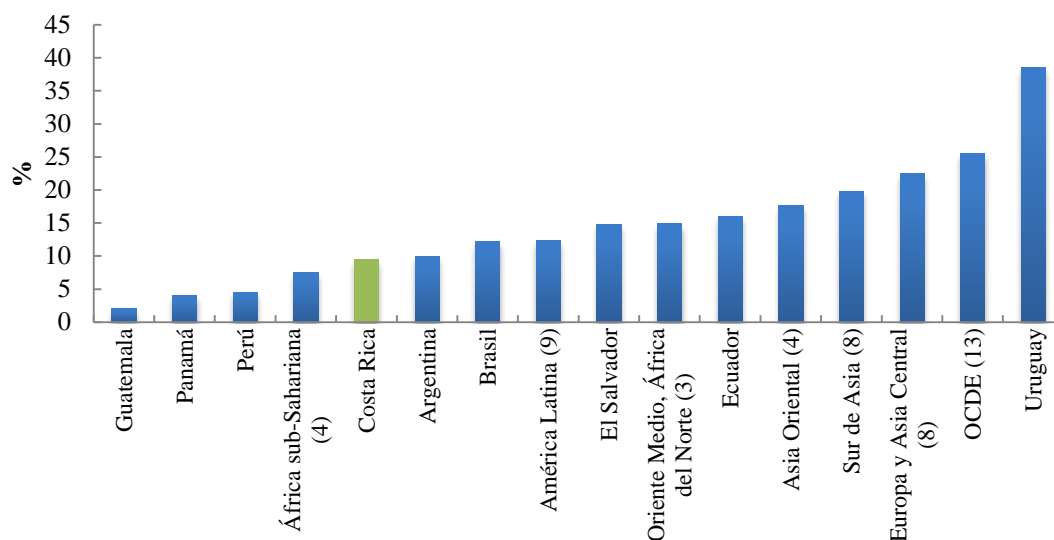
**Cuadro 4.3 Crédito a PYMES y su participación en el crédito total del SFN.**

Año	Deudores		Operaciones		Saldo crédito	
	Total	Participación (%)	Total	Participación (%)	Total (millones de colones)	Participación (%)
2008	46.137	5,6	76.772	2,6	707.451	8,4
2009	44.979	5,7	74.863	2,6	712.875	8,1
2010	45.336	5,7	79.424	2,7	707.284	7,7
2011	58.641	7,1	115.363	3,7	906.341	8,6

Fuente: Corrales y Sancho, 2012 con información de SUGEF.

<sup>78</sup> Corrales y Sancho, 2012.

**Gráfico 4.12 Crédito a PYMES como porcentaje del crédito total, 2010**



Fuente: Elaboración propia con datos de CGAP (Consulting Group of Assistance to the Poor), Financial Access report 2010.

Desde el punto de vista de la oferta, el Estado de la Nación (2013) indica que existen problemas de diseño y coordinación en los principales programas, Fodemipyme, Propyme y Compras del Estado, que facilitan el acceso al sistema financiero. Asimismo, llama la atención sobre el acceso a los fondos del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), específicamente para el caso del Fondo de Crédito para el Desarrollo que ha dejado inmovilizados 67% de los recursos del SBD, donde destacan problemas de diseño relacionados con rentabilidad, criterios de supervisión, calce y plazos.

Desde el lado de la demanda, el MEIC (2013) indica que para las PYMES la capacidad de pago y la inexistencia de garantías son las razones de rechazo por parte de los bancos. En cuanto a este punto CEPAL y OECD (2012) coinciden en que la falta de colaterales resulta uno de los principales obstáculos para acceder al crédito; además, considera como una restricción la madurez del mercado financiero de la región. Esta situación se dificulta para las PYMES, las cuales se encuentran en muchos casos en situación de informalidad.

El acceso al crédito restringido, especialmente en las PYMES, trae consigo consecuencias en materia de innovación y emprendimiento. El Global Entrepreneurship Monitor (2012) indica que 15,4% de los entrevistados discontinuó sus negocios por problemas para obtener financiamiento. Asimismo, esta restricción evita inversiones privadas y el crecimiento del sector productivo ya que reduce su capacidad de ampliar la escala de planta, tanto en capital humano y/o activos.

En conclusión, el acceso al crédito resulta una restricción al crecimiento, lo cual se deriva de una mala intermediación y mala gestión de las finanzas locales, que han provocado el alto costo y poco acceso al financiamiento. Existe una necesidad de generar alternativas dentro del ambiente de negocios para facilitar el acceso al crédito, con el objetivo de estimular las

inversiones productivas y el crecimiento económico, especialmente en sectores donde este problema es aún mayor, como es el caso de las PYMES.

#### 4.2.4 Articulación productiva

Las PYMES<sup>79</sup> en Costa Rica conforman el 95%<sup>80</sup> del parque empresarial y el 80%<sup>81</sup> de las empresas exportadoras. Además, a pesar de generar el 46%<sup>82</sup> del empleo en el país, y contribuyen 31,9%<sup>83</sup> al PIB, solamente aportan el 14%<sup>84</sup> del valor total de las exportaciones y 20% son consideradas altamente exitosas<sup>85</sup>. En este contexto, el planteamiento de políticas para fortalecer los determinantes de la competitividad de estas empresas resulta inminente para el crecimiento. Por tanto, la incorporación a mercados internacionales es uno de los principales retos que enfrentan las PYMES.

La desarticulación del tejido productivo es uno de los principales factores que restringe el crecimiento de la producción nacional. Por lo tanto, se requiere de una transformación estructural, por medio de políticas industriales de fomento al desarrollo que sean tangibles, que permitan a las PYMES mejorar su posición competitiva y acceder a nuevos mercados.

La transformación productiva que ha experimentado la economía costarricense cambió drásticamente los sectores productivos al punto que en 2011, el país se ubicó en el primer lugar de América Latina como exportador de bienes industriales de alta tecnología, como porcentaje de las exportaciones de productos manufacturados<sup>86</sup>. La exportación de productos de mayor valor agregado y de mayor demanda, se ha venido desarrollando a partir de la creación de una plataforma comercial que le ha permitido al país ampliar sus mercados, diversificar su producción y atraer inversión extranjera directa.

A pesar de estos avances en materia de internacionalización y diversificación de la producción nacional, la economía nacional posee un tejido productivo desarticulado y sin igualdad de condiciones. Por un lado existen las empresas ubicadas en regímenes especiales con beneficios fiscales y fuerte apoyo institucional<sup>87</sup>, y por otro las empresas ubicadas en regímenes regulares sin estos incentivos y en su mayoría PYMES. Si bien la mayor parte de las empresas exportadoras son PYMES (80%), el valor exportado equivale a una sexta parte del valor exportado por las empresas grandes. Del total del valor de las exportaciones en 2012, el 53%<sup>88</sup> correspondió a las 324 empresas ubicadas en ZFs, las cuales representan únicamente el 0,6% del parque empresarial nacional (PROCOMER, 2012).

---

<sup>79</sup> Considera a las micro ( $p \leq 15$ ), pequeñas ( $15 < p \leq 30$ ) y medianas ( $30 < p \leq 100$ ) empresas según número de empleados. Cabe destacar que del total de PYMES, el 74% corresponden a microempresas.

<sup>80</sup> De un total de 48.981 empresas, según el Directorio de Unidades Institucionales y Establecimientos (DUIE) 2012, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

<sup>81</sup> Censo Exportador 2012, PROCOMER.

<sup>82</sup> De un total de 770.392 empleados, según el Directorio de Unidades Institucionales y Establecimientos (DUIE) 2012, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

<sup>83</sup> Según estimación preliminar del BCCR para el 2011. MEIC (2013).

<sup>84</sup> Censo Exportador 2012, PROCOMER.

<sup>85</sup> Según el Índice de Desempeño Exportador. Compendio Estadístico 2012, PROCOMER.

<sup>86</sup> Según Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial (2013).

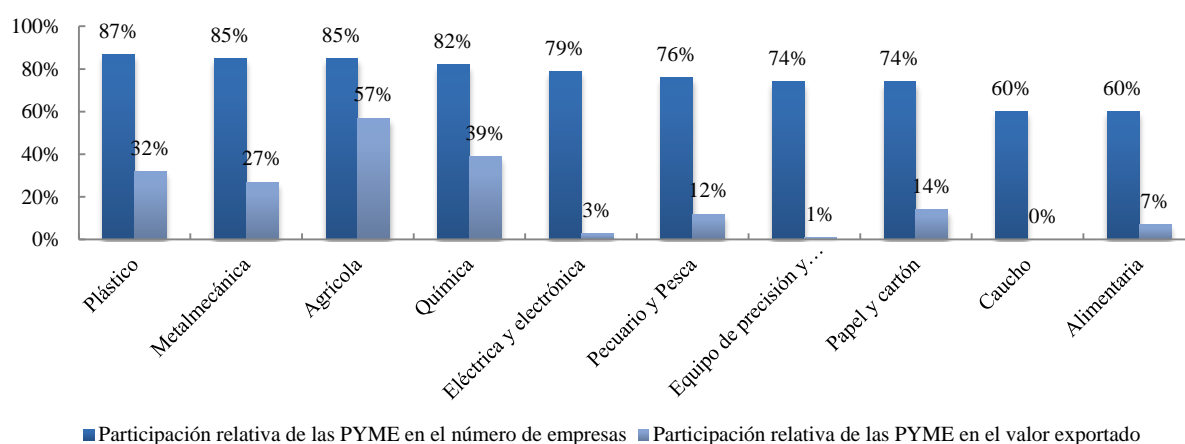
<sup>87</sup> i.g. el apoyo de instituciones como CINDE y PROCOMER.

<sup>88</sup> Compendio Estadístico 2012, PROCOMER.



El 84% de las PYMES pertenecen a los sectores de comercio (41%) y servicios (43%). En contraste con las grandes empresas, el sector agrícola es el único sector donde las PYMES tienen una mayor participación relativa respecto al valor exportado total (57%). En el sector químico, plástico y de metalmecánica, las PYMES representan alrededor de un tercio del valor exportado. En el resto de sectores exportadores, las PYMES tienen una participación menor al 15% del valor exportado. Por consiguiente, las exportaciones de estas empresas reflejan un rezago sustancial respecto a la complejidad evidenciada en la estructura exportadora de las empresas grandes y en régimen de ZF (gráfico 4.13).

**Gráfico 4.13 Participación relativa en el número de empresas y en el valor exportado de las PYME según sector (2012)**



\*El sector agrícola no incluye banano, café y azúcar.  
Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Exportador 2012, PROCOMER

Además, la estrategia productiva del país no ha contado con políticas públicas que incentiven la generación de conglomerados que contribuyan al crecimiento de las PYMES locales por medio de encadenamientos productivos. Lo anterior, al punto que, en promedio entre 2009 y 2011, únicamente el 37% de las exportaciones están vinculadas a alguna Cadena Global de Valor.

El modelo de desarrollo exportador y la aprobación de múltiples tratados de libre comercio en el país, exige a las PYMES mejorar en términos productivos para insertarse exitosamente dentro de las cadenas globales de valor, especialmente en espacios no atractivos para las grandes empresas. Por lo tanto, la desarticulación productiva se considera una restricción al crecimiento.

En este sentido, para alcanzar la articulación productiva de la PYMES se requiere de políticas públicas que promuevan una mayor sofisticación en la producción y una mayor inversión en

innovación<sup>89</sup> que permita aumentar el valor agregado de su producción y los niveles de productividad. Para lograr avances sustanciales en este sentido es necesario que la estrategia productiva nacional cuente con políticas para garantizar recurso humano altamente calificado, investigación y desarrollo e inversión en bienes de capital, entre otros.

A manera de conclusión, según lo mostrado en este capítulo, existen deficiencias en el marco institucional que afectan directamente el crecimiento, producto de fallas de Gobierno importantes que han provocado un detrimento en la apropiación de los retornos en la actividad productiva. El debilitamiento de la gobernabilidad producto de un sistema político no funcional, afectado por el multipartidismo, la falta de disciplina partidaria, la incertidumbre para la implementación de políticas y aprobación de leyes y la falta de consensos políticos, impide trazar con claridad la dirección de la política pública y el rumbo país. Adicionalmente, aquellas políticas públicas que logran trascender esta etapa se enfrentan posteriormente a serios problemas de ejecución. Por tanto, el fortalecimiento institucional es imprescindible para mejorar la eficiencia y la eficacia en la implementación de políticas públicas.

Por otro lado, Costa Rica se ha caracterizado por tener un ambiente de negocios que ha favorecido la atracción de inversiones y la exportación de bienes de alto valor agregado. Sin embargo, el país también tiene la tarea pendiente de desarrollar políticas que corrijan las restricciones que el sector productivo ha enfrentado y que ha impedido que el crecimiento económico sea aún mayor, las cuales han sido producto de fallas de Gobierno y de una mala intermediación y mala gestión de las finanzas locales, que han provocado bajos retornos a la actividad económica y un alto costo y poco acceso al financiamiento, respectivamente. Dentro de estas restricciones se encuentran la burocracia excesiva reflejada en la ineficiencia del Gobierno, la protección al inversionista, el acceso al crédito (sobre todo de las PYMES) y la desarticulación productiva.

---

<sup>89</sup> Según el Índice Global de Innovación 2013, si bien el país logró escalar 21 posiciones respecto al 2012, posicionándose en el primer lugar de América Latina y el Caribe (39 de 142 economías); el mismo refleja puntos importantes donde aún existe un gran espacio de mejora. En cuanto a Investigación y Desarrollo (I+D), el país alcanzó la posición 78, dónde destaca el rubro de gasto en I+D (0,5% del PIB) que alcanzó el puesto 55. Además, en los siguientes rubros el país se encuentra en las peores posiciones: inversión (129), creación de conocimiento (112), ambiente de negocios (112), innovación (107), crédito (106) e infraestructura (104).

## 5 Riesgos macroeconómicos

La inestabilidad macroeconómica incide directamente en las decisiones de inversión de las empresas. La insostenibilidad de las cuentas fiscales o externas presupone la necesidad de financiamiento por medio de la inflación, depreciación o de deuda. Por esto, puede que un elevado riesgo país desincentive las inversiones privadas, es decir, que las fallas del Gobierno puedan provocar una baja apropiación en los retornos de la actividad económica (de acuerdo a la rama del árbol de decisión de Hausmann *et al.*, 2005). Luego de la crisis de los años ochenta, Costa Rica adoptó una política macroeconómica en línea con la estrategia de desarrollo de fomento de las exportaciones, lo cual benefició principalmente al sector exportador y propició la entrada de flujos de IED. No obstante, el país ha adoptado políticas que han cambiado el panorama macroeconómico, tanto para responder a la crisis económica internacional de 2008-2009 como a problemas estructurales.

### 5.1 Panorama monetario y cambiario

A partir del año 2005, el BCCR inició un proceso de migración gradual hacia un esquema de metas de inflación. En éste, se busca la sustitución del ancla nominal que dirige la política, basada en la credibilidad que tenga la autoridad monetaria y la independencia de las políticas que lleve a cabo (Berganza y Broto, 2011). Uno de los primeros pasos se tomó en octubre de 2006 cuando se modificó el sistema cambiario, pasando de un esquema de “mini devaluaciones”, que buscaba ganancias de competitividad para la promoción de exportaciones, a una banda cambiaria. Esta decisión se tomó para independizar la política monetaria y porque el sistema anterior generaba inercia inflacionaria, producto de las expectativas de inflación.

Entre las consecuencias del nuevo sistema, destaca una reducción en el crecimiento de los precios, los cuales experimentaron una desaceleración significativa a partir del año 2009, cuando la inflación cerró en 4,05%, mientras que el año anterior había terminado en 13,9%<sup>90</sup>. Desde entonces, y hasta 2012, la autoridad monetaria logró el objetivo de colocar la inflación dentro de un rango meta ( $5\% \pm 1$  p.p.) a final de cada año. Adicionalmente, el BCCR ha ido logrando una convergencia progresiva de las expectativas de inflación con el rango meta (ver gráfico 5.1) y hacia la inflación de los principales socios comerciales, lo que en parte demuestra que han habido ganancias de credibilidad.

Otro de los pasos que ha llevado a cabo el BCCR ha sido el de mejorar la efectividad de la Tasa de Política Monetaria (TPM) para consolidarla como su principal instrumento de política.

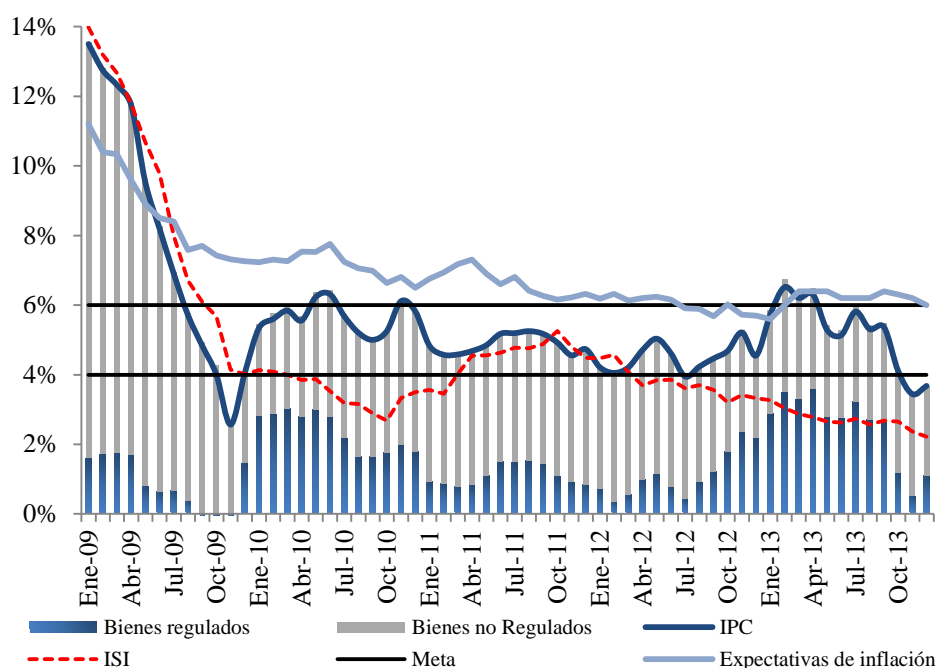
La autoridad monetaria ha expresado abiertamente sus intenciones de migrar a un régimen de flotación administrada en el mediano plazo. Esta migración se daría como pre-condición para adoptar un esquema de metas de inflación. Sin embargo, ante los reiterados pedidos de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) de flexibilizar el tipo de cambio en forma inmediata, el BCCR ha expresado su preocupación acerca de los

---

<sup>90</sup> La caída en los precios en este período puede ser explicada, no solamente por el cambio en el régimen cambiario y el nuevo esquema de política monetaria, sino también por la baja en el precio de los *commodities*, relacionada con la crisis financiera internacional.

posibles resultados de adoptar esta política en un contexto de tasas de interés históricamente bajas en países desarrollados, lo cual podría generar una apreciación real de la mano de un mayor flujo de capitales. Es posible que esta amenaza desaparezca en el corto plazo debido a la recuperación económica que la mayoría de los países desarrollados ha comenzado a avizorar desde mediados de 2013. Esto podría traer como resultado una marcada reducción en el flujo de capitales hacia países como Costa Rica. De hecho, a principios de 2014 ya se habían sentido algunos efectos de este comportamiento, plasmados en una depreciación del colón del orden del 8% entre diciembre 2013 y febrero 2014.

**Gráfico 5.1 Inflación interanual de bienes regulados, no regulados, IPC e ISI, (Enero 2009 – Diciembre 2013)**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y BCCR.

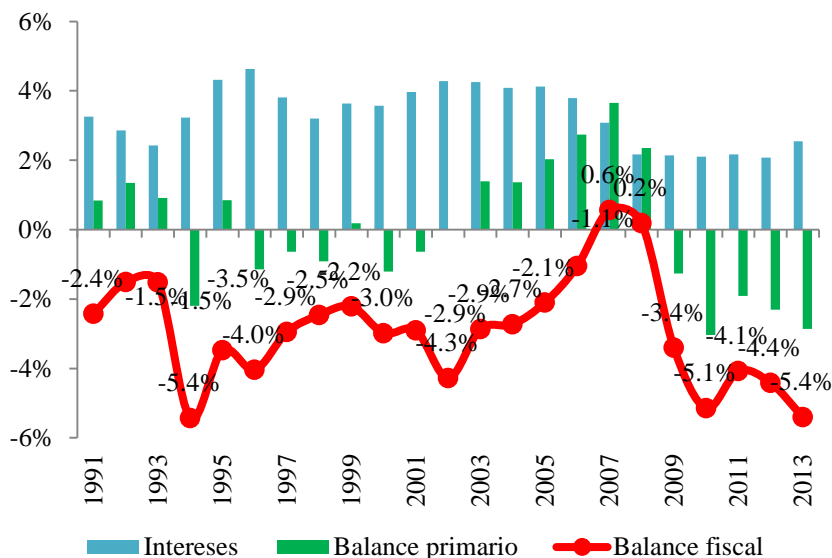
A pesar de que se encuentren algunas limitaciones al control de la inflación, el BCCR ha podido experimentar ganancias significativas en credibilidad, principalmente por los buenos resultados que ha tenido la inflación desde 2009. En ese sentido, gracias a la estabilidad de precios que ha experimentado el país desde entonces, se descarta a la política monetaria como una restricción acuciante al crecimiento económico, pues actualmente no se considera que exista una baja apropiación de los retornos en la actividad económica debido a fallas de gobierno respecto a este tema.

## 5.2 Situación fiscal

Como resultado de la crisis financiera internacional, las cuentas fiscales costarricenses retomaron la tendencia deficitaria observada durante los últimos 40 años. Luego de la inusual experiencia de dos años consecutivos de superávits fiscales (0,6% y 0,2% en 2007 y 2008, respectivamente), el país ha llegado a tener un déficit fiscal promedio, entre 2009 y 2013, de 4,5% del PIB, donde el año 2013 tuvo un resultado negativo de 5,4%. Los resultados positivos desaparecieron como resultado de la aplicación de la política contra-cíclica llevada

a cabo por el Gobierno, por cuanto se elevó el gasto en partidas inflexibles<sup>91</sup>. Estos resultados siguen colocando al país en la situación histórica de déficit, pues el Gobierno ha podido lidiar con un resultado financiero promedio negativo de 3,2% en los últimos 39 años.

**Gráfico 5.2 Resultado Primario, Intereses y Balance Fiscal como % del PIB, 1991-2013**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

De acuerdo con Izquierdo y Manzano (2012), para enfrentar los embates de la crisis económica internacional, la región<sup>92</sup> incrementó, principalmente, los gastos en el rubro de remuneraciones. El mismo se puede categorizar como un gasto rígido por lo difícil que resultaría reducir la nómina o las remuneraciones. Los autores llaman la atención acerca del aumento de las transferencias corrientes, las cuales pueden considerarse también como un gasto relativamente inflexible pues corresponden a políticas de mediano plazo o estructurales.

En el caso de Costa Rica, el gasto en remuneraciones pasó de promediar 5,7% del PIB entre 2006 y 2009, a 7,2% entre 2010 y 2013; mientras que las transferencias corrientes pasaron de 5,2% del PIB a 7,3% del PIB, en el mismo período. Izquierdo y Manzano (2012) destacan que el gasto en transferencias corrientes se utiliza, en buena medida, para atender las necesidades de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), que se encuentra en una delicada situación financiera debido a la suba en gastos de nómina y un deterioro de las pensiones del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), lo cual puede representar un riesgo a la prestación de los servicios de salud. Ambas erogaciones, remuneraciones y transferencias corrientes, pasaron de representar el 68,9% del gasto total promedio entre 2006 y 2009, a 76,1% promedio para el período 2010-2013. Como resultado, el gasto total del Gobierno Central creció de 15,7% del PIB en 2008 a 19,6% en 2013.

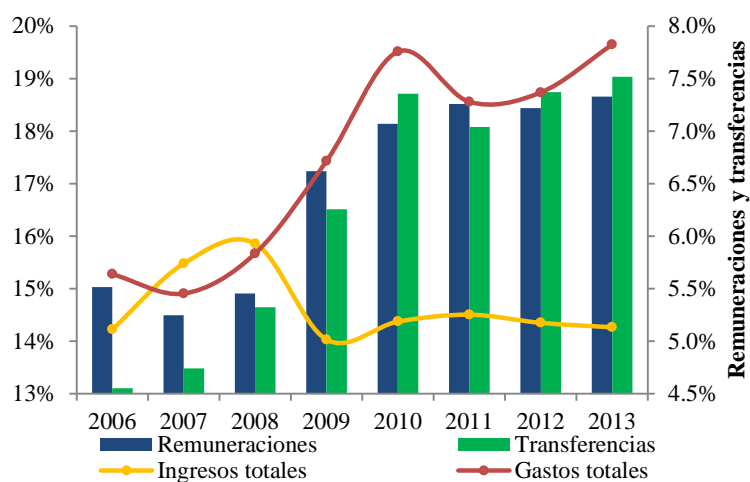
Si bien la política contra-cíclica elevó el gasto, los ingresos no crecieron al mismo ritmo. Según Rojas y Lücke (2013), a partir del año 2002 los ingresos se mueven de manera más

<sup>91</sup> De acuerdo al documento “¿Cómo lograr la Consolidación Fiscal? Recomendaciones para una Hoja de Ruta” del Ministerio de Hacienda de Costa Rica, cerca del 95% del gasto presupuestado del Gobierno Central para el 2014 es inflexible.

<sup>92</sup> Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

estrecha con la producción, con lo que se puede esperar que se hayan ralentizado producto de la crisis internacional y su consecuente desaceleración económica. Entre los años 2006 y 2008, los ingresos totales del Gobierno Central como porcentaje del PIB promediaron 15,2%, para luego caer casi un punto porcentual promedio entre 2009 y 2012. Además, los ingresos apenas crecieron 8% entre 2011 y 2012, mientras que entre 2007 y 2008 se incrementaron 18%. Particularmente, los ingresos al erario público pasaron de 15,9% del PIB en 2008 a 14,5% en 2012. En 2013 el panorama fiscal se torna más complicado, al registrar 19,7% respecto al PIB en gastos, pero con 14,3% en ingresos.

**Gráfico 5.3 Ingresos, gastos, transferencias y remuneraciones cómo % del PIB, 2006-2013**



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

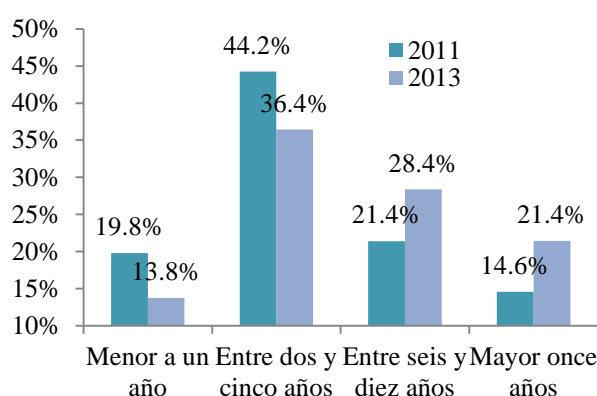
Para hacer frente al desafío fiscal, el Gobierno de Costa Rica envió en 2011 para aprobación en la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, que originalmente esperaba tener un resultado positivo de 2,5% del PIB en ingresos tributarios, con medidas como el cambio en el impuesto general sobre las ventas del 13% por un impuesto al valor agregado (IVA) del 14%. Sin embargo, la Sala IV emitió un fallo que declaraba la existencia de vicios en la aplicación de la vía rápida para su aprobación, y por lo tanto el Gobierno tuvo que diseñar una alternativa.

Ante la negativa de la sala constitucional, el Gobierno de Costa Rica presentó la Ley para el Manejo Eficiente de las Finanzas Públicas. Ésta propone medidas tanto del lado del ingreso como del lado del gasto. Por el lado de los ingresos, plantea, como uno de sus puntos más relevantes, el traslado de 25% de los beneficios de las empresas públicas en régimen de competencia a las arcas del Estado. Por el lado de los gastos, destaca el establecimiento de una regla fiscal que explicita la prohibición de que el gasto del Gobierno Central crezca en exceso de la proyección de crecimiento del PIB nominal hecha por el BCCR. Se esperaba que con esta ley el Gobierno se ahorrara un estimado de 0,26% del PIB. No obstante, y considerando que los procesos legislativos en Costa Rica son muy largos, esta ley aún no ha sido<sup>93</sup> aprobada a pesar de haber sido presentada el 18 de abril de 2012.

<sup>93</sup> En junio de 2014.

Entre otras alternativas que buscó la administración para hacer frente a la situación fiscal, destaca la Ley de Eurobonos, la Ley de Fortalecimiento de la Gestión Tributaria y la Ley para el Cumplimiento del Estándar de la Transparencia Fiscal, aprobadas en 2012. La Ley de Eurobonos permite al país endeudarse en el exterior y cambiar deuda interna y de corto plazo por deuda externa emitida a mayor plazo. Al respecto, se puede mencionar que el Gobierno ha logrado disminuir en más de 30% la proporción de deuda con vencimiento a menos de un año, respecto al saldo total, de 19,8% en 2011 a 13,8% a final de 2013. La misma situación se presenta para la deuda con vencimiento entre dos y cinco años, la cual cayó en más de 17% en 2013 (ver gráfico 5.4). Estos cambios permiten suavizar los vencimientos de deuda y evitar sobresaltos en un período determinado.

**Gráfico 5.4 Perfil de vencimiento respecto al saldo de deuda del final del período**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Por otro lado, también fue aprobada la Ley de Fortalecimiento de la Gestión Tributaria que busca mejorar la eficiencia en la recolección de impuestos y luchar contra la evasión. Algunas medidas dentro de la ley fueron la introducción de sanciones ante el incumplimiento de obligaciones fiscales y el mayor control en las transferencias de propiedades. También se aprobó la Ley para el Cumplimiento del Estándar de la Transparencia Fiscal, la cual flexibiliza la apertura del secreto bancario, eliminando la necesidad de contar con un indicio de ilícito y solo basta con estar en un proceso de fiscalización.

El Gobierno volvió a formular una propuesta de reforma fiscal hacia finales del año 2013. A diferencia de la anterior propuesta de 2011, el ejercicio buscaba llevar al Congreso una serie de proyectos de ley consensuados entre una gran cantidad de sectores de la sociedad. Dentro de las medidas más relevantes dentro de dicha propuesta destaca la transformación del Impuesto General sobre las Ventas a un IVA manteniendo en 13% la alícuota, adoptar un esquema de renta global y renta mundial para el caso del impuesto de renta así como controlar el crecimiento de los salarios de los empleados del sector público, entre otras. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda (2013), la nueva propuesta debería lograr un ajuste del 3,5% del PIB hasta 2018.

Dadas las necesidades de financiamiento, el Gobierno ha recurrido en tres ocasiones a los mercados internacionales a colocar títulos de deuda, en el marco de la Ley de Eurobonos antes mencionada. Esta ley le permite al Gobierno Central colocar deuda en mercados

internacionales por un máximo de US\$1.000 millones por año y hasta por un total de US\$4.000 millones. La primera emisión fue en dólares americanos, con una madurez de 10 años y a una tasa de 4,25%; la más baja de la historia de Costa Rica. Posteriormente, el Gobierno realizó una nueva emisión de Eurobonos por US\$1.000 millones en abril de 2013 en dos tramos de US\$500 millones cada uno, a tasas de 4,375% (con vencimiento en 12 años) y 5,625% (con vencimiento en 30 años). Esta fue la primera vez que el país pudo colocar deuda a un plazo de 30 años. Por último, en abril de 2014, se realizó la tercera colocación en los mercados internacionales por un monto de US\$1.000 millones, colocados a 30 años plazo con una tasa de interés de 7%.

Con todas las medidas que el Gobierno logró contener el crecimiento del déficit fiscal por un tiempo. Destacan los esfuerzos por contener el gasto, el cual creció 10% entre 2011 y 2012, en contraste con el 27% de crecimiento registrado entre 2009 y 2010. No obstante, al cierre del año 2013 los gastos del Gobierno Central se volvieron a acelerar, creciendo 14,0% respecto a 2012, mientras que los ingresos crecieron 8,0%, resultando en un déficit fiscal del orden del 5,4% del PIB.

### **5.3 Deuda**

Como se ha mencionado, la crisis internacional de 2008 y 2009 ha dejado como saldo un deterioro de las finanzas públicas. En particular, la deuda del Gobierno Central sufrió un punto de inflexión en el año 2008, para tomar una senda alcista. Ésta creció 10,7 puntos porcentuales con respecto al PIB en cinco años, alcanzando 36,1% en diciembre de 2013. Por otro lado, el indicador de deuda respecto a ingresos totales del Gobierno Central registra también una suba significativa, pasando de 156% en 2008 a 253% en 2013 (crecimiento de 62,2%). Consecuentemente, el servicio de intereses pasó de caer 19% en 2008 a crecer en promedio 14% anual entre 2009 y 2013, destacando este último como el año en que más creció esta erogación desde 2000, con una suba de 34%. Sin embargo, la deuda soberana de Costa Rica posee una calificación de riesgo que la ubica en grado de inversión no especulativo<sup>94</sup>, pero ésta podría verse afectada por desbalances financieros del Gobierno que impacten de manera negativa la dinámica de la deuda<sup>95</sup>.

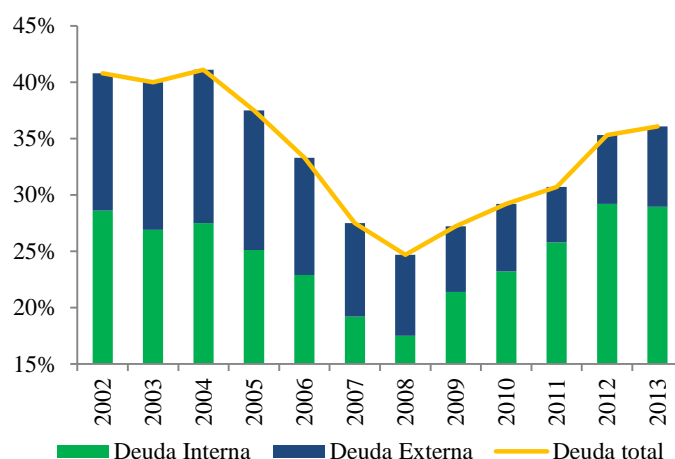
---

<sup>94</sup> Otorgado por la agencia calificadora Fitch Ratings en setiembre de 2010.

<sup>95</sup> De acuerdo con el comunicado “*Fitch Affirms Costa Rica at ‘BB+’; Outlook Stable*” de la firma Fitch Ratings, publicado el 27 de enero de 2014.



**Gráfico 5.5 Deuda del Gobierno (interna, externa y total) como % del PIB, 2002-2013**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y BCCR.

Para analizar las implicaciones que el desbalance fiscal podría tener sobre la dinámica de la deuda, se llevaron a cabo tres ejercicios<sup>96</sup>: el enfoque estándar, el modelo endógeno de dinámica de la deuda o de corto plazo y el enfoque de gráficos de abanico (ver recuadro 5.1). Asimismo, se consideraron tres escenarios para la evaluación de la deuda: i) sin ajuste fiscal, ii) con ajuste de 3,5% del PIB<sup>97</sup> (consolidación total); y iii) con un ajuste parcial de 1,75% del PIB (consolidación parcial)<sup>98</sup>.

El enfoque estándar trata de calcular el balance primario de largo plazo que se requiere para mantener la razón de deuda/PIB constante. Específicamente, el ejercicio utiliza una tasa de interés real promedio de 5,7%<sup>99</sup>, una tasa de crecimiento de largo plazo de 4,6%, una tasa de inflación de 5% y parte de un déficit primario de 2,8% del PIB (correspondiente al 2013). Los resultados sugieren que el superávit primario requerido para mantener la deuda en su nivel actual es de 0,4% del PIB. Adicionalmente, el ajuste requerido para mantener la deuda constante en el largo plazo es del orden del 3,2% del PIB, similar al 3,5% calculado por el Ministerio de Hacienda (2013). Por otro lado, dependiendo de las condiciones internas y externas, las tasas de interés y la tasa de crecimiento de la economía pueden variar. Por lo anterior, en el cuadro 5.1 se muestran los niveles de superávit primario y ajuste respecto al PIB requeridos para distintos niveles de tasa de interés y de crecimiento económico.

<sup>96</sup> Los ejercicios se basaron en datos reales y proyecciones de las variables provenientes de las siguientes fuentes: Ministerio de Hacienda, Banco Central de Costa Rica, y del Economist Intelligence Unit.

<sup>97</sup> El ajuste que podría derivar de la aprobación de una nueva reforma fiscal, según lo dispuesto en el documento “En Ruta hacia la Consolidación Fiscal: Agenda para un Diálogo Nacional”.

<sup>98</sup> Este último ejercicio se llevó a cabo con el objetivo de recoger el efecto de una posible reforma de menor alcance, pues el proyecto de ley podría sufrir modificaciones durante el trámite legislativo.

<sup>99</sup> Calculada como el promedio ponderado de las tasas de interés reales implícitas de la deuda externa e interna, las cuales se utilizaron como *proxys* de las tasas de interés externa y doméstica respectivamente.

## Recuadro 5.1.

### Metodologías para el Análisis de Sostenibilidad de Deuda (ASD)

Existen altos costos macroeconómicos que pueden surgir del impago de la deuda, los cuales se puede manifestar ya sea por pérdidas de reputación y sanciones directas para el país, hasta efectos colaterales como debilitamiento del sistema bancario y de la actividad económica. Es por esta razón que el desarrollo de la metodología para el ASD ha sido fundamental para brindar herramientas a los hacedores de política. En el presente documento se utilizan tres de las principales metodologías utilizadas para los ASD, a saber: i) el enfoque estándar, ii) el enfoque de dinámica endógena de la deuda y iii) la metodología de gráficos de abanico<sup>100</sup>.

El objetivo del enfoque estándar, desarrollado principalmente por Blanchard (1990), es estimar el nivel de superávit primario necesario para mantener constante la proporción del saldo de la deuda en relación al PIB en el largo plazo. Adicionalmente, se puede calcular el nivel de ajuste que se requiere para alcanzar el superávit primario antes mencionado. Se puede decir entonces, que es el nivel de ajuste requerido para mantener la razón deuda/PIB constante. La ecuación (1) muestra la condición que se debe satisfacer para que se cumpla lo anterior<sup>101</sup>. De esta manera, en el largo plazo, el superávit primario debería ser suficiente para cubrir el pago de intereses sobre la deuda.

$$f = \frac{r-g}{1+g} d \quad (1)$$

Por otro lado, el enfoque de dinámica endógena de la deuda se asemeja al anterior, en el sentido que utiliza una derivación de la ecuación (1), en la cual se incorpora la composición por moneda. El objetivo principal de este ejercicio es estudiar la dinámica de la deuda en el mediano plazo (por lo general 5 o 10 años). Esta metodología le permite al investigador introducir choques en las variables clave que afectan la trayectoria futura de la razón de deuda/PIB, de modo que se puedan avizorar los posibles efectos adversos futuros. Las variables clave que afectan la dinámica de la deuda son: a) la tasa de depreciación del tipo de cambio nominal, b) la tasa de crecimiento económico, c) el superávit primario y d) la tasa de interés doméstica y externa. La ecuación (2) explica la dinámica de la deuda en función de las variables antes mencionadas<sup>102</sup>.

$$d_t = \left[ \alpha \left( \frac{1+r_t^d}{1+g_t} \right) + (1-\alpha) \left( \frac{(1+r_t^f)(1+\Delta e)}{1+g_t} \right) \right] d_{t-1} - f_t \quad (2)$$

Por último, la metodología de gráficos de abanico trata, no solo de estimar una trayectoria central de la razón de deuda a PIB, sino que se avoca también a calcular una distribución de las potenciales trayectorias que ésta pueda tomar. Para obtener los posibles caminos que puede seguir la deuda, incorpora una estructura de choques aleatorios que alteran las variables clave que determinan la trayectoria de la misma<sup>103</sup>.

<sup>100</sup> Para más detalle sobre los costos de impago de deuda soberana y sobre éstas y otras metodologías, véase (BID, 2007).

<sup>101</sup> Donde  $f$  es el superávit primario,  $r$  es la tasa de interés real,  $g$  la tasa de crecimiento económico y  $d$  la proporción de deuda/PIB.

<sup>102</sup> Donde  $f$  es el superávit primario,  $r^d$  es la tasa de interés real doméstica,  $r^f$  es la tasa de interés real externa,  $g$  la tasa de crecimiento económico,  $\Delta e$  es la tasa de depreciación del tipo de cambio nominal y  $d$  la proporción de deuda/PIB. Todos los subíndices  $t$  hacen referencia al tiempo.

<sup>103</sup> Para más información sobre esta metodología, consúltase Arizala *et al.*, (2010).

**Cuadro 5.1 Balance primario requerido para estabilizar el nivel de deuda del Gobierno Central (% del PIB)**

Tasa de crecimiento de largo plazo del PIB real						
4,24% 4,44% 4,63% 4,82% 5,02%						
<b>Tasa de interés real</b>						<b>Superávit primario requerido (%PIB)</b>
<b>6,26%</b>	0,7%	0,6%	0,6%	0,5%	0,4%	
<b>5,96%</b>	0,6%	0,5%	0,5%	0,4%	0,3%	
<b>5,67%</b>	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%	0,2%	
<b>5,37%</b>	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%	0,1%	
<b>5,08%</b>	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%	

<b>Tasa de interés real</b>						<b>Ajuste Requerido (%PIB)</b>
<b>6,26%</b>	3,5%	3,4%	3,4%	3,3%	3,2%	
<b>5,96%</b>	3,4%	3,3%	3,3%	3,2%	3,1%	
<b>5,67%</b>	3,3%	3,2%	3,2%	0,0%	3,0%	
<b>5,37%</b>	3,2%	3,1%	3,1%	3,0%	2,9%	
<b>5,08%</b>	3,1%	3,0%	3,0%	2,9%	2,8%	

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, el enfoque de dinámica endógena de la deuda muestra la vulnerabilidad de la deuda frente a posibles choques externos. De acuerdo con los datos utilizados, en un escenario sin reforma, la razón deuda/PIB del Gobierno Central podría seguir una trayectoria creciente hasta el año 2018, momento en el cual se ubicaría alrededor del 50,2% de la producción (ver cuadro 5.2), similar al 51,5% calculado por el Ministerio de Hacienda (2013). Por otro lado, de acuerdo con los resultados del ejercicio con reforma total (3,5% del PIB), la deuda se podría mantener estable en un rango de 33-35% del PIB; mientras que con una reforma parcial (1,75%) la deuda respecto al PIB superaría el 40% en el año 2017, pero con un crecimiento menos acelerado que en un escenario sin reforma, pues con una reforma parcial alcanzaría el 41,6% en 2018.

**Cuadro 5.2 Evolución de la Deuda/PIB: Dinámica Endógena de la Deuda**

Línea base (sin choques)	2014	2015	2016	2017	2018
Crecimiento del PIB real	3,8%	4,1%	4,4%	4,4%	4,5%
Tasa de interés doméstica	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%
Tasa de depreciación del tipo de cambio nominal	0,02%	0,90%	0,73%	0,61%	0,59%
Inflación	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Tasa de interés externa	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%
<b>Deuda/PIB</b>					
Sin reforma	38,8%	41,5%	44,4%	47,3%	50,2%
Con reforma	35,3%	34,6%	34,0%	33,4%	33,0%
Con reforma parcial	37,0%	38,1%	39,2%	40,3%	41,6%

Fuente: Elaboración propia.

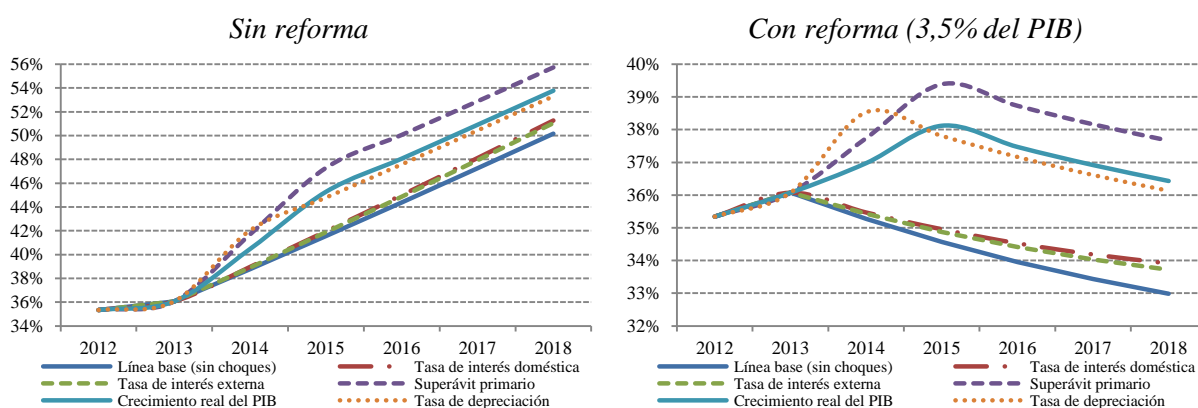
Seguidamente, se procederá a extender este enfoque, analizando la dinámica de la deuda en el mediano plazo ante los siguientes choques macroeconómicos: (1) depreciación del 30% en 2014; (2) dos períodos consecutivos de estancamiento (crecimiento real de -1%); (3) un choque de un desvío estándar durante dos años consecutivos en el superávit primario; (4) un choque de un desvío estándar permanente en las tasas de interés doméstica y extranjera.

Los resultados del ejercicio muestran una mayor sensibilidad de la deuda ante un choque al superávit primario, en los tres escenarios. En un contexto sin reforma fiscal, la deuda se colocaría por encima del 40% del PIB<sup>104</sup> bajo cualquiera de los ejercicios propuestos, con una tendencia al alza. Específicamente, para el caso de los choques de depreciación, crecimiento económico negativo y superávit primario, este nivel se superaría en 2014, mientras que para el caso de los choques en tasas de interés esto sucedería en 2015. El más adverso de los choques es el del superávit primario, pues según las proyecciones de mediano plazo, la razón de deuda alcanzaría el 55,8% en 2018, creciendo a una tasa promedio de 9,2% anual entre 2014 y 2018.

Por otro lado, en un escenario de reforma parcial, las vulnerabilidades son similares a un contexto sin reforma, por cuanto se sobrepasaría el 40% del PIB en 2014 para el caso del choque de depreciación, mientras que los choques de crecimiento económico negativo y superávit primario superarían este nivel en 2015. En los demás casos esto ocurriría en 2017. El máximo nivel de deuda proyectado para 2018, entre todos los ejercicios, se obtendría en el caso de un choque al superávit primario, alcanzando un 55,7% del PIB.

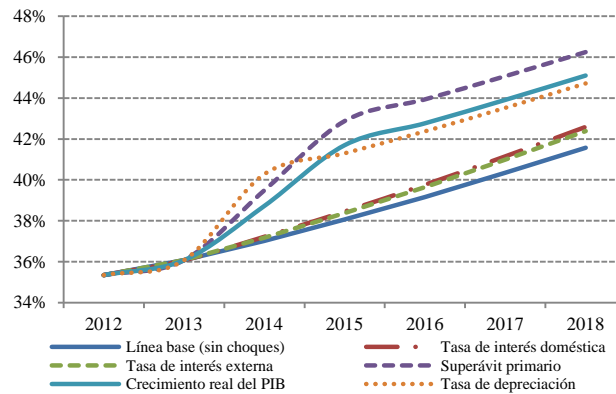
Por último, en un escenario con un ajuste fiscal del 3,5% del PIB la deuda se mantendría por debajo del 40% del PIB para cualquiera de los escenarios propuestos e incluso podría colocarse en valores menores a los observados actualmente. Bajo un choque al superávit primario en un contexto de reforma, la deuda se ubicaría alrededor del 40% para el año 2015; sin embargo, de acuerdo a las proyecciones, no lo llegaría a sobrepasar.

**Gráfico 5.6 Evolución de la Deuda/PIB: Dinámica Endógena de la deuda**



<sup>104</sup> Porcentaje de referencia utilizado por el Ministerio de Hacienda (2013).

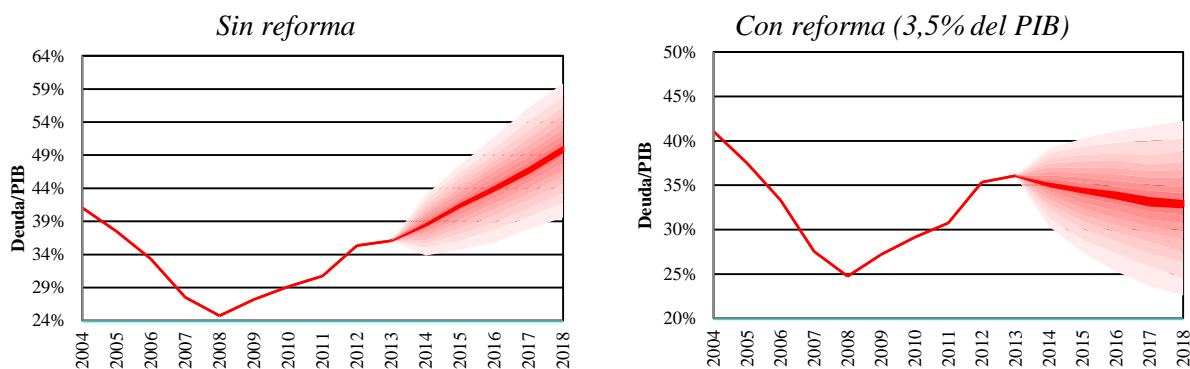
Con reforma parcial (1,75% del PIB)



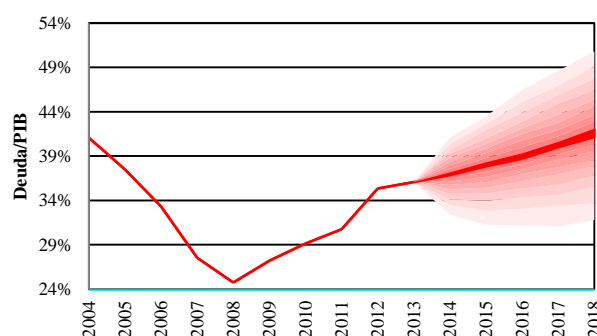
Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, los resultados del enfoque de gráficos de abanico muestran una tendencia creciente de la deuda en un contexto de ausencia de un ajuste fiscal, acorde con lo sugerido por el enfoque anterior. Particularmente, en un escenario sin reforma fiscal, la probabilidad de que la deuda sobrepase el 40% en 2015 es de 56,1%, mientras que esta probabilidad aumentaría a 73,9% un año después. Por otro lado, ante un ajuste fiscal del 3,5% del PIB, la probabilidad de que la deuda sobrepase el 40% en 2015 y 2016 cae a 10,7% y 14,2%, respectivamente. Finalmente, los ejercicios llevados a cabo suponiendo un ajuste parcial de 1,75% del PIB muestran que las probabilidades de superar el 40% pasan a 33,2% y 45,4% en 2015 y 2016, respectivamente; con lo cual se podría decir que un ajuste parcial pareciera no ser suficiente para controlar la tendencia creciente de la deuda. Sin embargo, es oportuno recordar que el país ha experimentado déficits de 3,2% promedio durante los últimos 39 años con niveles de deuda similares a los actuales sin haber tenido que pasar por apremios económicos marcados.

Gráfico 5.7 Evolución de la Deuda/PIB: Gráficos de Abanico



*Con reforma parcial (1,75% del PIB)*



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de los ejercicios sugieren la necesidad de avanzar en el proceso de consolidación fiscal, de modo que el país pueda contener aumentos futuros en el nivel de deuda. Sin embargo, dadas las rigideces en el gasto público antes mencionadas, para poder estabilizar la deuda en el tiempo será necesaria la ayuda de un plan global de consolidación fiscal que permita aumentar los ingresos del Estado y hacer más eficiente el gasto. Adicionalmente, estos ejercicios no contemplan el hecho de que existe pro-ciclicidad en la dinámica de los ingresos del Estado, por lo que de presentarse una mejora en el crecimiento de los principales socios comerciales, esto podría traducirse en mayores tasas de crecimiento económico en Costa Rica y, consecuentemente, en una mejora en la posición fiscal. Asimismo, es importante tener en cuenta que Costa Rica se encuentra aún lejos de alcanzar los niveles de deuda observados a principio de los 1980s. Entre 1984 y 1994 la deuda conjunta del Gobierno Central y el BCCR fue, en promedio, 63,4% del PIB, y a pesar de esos niveles de deuda el país pudo sostener tasas de crecimiento positivas. Por otro lado, se debe tener presente que, como se mencionara anteriormente, el país sigue teniendo un grado de inversión no especulativo con ingresos por IED de alrededor de 5% del PIB anual.

De acuerdo con lo expuesto, se puede decir que la política macroeconómica en Costa Rica posee fortalezas respecto al manejo de su política monetaria, pero en materia fiscal existen espacios de mejora que deben ser corregidos para garantizar un ambiente macroeconómico estable.

Específicamente, el control de la inflación por parte del BCCR ha sido exitoso. El moderado crecimiento de los precios desde 2009, respecto a los años anteriores, se ha traducido en ganancias de credibilidad para la autoridad monetaria. Como resultado, y a pesar de que algunas veces los precios regulados pueden atentar contra la meta, los resultados de la inflación en los últimos años han sido moderados, y por lo tanto no se considera a la política monetaria como una restricción al crecimiento.

Por otro lado, la situación fiscal en Costa Rica es delicada y parece que la aprobación de una reforma fiscal, con elementos tanto de aumento de ingresos como mejora en la eficiencia del gasto, es necesaria. La brecha creciente entre gastos e ingresos ha provocado que la autoridad fiscal se endeude para hacer frente al desbalance, el cual podría tener un comportamiento alcista en los próximos años. Las presiones en el mercado interno han provocado un aumento de las tasas de interés en el pasado. Las emisiones de Eurobonos, motivadas por las

condiciones favorables en el mercado internacional, han disminuido las presiones internas. Sin embargo, no se prevé que estas condiciones prevalezcan durante mucho tiempo.

Cabe destacar que un aumento en los impuestos no necesariamente significaría una distorsión en el mercado interno, pues Costa Rica cuenta con una carga tributaria comparativamente baja. De acuerdo con PNUD (2014), mientras que el promedio de carga impositiva (incluyendo seguridad social) en América Latina fue 22,2% del PIB en el año 2012, este porcentaje llegó a alcanzar el 21,6% del PIB en Costa Rica. Pero además, para 2011, el gasto social (educación, salud, seguridad, asistencia social, vivienda y otros) alcanzó el 22,6% del PIB, por encima del promedio latinoamericano (18,1%).

En este sentido, se considera que la situación fiscal es una restricción al crecimiento, pues de no aprobarse una reforma, la brecha fiscal podría seguir incrementándose, significando una falla de Gobierno importante, en detrimento de la apropiación de los retornos de la actividad económica.

Además, para mitigar esta situación el país podría, no solo contar con una reforma fiscal parcial o total, sino que además podría trabajar en pos de generar elementos en sectores productivos que la lleven a crecer a niveles similares a los observados en la primera parte de la década pasada.

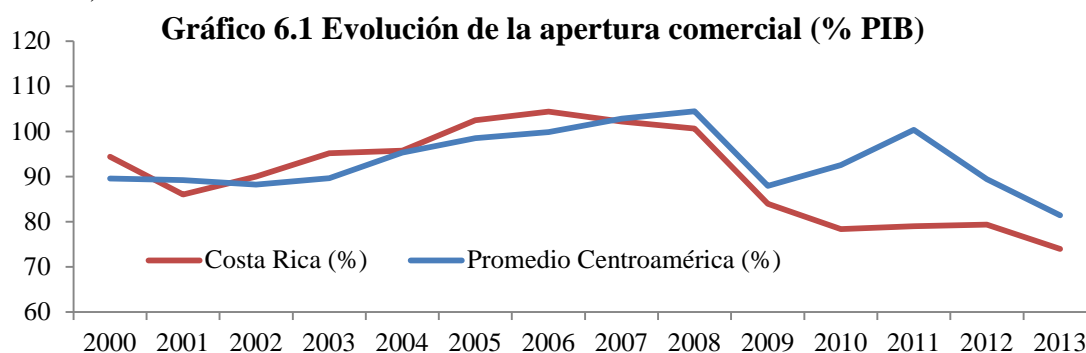
## 6 La diversificación de las exportaciones y el auto-descubrimiento

El desarrollo de los países depende de qué tanto los mismos aprovechen sus procesos de reestructuración productiva. Estos procesos se benefician de los insumos de innovación, de nuevas tecnologías y de descubrimientos. El resultado de los procesos de reestructuración productiva se traduce muchas veces en la creación de bienes diferenciados. Un país puede hacer que algunos sectores productivos de su economía produzcan bienes de alto valor agregado, similares a los bienes elaborados en países desarrollados, a través de una transformación estructural adecuada. La reestructuración productiva de un país es positiva siempre y cuando sus políticas de desarrollo productivo se destinen a la elaboración de bienes cuya producción requiera de la implementación de las mejores capacidades productivas y tecnológicas del país. Es clave que los países produzcan nuevos bienes utilizando las ventajas comparativas que ya poseen para los bienes que producen. Sin embargo, esto no desmerita que los nuevos bienes y los bienes que ya producen lleguen a utilizar procesos de producción distintos, como por ejemplo el capital humano necesario, la infraestructura específica, las regulaciones y la tecnología indicada (Hausmann y Klinger, 2006).

Esta sección inicia con una mirada en el desempeño y composición de las exportaciones de Costa Rica. Seguidamente, se hace un análisis del auto-descubrimiento. Luego, se analiza la competitividad de los productos de exportación y se examina si el país está aprovechando su estado productivo respecto a la coyuntura comercial mundial. En el último punto, se describe la diversificación de los destinos de las exportaciones costarricenses y el comportamiento de las exportaciones de servicios. Al final se analiza si el auto-descubrimiento se considera una restricción al crecimiento económico del país y si dicha restricción podría derivarse de una falla de mercado que, consecuentemente, provocaría bajos retornos en la actividad económica.

### 6.1 Tendencia y composición de las exportaciones

Costa Rica es una economía abierta, aunque en menor grado que otros países de Centroamérica. El coeficiente de apertura comercial en Costa Rica (que está constituido por la suma de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios con respecto al PIB) fue de 74% en 2013, lo que lo sitúa por debajo del promedio para la región centroamericana<sup>105</sup> (gráfico 6.1).



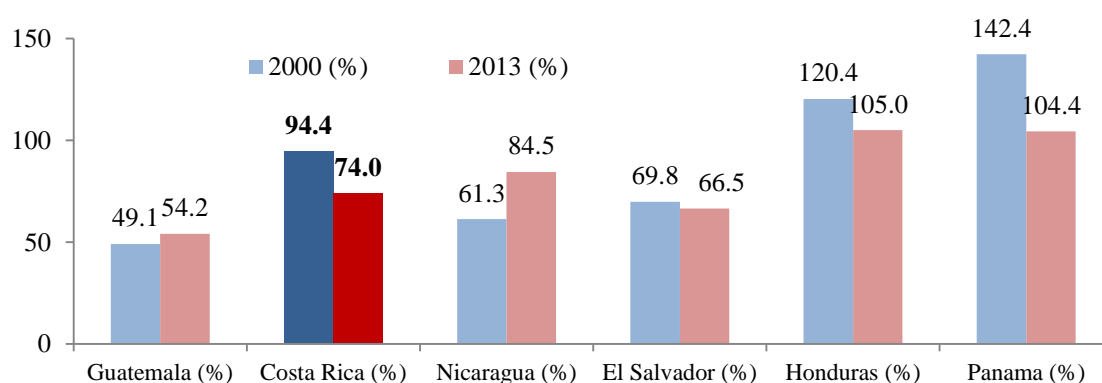
Fuente: Banco Mundial (2013) y Consensus Forecast (2014).

<sup>105</sup> El promedio simple de Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Panamá fue de 81,4% para 2013.



La apertura comercial de todos los países de la región disminuyó marcadamente en el año 2009, especialmente en Costa Rica y Honduras. A pesar de dicha caída, la mayoría de países lograron superar el nivel de apertura que tenían a comienzos del año 2000, en donde el promedio centroamericano era 89,6%. Sin embargo, a raíz de la crisis financiera internacional y el aumento en el precio relativo<sup>106</sup> de las exportaciones, la apertura de Costa Rica no ha logrado recuperarse por completo, disminuyendo 20,4 puntos porcentuales en 2013 respecto a su valor en el año 2000 y 15,6 puntos porcentuales respecto al promedio centroamericano de ese mismo año (ver gráfico 6.2). No obstante, el coeficiente de apertura del país supera al promedio de la región de América Latina y el Caribe (46,2% en 2013).

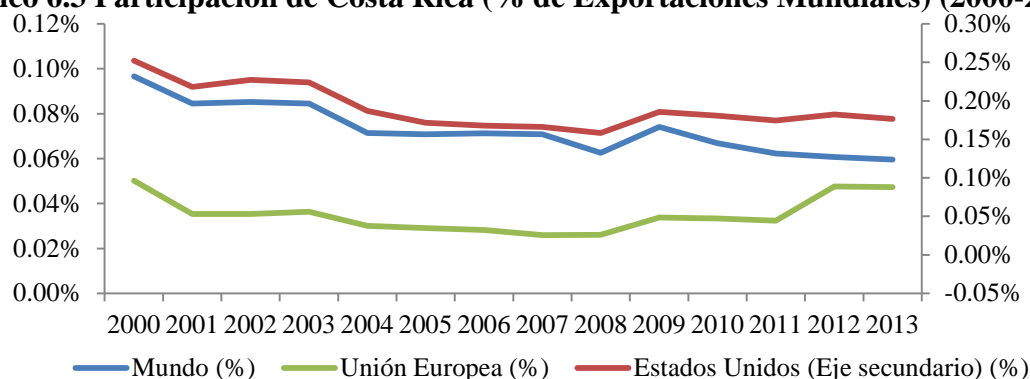
**Gráfico 6.2 Apertura comercial (% PIB)**



Fuente: Banco Mundial y Consensus Forecast (2014)

La participación de Costa Rica en el comercio mundial de bienes disminuyó en la última década<sup>107</sup> (ver gráfico 6.3). En el año 2000, Costa Rica exportaba el 0,10% de las importaciones totales de bienes del mundo, disminuyendo a 0,06% para finales de 2013. Con Estados Unidos la caída de las exportaciones fue de 0,25% a 0,18% y en la Unión Europea se mantuvo en 0,05%. En la región centroamericana<sup>108</sup>, hubo un leve aumento de 4,4% de las exportaciones a 4,8%.

**Gráfico 6.3 Participación de Costa Rica (% de Exportaciones Mundiales) (2000-2013)**



Fuente: COMTRADE (2014), UNCTAD (2014) y PROCOMER (2014)

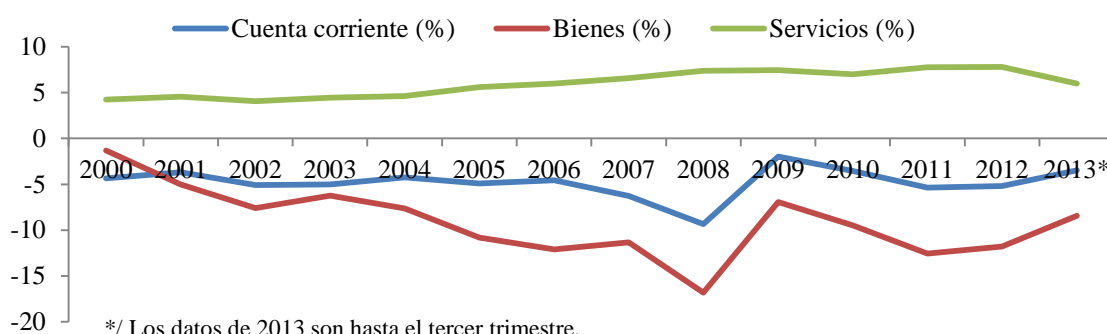
<sup>106</sup> Así como previamente se mencionó en este documento, el Índice de Tipo de Cambio Efectivo Real Multilateral indica una apreciación real de alrededor del 11,1% entre 2008 y 2013.

<sup>107</sup> La participación se calculó como el valor de las exportaciones de Costa Rica hacia el Mundo, la Unión Europea y Estados Unidos en relación a las importaciones totales provenientes de cada una de estas regiones.

<sup>108</sup> Se refiere a Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Panamá.

El gráfico 6.4 muestra cómo el déficit en cuenta corriente aumentó durante la crisis de 2008 (llegando a alcanzar 9,3% del PIB). Previo a la crisis económica, el déficit en cuenta corriente durante el período 2000-2007 promedió 4,8% del PIB, mismo porcentaje promedio del período 2008-2013, debido principalmente a una menor dinámica y contribución de las exportaciones tradicionales (FMI, 2013). Aunque el déficit en cuenta corriente de Costa Rica parece elevado, su estructura de financiamiento mitiga el riesgo, ya que éste es financiado principalmente por flujos de IED, los cuales se han mantenido alrededor del 5% desde el año 2005.

**Gráfico 6.4 Cuenta corriente (% PIB) (2000-2013)**

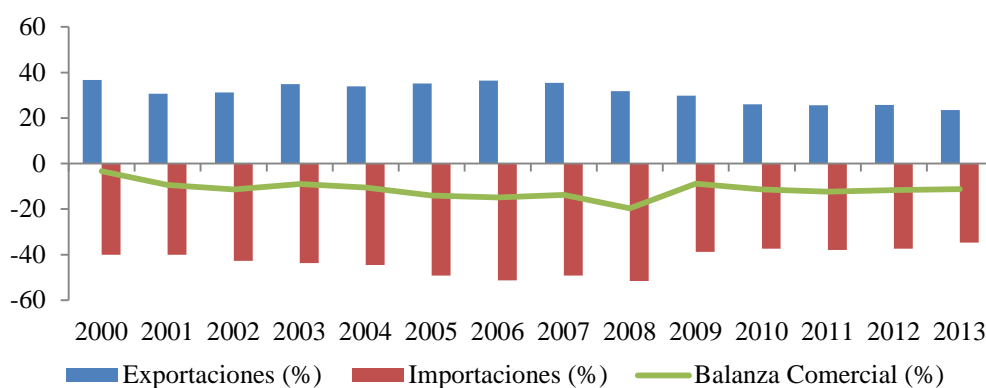


\*/ Los datos de 2013 son hasta el tercer trimestre.

Fuente: BCCR (2014).

Costa Rica continúa experimentando un alto déficit estructural en su balanza comercial de bienes (12,9% del PIB en 2013) aunque el mismo muestra una tendencia decreciente (13,6% del PIB en 2012) (ver gráfico 6.5). Las exportaciones crecieron en 2013 a una tasa del 1,2% (10,1% en 2012) alcanzando 23,5% del PIB, menor que en 2012 (25,7% del PIB). La dinámica de exportaciones de bienes<sup>109</sup> parece relativamente estancada desde 2006, representando cada año un porcentaje menor del PIB. Por otro lado, las importaciones crecieron a una tasa del 2,4% en 2013 (8,5% en 2012) alcanzando un 34,7% del PIB, contra el 37,3% observado en 2012. De esta manera, el déficit comercial cayó en 0,4% del PIB en 2013 respecto al 2012.

**Gráfico 6.5 Balanza comercial (% PIB)**

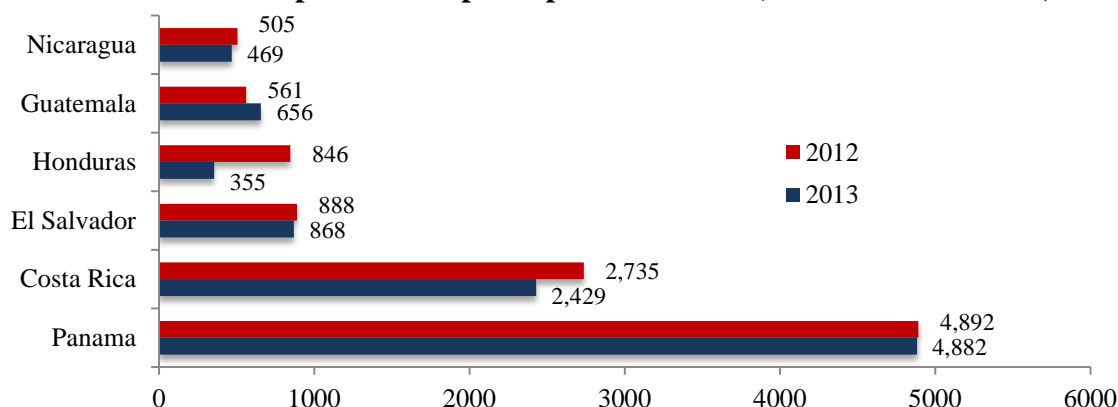


Fuente: BCCR (2014).

<sup>109</sup> Cuando se mencionan exportaciones, se refiere a exportación de bienes, a menos que se aclare lo contrario.

En relación a las exportaciones per cápita, Costa Rica posee un alto nivel de exportaciones de bienes y servicios a nivel de la región centroamericana, únicamente superadas por las de Panamá. Al compararlas con el resto de países de Centroamérica (exceptuando Panamá), las exportaciones de Costa Rica son aproximadamente entre 3 y 6 veces las exportaciones per cápita de los demás países de la región. Sin embargo, el monto de exportaciones de bienes y servicios per cápita de 2013 fue inferior al de 2012 para todos los países centroamericanos (exceptuando Guatemala) (ver gráfico 6.6).

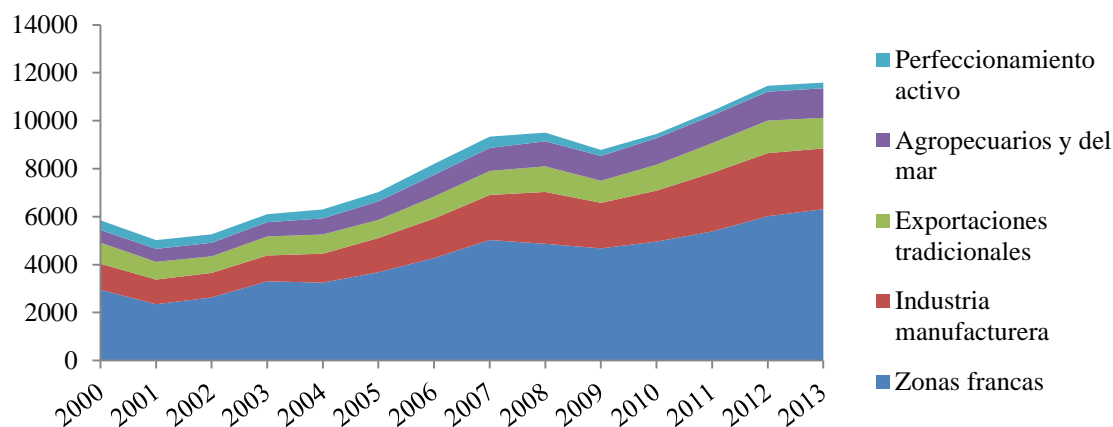
**Gráfico 6.6 Exportaciones per cápita 2011-2013 (US\$ constantes 2005)**



Fuente: Banco Mundial y FMI (2014)

La mayor parte de las exportaciones de bienes<sup>110</sup> de la última década corresponden a ZF (54,5% en 2013) (ver gráfico 6.7). A estas le siguen las exportaciones de la industria manufacturera, las cuales representan aproximadamente una cuarta parte de las exportaciones en 2013 (22%). En la última década, las exportaciones tradicionales (principalmente de café, banano, carne y azúcar) han disminuido levemente su participación en las exportaciones costarricense, disminuyendo de 15% en 2002 a 11% en 2013.

**Gráfico 6.7 Exportaciones por sector de la economía (millones US\$) (2000-2013)**



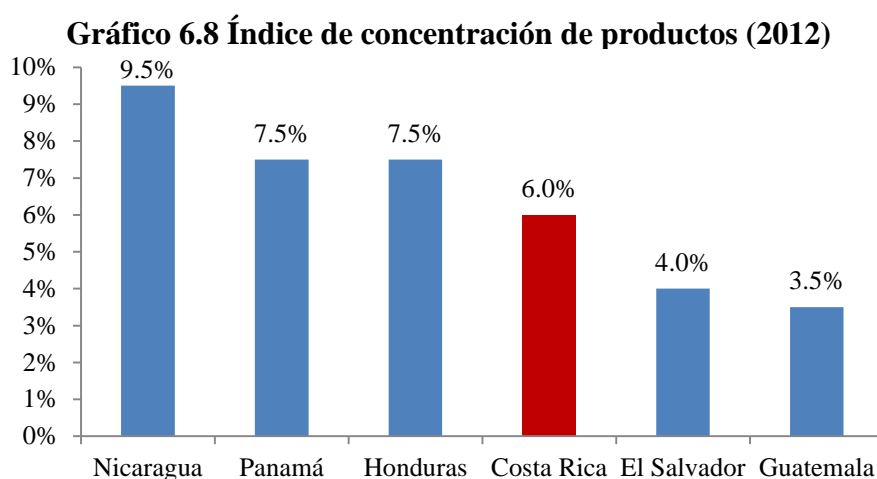
Fuente: BCCR (2014).

<sup>110</sup> En 2013, las exportaciones de bienes de Costa Rica ascendieron a US\$11,7 mil millones y las exportaciones de servicios a US\$5,8 mil millones. Con ello, las exportaciones totales de bienes y servicios se situaron en US\$17,5 mil millones.

Al analizar las exportaciones por sector, la industria representa el 73,3% del total de 2013<sup>111</sup>. El segundo sector más importante dentro de las exportaciones es el agrícola, el cual representa el 21,0% de las ventas al exterior en 2013, mientras que el sector pecuario y pesca tiene la menor participación (2,7%).

Un tercio de las exportaciones de bienes totales del país corresponde a tres productos. El principal producto de exportación de Costa Rica son los circuitos integrados y microestructuras electrónicas, el cual representó el 20,9% de las exportaciones totales en 2013. A este le siguen las exportaciones de banano y piña, las cuales en conjunto representaron el 14% de las exportaciones de 2013, respectivamente. Solamente estos tres rubros de exportaciones comprenden el 34,9% del total exportado del país.

En relación con la región, Costa Rica tiene una canasta exportable de productos con concentración media. Al analizar los índices Herfindahl<sup>112</sup> de concentración de productos para los países de la región centroamericana, Costa Rica muestra el tercer nivel más bajo de la región. Guatemala figura como el país con mayor diversificación y Nicaragua como el de mayor concentración (ver gráfico 6.8).



Fuente: COMTRADE (2013).

<sup>111</sup> Dentro del sector industrial, los circuitos integrados y microestructuras electrónicas representaron el 28,4% de las exportaciones de dicha industria. Los principales destinos de exportación del sector industrial son América del Norte (30%), Centroamérica (16,1%) y Asia (13,6%). Según régimen, el 54,5% de las exportaciones se destinan a ZF.

<sup>112</sup> Para analizar el grado de diversificación de la producción de Centroamérica se calcularon los Índices de Herfindahl, utilizando datos de las exportaciones regionales al mundo a cuatro dígitos (Clasificación HS 2002), sólo disponibles hasta 2012. Cabe mencionar que las cifras varían para el país si se usan datos de exportaciones o de importaciones mundiales provenientes de Costa Rica (datos espejo de las exportaciones). Al usar las exportaciones directamente, se obtiene una concentración de 6% para Costa Rica en 2012. Sin embargo, si se utilizan los datos imagen, resulta que la concentración es mucho mayor (33%). Uno de los factores que explica la brecha en resultados es el peso de las ZF dentro de las exportaciones del país. En cualquier instancia, como se mencionó anteriormente, el país concentra sus exportaciones principalmente en tres productos (circuitos integrados, banano y piña).

## 6.2 Auto-descubrimiento

Para poder alcanzar el desarrollo económico es clave entender y aplicar el proceso del auto-descubrimiento, el cual consiste en un proceso de aprendizaje en el cual se identifican cuáles son los sectores productivos en donde un país tiene ventaja comparativa y en los cuales es más eficiente. Para lograr un cambio estructural, caracterizado por la existencia y la adaptación doméstica de nuevas tecnologías, es indispensable el proceso del autodescubrimiento. Uno de los beneficios que obtiene un país al identificar y aplicar sus potenciales productivos son los retornos sociales, facilitando que dichos potenciales se fortalezcan aún más y que el país se vuelva aún más competitivo en el mercado global a través de la generación de un mayor dinamismo de los sectores exportadores en los cuales posee ventajas comparativas.

Para comparar el dinamismo del sector exportador en cuanto a su capacidad de auto-descubrimiento, se analizaron las exportaciones de Costa Rica durante la última década (2002-2012). El análisis considera que un producto (a cuatro dígitos de desagregación<sup>113</sup>) ha sido “descubierto”, si en el 2002 exportó menos de US\$100 mil, pero en el año 2012 las exportaciones del mismo superaron US\$1 millón.

En 2012, 650 categorías de productos eran exportadas, de las cuales 28 categorías fueron descubiertas en el período 2002-2012. El valor promedio de exportación de estas categorías en 2012 fue de US\$6,4 millones. Sin embargo, la participación de las categorías descubiertas dentro de las exportaciones totales es baja (1,6%). Esto se debe a que los principales productos de exportación (microcircuitos, piña, bananos e instrumentos médicos) ya eran exportados hace una década. Del total de productos descubiertos, casi un tercio de las categorías pertenece al grupo de maquinaria y equipo de transporte (7 productos)<sup>114</sup>, la mayoría de los cuales son motores, partes y accesorios para diversos tipos de maquinaria y equipo. A este grupo le siguen de cerca los artículos manufacturados misceláneos (6 productos), los bienes manufacturados clasificados por material (7 productos), los productos químicos (2 productos) y los materiales crudos (3 productos)<sup>115</sup>.

La participación de los bienes industrializados (no basados en recursos naturales) de alta tecnología dentro de las exportaciones totales se ha incrementado. Lall (2000) clasifica las exportaciones totales en bienes primarios y bienes industrializados, subdividiendo estos últimos en manufacturas basadas en recursos naturales y manufacturas de baja, media o alta tecnología. Al clasificar las exportaciones de Costa Rica según su grado de tecnología, se observa un incremento acelerado en la participación de los bienes industrializados (no

---

<sup>113</sup> Se usaron datos de la clasificación “SITC Revisión 2” para este análisis.

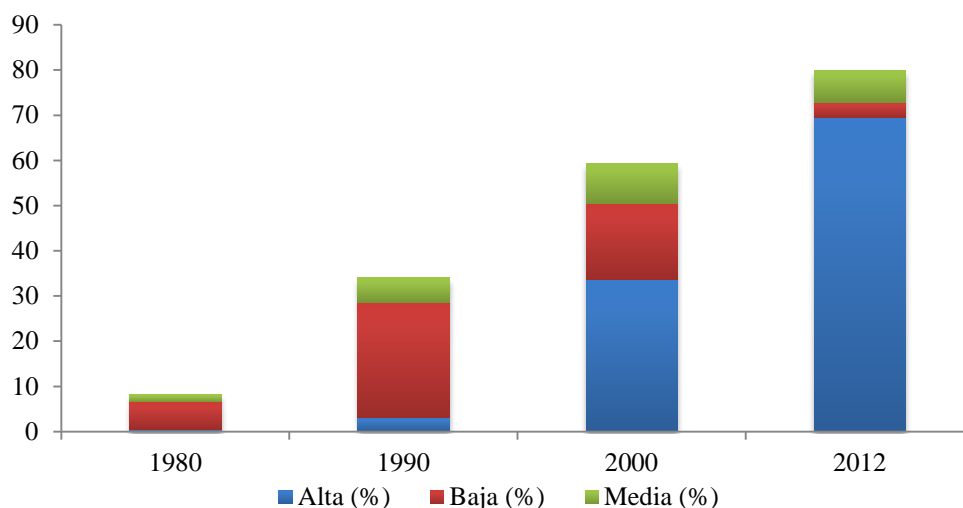
<sup>114</sup> Las siete categorías de este grupo son motores y generadores (7161), imprentas (7264), máquinas para procesar metales (7367), herramientas eléctricas (7451), televisores (7611), reproductores de video y audio (7638) y partes y accesorios de vehículos motores (7849).

<sup>115</sup> Las seis categorías de bienes y artículos manufacturados misceláneos son muebles médicos (8212), sacos y trajes de vestimenta (8424), suéteres y pulóveres (8451), vestidos de mujer (8452), ropa interior no elástica (8464) y dispositivos de conteo no electrónicos (8732). Las siete categorías de bienes manufacturados clasificados por material son cueros (6112), textiles (6577), lonas (6582), artículos de cerámica (6639), plata (6811), níquel (6832) y plomo (6851). Las dos categorías de productos químicos son los ácidos (5222) y los polietilenos (5825). Las tres categorías de materiales crudos son las maderas finas (2471), las maderas no finas (2479) y las piedras (2734).

basados en recursos naturales) dentro de las exportaciones totales en cada década, como lo muestra el gráfico 6.9. En 1980 la participación de bienes industrializados era 8%, la cual se incrementó hasta alcanzar un 80% de las exportaciones totales en 2012. En la mayor parte de los casos eran bienes de alta tecnología (70%), y en menor medida, de tecnología media (7%) y baja (3%).

Hausmann *et al.* (2011) estiman una medida de la complejidad económica, la cual se relaciona con la composición de la producción productiva de un país y refleja las estructuras que surgen para sostenerlo y para combinar el conocimiento. Es decir, la cantidad de conocimiento productivo que tiene un país se expresa en su diversidad productiva o el número de distintos productos que produce. En América Latina y el Caribe, los países que muestran mejor desempeño son México (posición 20 de 125 países), Panamá (posición 30 de 125 países) y Costa Rica (posición 49 de 125 países).

**Gráfico 6.9 Exportación de bienes industrializados según nivel tecnológico (Costa Rica 1980, 1990, 2000 y 2012) (% de exportaciones totales)**

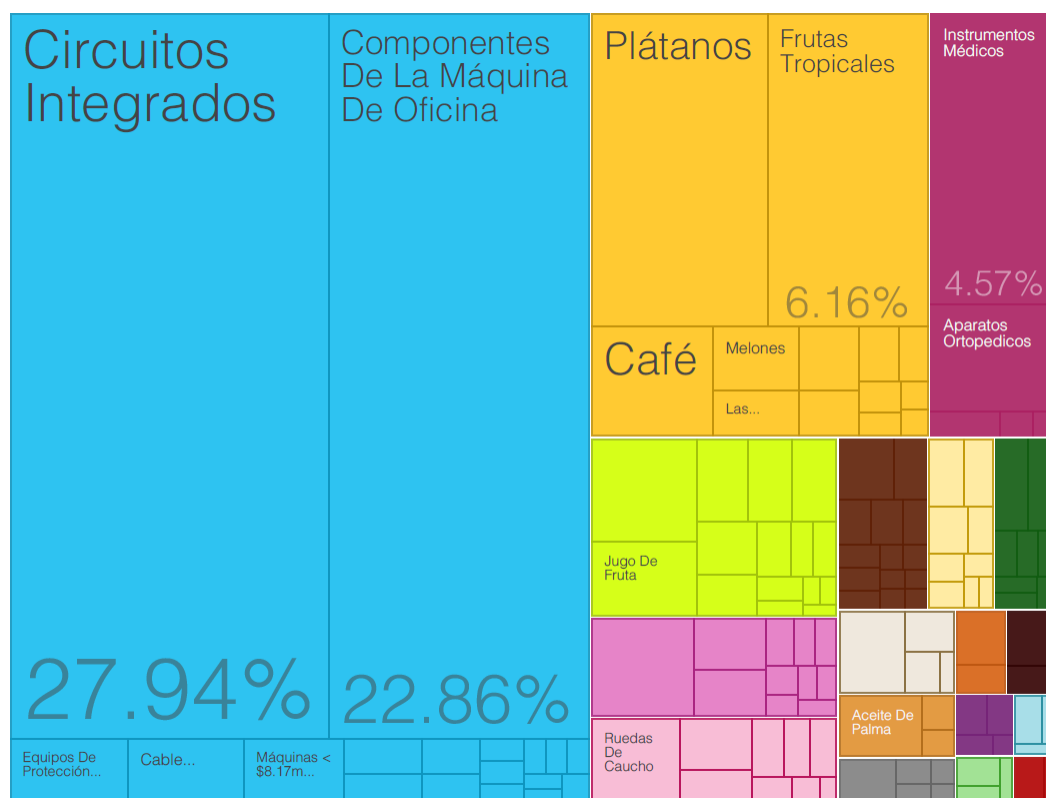


Fuente: COMTRADE (2013).

A continuación, se muestra el “mapa de árbol” (*tree map*) de las exportaciones de Costa Rica para 2010<sup>116</sup> en el gráfico 6.10, el cual muestra la importancia que han cobrado los productos de microcircuitos electrónicos (Hausmann *et al.*, 2011).

<sup>116</sup> Los últimos datos disponibles corresponden al 2010. Elaborado por el Observatory of Economic Complexity utilizando datos de exportaciones de clasificación SITC-4. Los productos, representados por rectángulos, son obtenidos de las 775 clases individuales de productos dentro del SITC-4. Mientras más grande sea un rectángulo, mayor será el porcentaje del producto dentro de las exportaciones del país.

**Gráfico 6.10 Mapa de Árbol de Productos de Exportación (2010) (en %)**



Fuente: Tomado de Observatory of Economic Complexity (2013).

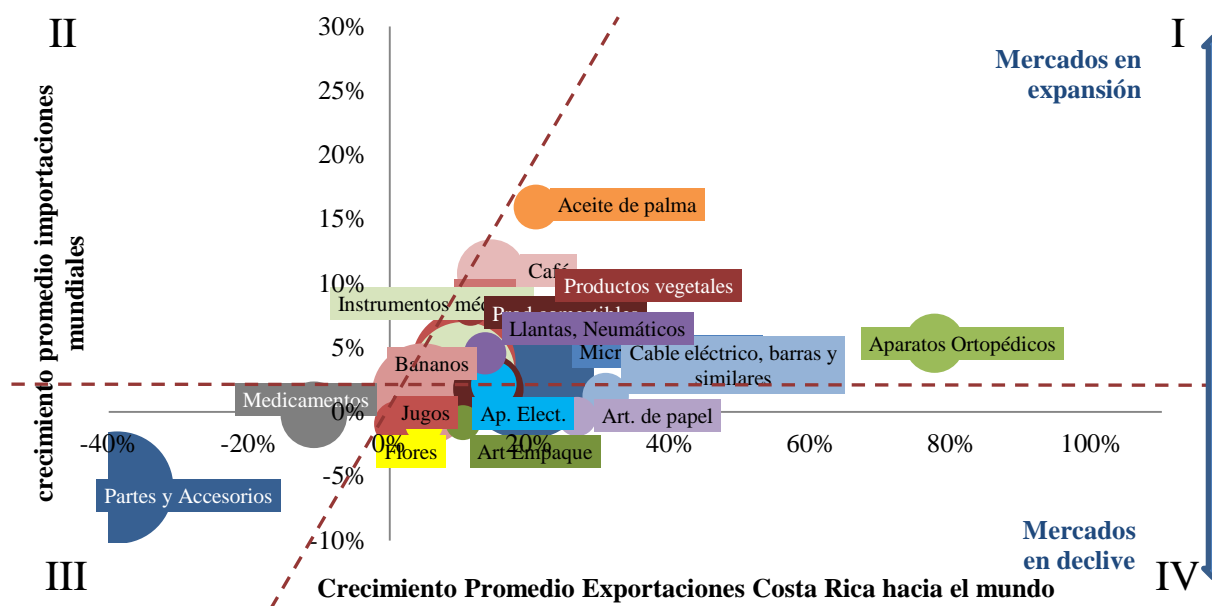
### 6.3 Competitividad

Para que los productos de exportación de Costa Rica estén alineados con los cambios en la demanda internacional, es importante analizar si los bienes en los cuales se concentra el país se acomodan al crecimiento mundial en los mercados. El gráfico 6.11 muestra los principales 20 productos de exportación de Costa Rica, los cuales representan alrededor del 70% de las exportaciones del país para el período 2007-2012. El color de las burbujas representa la categoría a la cual pertenece el producto<sup>117</sup> y el tamaño de cada burbuja indica la participación promedio de cada producto dentro del total de exportaciones<sup>118</sup>. En el gráfico se observa que alrededor de un tercio de los productos son alimentos. Una quinta parte de los productos corresponde a bienes manufacturados y otra quinta parte a bienes relacionados a maquinarias.

<sup>117</sup> Los de tono rojizo pertenecen a alimentos; amarillo a materiales crudos; anaranjado a aceites; gris a químicos; morado y verde a bienes manufacturados; y azul a maquinaria.

<sup>118</sup> El tamaño de la burbuja se calculó con el promedio simple de la participación anual de cada producto en el período 2007-2012.

**Gráfico 6.11 Competitividad de principales productos de exportación de Costa Rica**



Fuente: Elaboración propia, con datos de COMTRADE (2013).

Los productos se clasificaron en cuatro grupos con base en la tasa de crecimiento de las exportaciones de cada uno y a la tasa de crecimiento de la demanda mundial. La línea horizontal que atraviesa la gráfica indica el crecimiento mundial anual del comercio internacional en el período 2007-2012 (2,1%); los productos que se ubican por encima de esta línea son productos con mercados en expansión, mientras los que se encuentran por debajo son productos con mercados en declive. Por otra parte, la línea de 45 grados divide los productos en los cuales Costa Rica ganó o perdió participación. Las observaciones a la izquierda de esta línea indican que las importaciones mundiales de un producto específico fueron mayores que las exportaciones de Costa Rica del mismo producto, por lo cual existió una pérdida de participación. Por el contrario, las observaciones a la derecha de esta línea muestran productos en los cuales el país ganó participación. En términos generales, se observa que más de la mitad de los mercados de los productos principales que exporta Costa Rica están en expansión y que el país ha ganado participación en la mayoría de sus productos principales. A continuación, se presentan los cuatro grupos:

- i) **Mercados en expansión con participación creciente.** Para todos los productos en esta categoría, la demanda mundial está creciendo a una tasa más acelerada que el promedio de productos. De igual forma, las exportaciones del país están creciendo a mayor ritmo que el crecimiento de las importaciones mundiales para ese producto, es decir, el país está ganando participación. Dicha categoría incluye a diez de los veinte productos principales de exportación del país. El producto de mayor peso dentro de esta clasificación es el de microcircuitos eléctricos (categoría 7764), cuya participación para el período fue de 19%. A este le sigue, en orden de su peso promedio de las exportaciones totales, la fruta, los instrumentos médicos, los productos comestibles, el café, los aparatos ortopédicos, los aparatos eléctricos, el aceite de palma, las llantas y los productos



vegetales<sup>119</sup>. Los aparatos ortopédicos muestran un crecimiento promedio de sus exportaciones muy superiores al resto de productos. Por otra parte, los aparatos eléctricos y los productos comestibles también tienen un mercado mundial cuyas importaciones están creciendo de forma muy acelerada.

- ii) **Mercados en expansión con participación decreciente.** Este es el único cuadrante no poblado de los cuatro, dado que no incluye ninguno de los productos. En períodos anteriores, únicamente el café había estado presente en este cuadrante, debido a que las importaciones del mundo habían estado creciendo a mayor ritmo que las exportaciones de café del país, por lo cual este producto tuvo anteriormente una participación decreciente, sin embargo, en el periodo analizado tiene una participación creciente (como se mencionó en el inciso anterior).
- iii) **Mercados en declive con participación decreciente.** Su ubicación en el gráfico indica que la demanda de estos productos es más baja que la de otras categorías y que la participación de Costa Rica se está quedando rezagada en el mundo. En esta categoría se ubican únicamente dos de los veinte productos de mayor exportación del país. Los dos productos de esta clasificación son partes y accesorios<sup>120</sup> y medicamentos<sup>121</sup>.
- iv) **Mercados en declive con participación creciente.** Aquí se hallan los productos que, a pesar de que la demanda internacional esté cayendo, las exportaciones de Costa Rica están creciendo en mayor medida (ganando participación). En este cuadrante se encuentran ocho de los veinte productos de mayor exportación. El banano<sup>122</sup>, el quinto principal producto de exportación del país, se encuentra en esta categoría. En el período 2007-2012, el peso promedio de este producto dentro de las exportaciones totales fue de 7% y la participación al final de 2012 fue de 6%. Las importaciones del mundo de este producto crecieron en promedio 1,4%, mientras que las exportaciones del país crecieron a una tasa de 5%. Según su peso promedio dentro de las exportaciones totales, otros productos de esta categoría son cables eléctricos, jugos, artículos de papel, flores, artículos de empaque, follaje y ropa interior<sup>123</sup>.

---

<sup>119</sup> Fruta (categoría 579), instrumentos médicos (8720), productos comestibles (980), café (711), aparatos ortopédicos (8996), aparatos eléctricos (7721), aceite de palma (4242), llantas (6251) y productos vegetales (548).

<sup>120</sup> Partes y accesorios aptos para máquinas de oficina o máquinas para procesamiento automático de datos (7599).

<sup>121</sup> Categoría 5417.

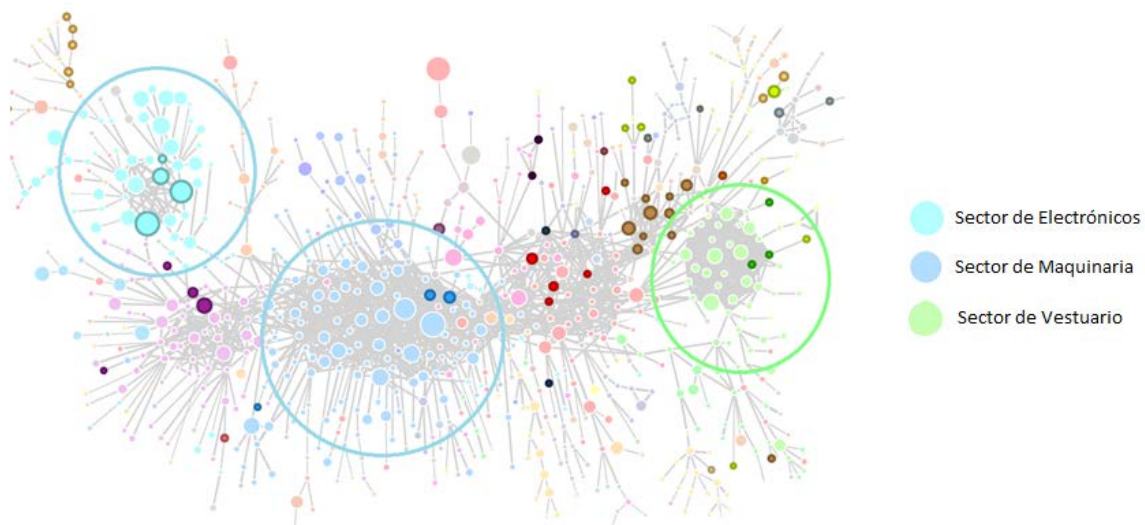
<sup>122</sup> Categoría 573.

<sup>123</sup> Cables eléctricos (7731), jugos (585), artículos de papel (6428), flores (2927), artículos de empaque (8931), follaje (2926) y ropa interior (8442).

Existe una gráfica utilizada por Hausmann para determinar oportunidades de desarrollo de productos llamada espacio del producto (*product space*)<sup>124</sup>. El mismo es una red que resume las similitudes globales en el *know-how* (conocimiento) productivo que requieren los bienes y es una herramienta útil para entender mejor el proceso de transformación estructural y auto-descubrimiento. Los nodos de la gráfica representan las redes de productos y los colores de los nodos varían dependiendo del tipo de producto. El tamaño del nodo es proporcional al comercio mundial de esa mercancía y los enlaces conectan los bienes que tienden a ser exportados por los mismos países.

El gráfico 6.12 muestra la posición de Costa Rica en el espacio del producto (*product space*). Dicho gráfico revela que Costa Rica tiene una importante diversidad de productos relacionados principalmente a tres sectores: electrónicos (color celeste agua), maquinaria (color celeste claro) y vestuario (color verde). Para todas estas categorías se observa un gran número de productos relacionados que utilizan el mismo tipo de conocimiento que productos que actualmente exportan. Es interesante notar que el tamaño de los mercados relacionados a nivel mundial también es atractivo, dado que hay mercados con productos que actualmente no exportan y que son de mayor tamaño que los que actualmente tiene.

**Gráfico 6.12 Espacio del Producto de Costa Rica (2010)**



Fuente: Tomado de Observatory of Economic Complexity (2013).

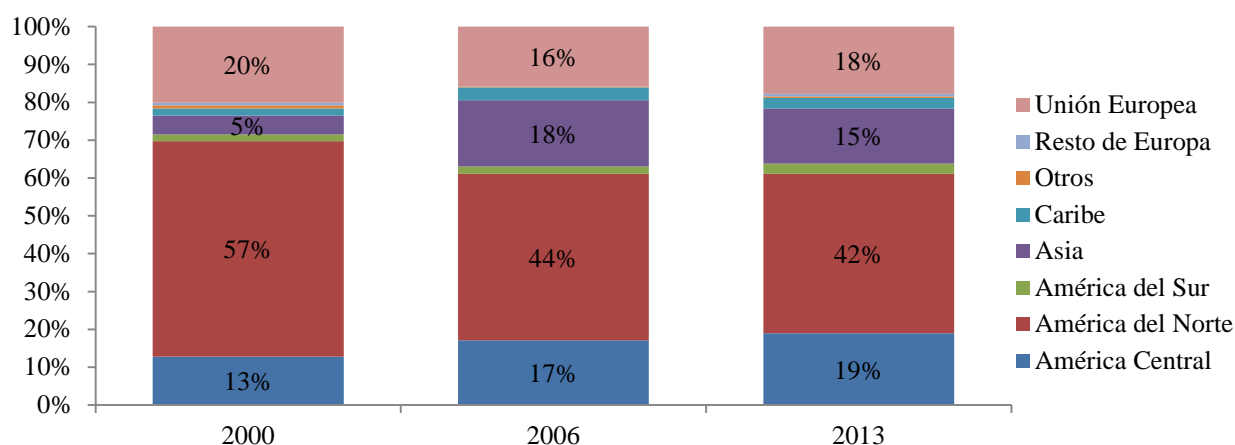
#### 6.4 Diversificación de destinos

Durante los últimos años, la composición de las exportaciones costarricenses por regiones se ha mantenido con cambios leves. Durante ese período, las exportaciones hacia América del

<sup>124</sup> El espacio del producto es una herramienta para la comprensión del proceso de transformación estructural y auto-descubrimiento, el cual Ricardo Hausmann introdujo en 2007 juntamente con Cesar Hidalgo, Bailey Klinger y Albert-László Barabási. El espacio del producto consiste en una red de productos, en la que dos de ellos se conectan según la probabilidad de que ambos tiendan a requerir capacidades similares. Según Hausmann y sus colegas, el espacio del producto predice la evolución real del patrón de la ventaja comparativa de las naciones. Afirman que debido a las fallas de coordinación, las economías se diversifican por la elaboración de productos que están estrechamente conectados con los productos que actualmente están produciendo, ya que dichos productos requieren capacidades similares. Por lo tanto, mientras un país se desarrolla, los productos de dicho país se moverán a través del espacio del producto de un producto a otro, llegando a posicionarse dentro del rango de productos más complejos a medida que el país avanza en su proceso de desarrollo.

Norte han tenido el mayor peso dentro de las exportaciones totales, representando alrededor de la mitad de las mismas (57% en 2000 y 42% en 2013). Seguidamente, se encuentran las exportaciones a la Unión Europea y a América Central (la primera con 20% en 2000 y 18% en 2013 y la segunda con 13% en 2000 y 19% en 2013). Es importante notar que a lo largo de los últimos años, ha disminuido la participación de las regiones de América del Norte y la Unión Europea (las regiones de mayor peso) dentro de las exportaciones totales, mientras que la participación de América Central y Asia<sup>125</sup> dentro de este rubro ha aumentado (ver gráfico 6.13).

**Gráfico 6.13 Exportaciones por Destinos Regionales (2000, 2006 y 2013) (% de Exportaciones Totales)**

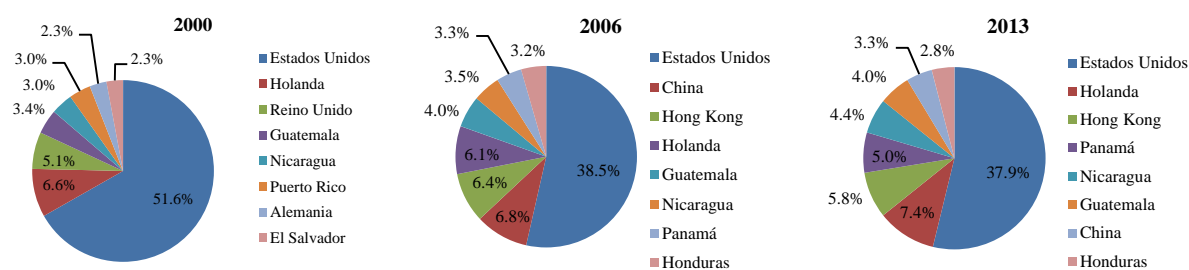


Fuente: PROCOMER (2014)

Si se analiza la composición de las exportaciones costarricenses por países, la misma sí ha cambiado en los últimos años. En 2000, la mayor parte de las exportaciones de bienes de Costa Rica se destinaban a Estados Unidos, Holanda y Reino Unido (a quienes les correspondía el 51,6%, 6,6% y 5,1%, respectivamente). En 2006, Estados Unidos siguió siendo el principal receptor de bienes costarricenses (correspondiente al 38,5% del total de las exportaciones de bienes), aunque en un menor grado que en 2000, seguido de China (6,8%) y Hong Kong (6,4%). Es importante notar que en 2000, de los principales ocho receptores de bienes costarricenses tres eran miembros de la Unión Europea, mientras que en 2006, solamente uno (Holanda). Finalmente, en 2013, Estados Unidos siguió siendo el principal receptor de bienes costarricenses, aunque en menor grado que en 2006, llegando a acaparar el 37,9%, seguido de Holanda con 7,4% (siendo todavía el único país miembro de la Unión Europea dentro de los primeros ocho países) y Hong Kong con 5,8% (Ver gráfico 6.14).

<sup>125</sup> La región asiática representaba el 5% de las exportaciones totales de Costa Rica en el año 2000, mientras que en 2013 pasó a representar el 15%.

**Gráfico 6.14 Exportaciones de bienes por países (2000, 2006 y 2013) (% de Exportaciones Totales)**



Fuente: PROCOMER (2014)

Respecto a la captación de divisas por exportación de bienes, las exportaciones a Estados Unidos son las más importantes. En 2013, las exportaciones a Estados Unidos generaron US\$4.326 millones, seguido de las exportaciones a Holanda (US\$839 millones), Hong Kong (US\$659 millones), Panamá (US\$573 millones), Nicaragua (US\$498 millones), Guatemala (US\$451 millones), China (US\$371 millones) y Honduras (US\$323 millones).

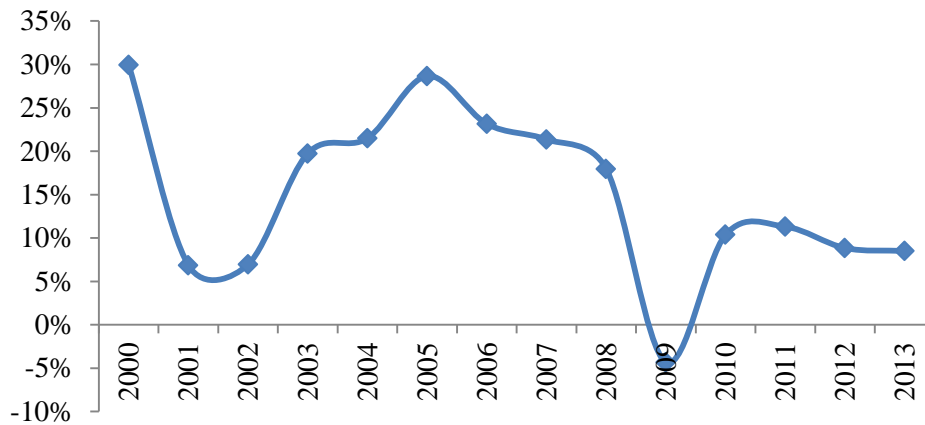
Como ejemplo de la diversificación de los destinos de la exportación de bienes costarricenses, cabe resaltar el caso de China, país que toma cada vez más mayor preponderancia como receptor de bienes costarricenses. En términos de generación de divisas, China se ha convertido en un socio importante para Costa Rica, debido al aumento significativo de intercambio comercial que ha habido entre ambos países a lo largo de los últimos años<sup>126</sup>. En términos de exportaciones costarricenses a China, en el año 2000 China apenas ocupaba el vigésimo séptimo puesto a nivel mundial como destino de las exportaciones costarricenses (el monto de las mismas ascendía a US\$13 millones). Sin embargo, en el año 2013 China pasó a ocupar el séptimo puesto a nivel mundial como destino de las exportaciones costarricenses (el monto ascendió a US\$371 millones).

## 6.5 Diversificación de servicios

Durante la última década, las exportaciones costarricenses de servicios han mantenido un alto dinamismo. El crecimiento de las exportaciones de servicios durante los últimos 10 años estuvo condicionado a la coyuntura económica mundial. Durante la crisis de inicios de la década los dos mil y durante la crisis económica mundial de 2008-2009, las exportaciones de servicios mantuvieron tasas de crecimiento positivas, salvo en 2009 por la crisis financiera internacional. A partir de 2010, las exportaciones de servicios volvieron a experimentar tasas de crecimiento positivas, aunque en un menor grado al mostrado antes de la crisis, pues entre 2005 y 2008 estas crecieron en promedio 23%, mientras que entre 2010 y 2013 crecieron 10% (ver gráfico 6.15).

<sup>126</sup> Es importante mencionar que Costa Rica firmó un Tratado de Libre Comercio con la República Popular de China en abril de 2010, el cual entró finalmente en vigor en agosto de 2011.

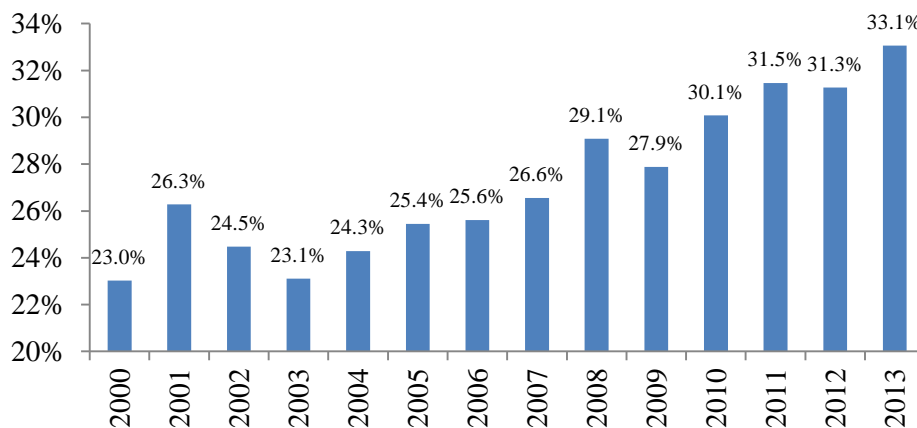
**Gráfico 6.15 Crecimiento de Exportaciones de Servicios de Costa Rica (2000-2013)**



Fuente: BCCR (2014)

Las exportaciones de servicios de Costa Rica desempeñan un papel cada vez más relevante en la economía del país. Las mismas representaron en 2013 un 33,1% de las exportaciones totales del país, mientras que en 2000 representaban 23,0% (ver gráfico 6.16). El crecimiento ha sido sostenido a lo largo de los últimos años y es una muestra del éxito que se ha tenido en la integración a las cadenas globales de valor, debido principalmente a la creciente presencia de empresas multinacionales en el país, así como también al empuje de algunas empresas nacionales.

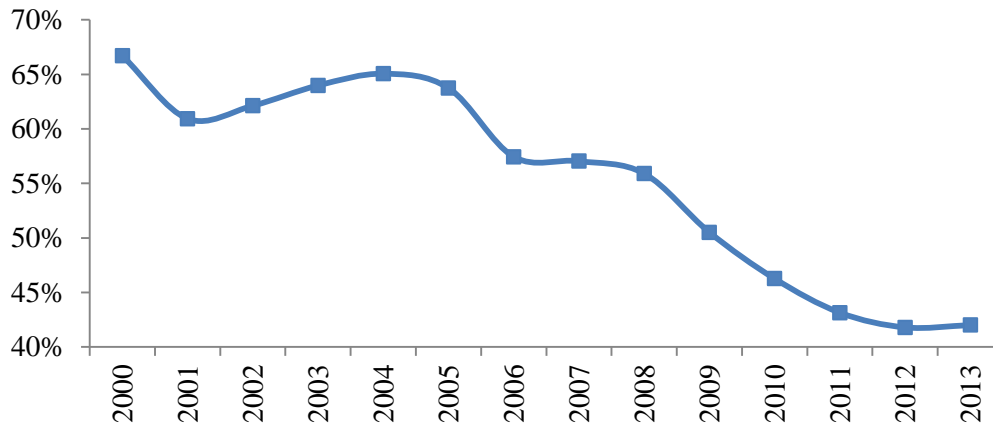
**Gráfico 6.16 Exportación de Servicios (% de Exportaciones Totales) (2000-2013)**



Fuente: BCCR (2014)

La diversificación de las exportaciones de servicios ha sido progresiva durante los últimos años. Dentro de las mismas, el sector que siempre ha tenido mayor peso dentro de este rubro ha sido el sector turismo. A pesar de ello, a lo largo de los años dicho sector ha mostrado cada vez más menor peso dentro del total de las exportaciones. El gráfico 6.17 muestra esta tendencia.

**Gráfico 6.17 Exportación de Servicios del Sector Turismo  
(% de Exportaciones Totales) (2000-2013<sup>127</sup>)**



Fuente: BCCR (2014)

La diversificación de las exportaciones de servicios se puede confirmar a través del menor peso que tiene el sector turismo dentro de este tipo de exportaciones y el mayor peso que han ganado, de forma sostenida, otros sectores. De hecho, el sector turismo representaba 67% del total de las exportaciones de servicios en 2000 y al tercer trimestre de 2013 significaba el 34%, lo cual muestra una disminución considerable de 33 p.p. Por otro lado, uno de los sectores de exportación de servicios que más dinamismo ha mostrado durante los últimos años es el sector de informática e información. En 2000, este sector apenas representaba el 3% del total de las exportaciones de servicios y en 2013 pasó a representar el 36%, mostrando un crecimiento significativo y exponencial, sobre todo a partir del año 2009. Otro de los sectores que ha crecido durante los últimos años, respecto al peso que tiene dentro del total de exportación de servicios, aunque a un ritmo más moderado, es el sector de servicios empresariales, el cual en 2000 representaba el 10% y en 2013 pasó a representar el 13%. Por último, el sector de transporte ha pasado a tener un menor peso dentro del total de exportación de servicios en los últimos años, pasando de representar 14% en 2000 a representar 7% en 2013. (Ver gráfico 6.18).

<sup>127</sup> Datos al tercer trimestre de 2013.

**Gráfico 6.18 Sectores de Exportación de Servicios (2000-2013<sup>128</sup>)**

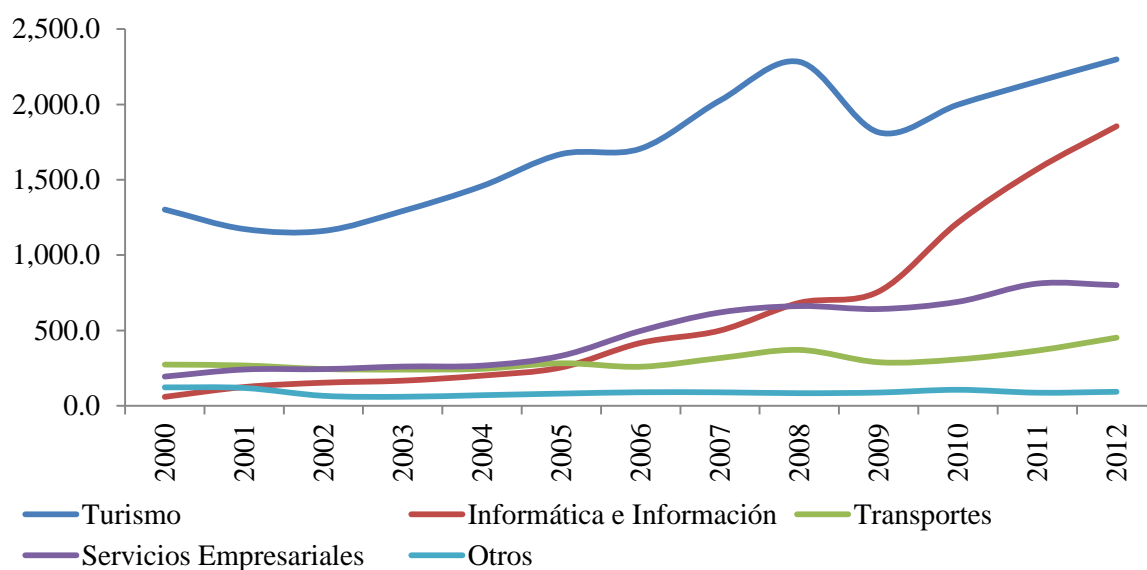
(% Tota Exportaciones de Servicios)



Fuente: BCCR (2014)

Respecto a la captación de divisas por exportación de servicios, el sector que más divisas ha generado en los últimos años es el sector turismo. En 2012, el mismo generó US\$2.299 millones en divisas, seguido del sector de informática e información (US\$1.855 millones), servicios empresariales (US\$800 millones) y transporte (US\$452 millones) (ver gráfico 6.19). Al tercer trimestre de 2013, estos mismos sectores generaron US\$1.846 millones, US\$1.570 millones, US\$589 millones y US\$324 millones, respectivamente.

**Gráfico 6.19 Exportación de Servicios (por rubros principales) (2000-2012)**



Fuente: BCCR (2014)

<sup>128</sup> Datos al tercer trimestre de 2013

A manera de conclusión, según lo mostrado en este capítulo, se puede afirmar que Costa Rica cuenta con un sector productivo exportador con ventajas comparativas que le han permitido adherirse con éxito a las cadenas globales de valor. A pesar de que la participación de Costa Rica disminuyó en el porcentaje de exportaciones mundiales a raíz de la crisis mundial de 2008, el país se ha logrado posicionar como el principal exportador de bienes de alta tecnología en la región. Esta transformación productiva le ha permitido diferenciarse del resto de países de Centroamérica y competir en los mercados internacionales. En relación al autodescubrimiento, el sector exportador costarricense posee diversas líneas de productos que utilizan tipos de conocimiento (*know-how*) similares entre sí, los cuales pueden ser aprovechados y potenciados para innovar y aumentar la productividad de los productos de alto valor agregado. Esto podría lograrse a través de la formación de *clusters* industriales especializados, alrededor de los cuales se puedan formar economías de escala, especialmente las relacionadas a conocimiento y capacidad tecnológica, y así poder aumentar la capacidad y productividad de las empresas del país.

El crecimiento ha sido sostenido y es una muestra del éxito que ha tenido el país en la integración a las cadenas globales de valor, debido principalmente a la creciente presencia de empresas multinacionales en el país. La IED y la presencia de estas empresas productoras de bienes y servicios de alto valor agregado generan oportunidades no explotadas en su totalidad por el parque empresarial nacional. Actualmente, el autodescubrimiento no consiste en una restricción al crecimiento económico del país. Sin embargo, en el futuro la insuficiencia en el trabajo de articulación productiva podría convertirse en un catalizador importante del crecimiento, derivado de una falla de mercado que, consecuentemente, provoque una baja apropiación de los retornos en la actividad económica.



## **Conclusión**

Costa Rica se diferencia del resto de países de Centroamérica por su fuerte apego democrático, su desarrollo económico y sus indicadores sociales favorables. Asimismo, el país sobresale por tener uno de los niveles de vida más altos de la región latinoamericana. Todo ello ha sido producto de políticas públicas implementadas a partir de la segunda mitad del siglo XX, como resultado del cambio de rumbo que tuvieron las estructuras políticas, económicas y sociales costarricenses luego de la Revolución de 1948. El desarrollo económico y social gozado por el país y construido durante las últimas décadas es incuestionable, permitiéndole a su población vivir en un estado de bienestar social incomparable en la región y ocupando un lugar dentro de los países de ingreso medio alto. Sin embargo, actualmente el modelo de desarrollo costarricense se enfrenta con claros obstáculos y restricciones que impiden que dicho modelo alcance su potencial y le brinde al país un mayor crecimiento económico. En este sentido, el presente documento se ha encargado de enumerar y analizar aquellas áreas donde parece razonable generar algún cambio debido al potencial efecto positivo que generaría para el país en el mediano y largo plazo.

Primeramente, en relación a la formación del capital humano, el país cuenta con un sistema educativo a nivel de primaria y secundaria competitivo con el resto de la región. Sin embargo, a nivel de educación superior, el país cuenta con una cobertura comparativamente baja, en donde, además, existe una incompatibilidad entre la demanda por mano de obra calificada y la oferta de profesionales que proveen las instituciones de educación superior. Este descalce es más evidente en las áreas claves de la economía, sobre todo dentro de empresas que requieren de profesionales con alto grado de tecnificación y estudios superiores no tradicionales, de los cuales el país carece en el número demandado. Respecto a la salud, los indicadores del país actualmente no presentan riesgos considerables para la formación de capital humano, sin embargo, es necesario actuar para mejorar el estado financiero de la CCSS y enfrentar los posibles cambios en la pirámide población en el futuro. La disponibilidad de capital humano capacitado en áreas clave del sistema productivo sí resulta una restricción para la inversión privada y, por ende, para el crecimiento económico, debido a la prioridad que el país le da a los sectores económicos que son intensivos en capital humano. Esto se deriva, básicamente, de un problema de bajos retornos sociales por la insuficiente cantidad de profesionales en áreas clave del país.

En segundo lugar, respecto a la infraestructura del país, los sectores de electricidad, telecomunicaciones y agua/saneamiento se encuentran bien posicionados y no se consideran como obstáculos para el desarrollo económico. Sin embargo, el sector de transportes cuenta con bajos retornos sociales y se considera como una gran restricción para el crecimiento, específicamente debido el deficiente estado de las carreteras y de los puertos domésticos. En relación a las carreteras, el mal estado de las mismas resulta en un obstáculo para el sector exportador del país, debido al incremento en los costos de transporte que ello provoca. Asimismo, respecto a los puertos, los problemas funcionales de operación y de capacidad (como en el caso de Limón-Moín) y los problemas de ampliación (como en el caso de

Caldera) le restan competitividad al país y le quitan dinámica a la economía costarricense. El último diagnóstico de crecimiento elaborado para el país también identificaba las deficiencias en la infraestructura vial y portuaria (sobre todo el puerto de Limón-Moín) como una restricción seria para el crecimiento económico.

En tercer lugar, en relación a la institucionalidad y gobernabilidad, Costa Rica se ha caracterizado por tener un fuerte apego institucional, por contar con una larga tradición democrática y por ser uno de los países con mayor estabilidad política de la región. Sin embargo, actualmente el marco institucional, en lugar de ser un aliado para el desarrollo del país, actúa como una restricción al crecimiento económico y al avance del país. La gobernabilidad muestra actualmente signos de debilitamiento, lo cual se deriva principalmente del fin del clásico sistema bipartidista costarricense (lo cual ha creado incertidumbre para la implementación de políticas y aprobación de leyes), la poca fuerza de los partidos políticos tradicionales, la falta de disciplina partidaria, el excesivo poder de la Asamblea Legislativa y la Sala IV y la falta de consensos políticos para implementar reformas que beneficien al país. Esto ha sido provocado por fallas de gobierno que han tenido bajos retornos en la actividad económica y, al igual que el presente documento, el diagnóstico de crecimiento elaborado en 2009 también identificaba las fallas del Gobierno como una restricción al crecimiento económico, sobre todo la incapacidad institucional para lograr consensos entre las fuerzas políticas y el sector civil. Sin embargo, esta restricción es mayor que durante el año 2009 y puede empeorar con una Asamblea Legislativa compuesta por una gran variedad de partidos políticos con ideologías muy diversas como la actual.

En cuarto lugar, respecto al ambiente de negocios y el sector comercial y exportador de Costa Rica, el país se ha beneficiado de contar con un ambiente que favorece la atracción de inversiones y la exportación de bienes de alto valor agregado. Sin embargo, actualmente la falta de acceso al crédito para las pequeñas y medianas empresas (incluyendo las que se dedican a la exportación) representa una restricción al crecimiento económico del país, producto de una mala intermediación y mala gestión de las finanzas locales, que han provocado un alto costo y poco acceso al financiamiento. Esto se evidencia en el hecho de que las pequeñas y medianas empresas solamente tuvieron una participación del 8,6% en el crédito total del Sistema Financiero Nacional en 2012. Asimismo, esto hace que exista una disparidad con las empresas ubicadas en ZF (empresas de regímenes especiales que exportan bienes y servicios de alto valor agregado), las cuales cuentan con mayores facilidades para acceder a financiamiento a través de sus casas matrices, provocando desventajas comparativas para las empresas del régimen definitivo (sobre todo para la matriz de empresas exportadoras costarricenses), creando una mayor restricción al crecimiento. El diagnóstico de crecimiento realizado en 2009 también identificaba la disparidad en el acceso al crédito, entre las empresas ubicadas en ZF y las pequeñas y medianas empresas, como una restricción considerable al crecimiento económico.

En quinto lugar, en relación a los riesgos macroeconómicos, a pesar de que Costa Rica posee fortalezas respecto al manejo de su política monetaria y cambiaria, el país cuenta con problemas en relación a su situación fiscal. De hecho, ésta situación es actualmente una de las principales restricciones al crecimiento económico en el mediano y largo plazo, significando

una falla de Gobierno importante, en detrimento de la apropiación de los retornos de la actividad económica. Por ello, sería muy beneficiosa para el país la implementación de un plan de consolidación fiscal que permita aumentar los ingresos del Gobierno Central y hacer más eficiente los gastos, para lograr controlar el desbalance fiscal actual.

Finalmente, respecto a la diversificación de las exportaciones y el auto-descubrimiento, a pesar de que el país ha disminuido su participación dentro del comercio mundial y su nivel de apertura comercial en relación con otros países de la región, el sector de ZF ha logrado potenciar algunos sectores productivos a través de la exportación de una gama de productos de alto valor agregado. De hecho, el mayor crecimiento de exportaciones de bienes de la última década corresponden a la producción generada por las empresas ubicadas en ZF, principalmente productos como circuitos integrados y microestructuras electrónicas. Asimismo, los principales productos de exportación coinciden con los productos que a nivel mundial están siendo demandados, lo cual se ve reforzado por el nivel de competitividad que poseen los sectores productivos que comparten conocimiento y estructuras productivas similares (los cuales se encuentran principalmente en ZF). Por otro lado, el país ha tenido un crecimiento progresivo de diversificación en cuanto a la exportación de servicios durante los últimos años, así como también en cuanto a la diversificación de destinos a los cuales exporta. En el proceso de auto-descubrimiento, sigue habiendo una disparidad entre empresas en ZF y aquellas en el régimen definitivo, haciendo que estas últimas no progresen tanto como las primeras. Dicho fenómeno aún debe ser corregido para no aumentar la brecha competitiva entre ambas clases de empresas, y así evitar que una falla de mercado de esta índole provoque una baja apropiación de los retornos en la actividad económica.

A manera de conclusión, algunas de las restricciones que se observaban en 2009 siguen presentes, e incluso se han agudizado en varios casos. Por ejemplo, Agosín *et al.* (2009) calificaban una reforma tributaria como indispensable para que el Estado pudiera continuar ofreciendo los bienes públicos necesarios para el desarrollo. No obstante lo anterior, dicha reforma no se ha llevado a cabo, por lo que actualmente la misma se hace aún más necesaria, pues el desbalance financiero del Gobierno puede provocar inestabilidad macroeconómica en detrimento de las inversiones privadas. Es importante mencionar que un aumento en los impuestos, producto de una reforma tributaria, podría no causar distorsiones en el mercado interno, debido a que Costa Rica cuenta con una carga tributaria baja respecto a los demás países de la región. Por otro lado, las inversiones en infraestructura se consideraron, en 2009, importantes para el descubrimiento de nuevas posibilidades productivas y de integración regional. Actualmente, la carencia de una plataforma vial y portuaria adecuada para el comercio atenta contra la competitividad del país en sectores clave de la economía. El acceso a los mercados financieros es otro de los temas en los que el país no ha podido avanzar significativamente y, más bien, el problema ha trascendido al acceso al crédito para las pequeñas y medianas empresas.

## Referencias

- Angulo, F. 2013. Manejo, disposición y desecho de las aguas residuales en Costa Rica. Informe final para el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
- Arias, R. y J. Muñoz. 2007. Reforma Económica y Modelo de Promoción de Exportaciones: logros y vacíos de la política de desarrollo de las últimas dos décadas. *Revista Ciencias Económicas*: 25-No, 15-40. Universidad de Costa Rica.
- Arizala, F., E. Cavallo, C.E. Castro and A. Powell. 2010. "Debt Sustainability Fan Charts: Combining Multivariate Regression Analysis and External Forecasts." Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank, Research Department.
- Asamblea Legislativa. 2013. Constitución política de la República de Costa Rica. San José, Costa Rica. Disponible en: <http://www.asamblea.go.cr/Documents/Constitución%20Política.pdf>
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). 2014. Indicadores Económicos. San José, Costa Rica.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2007. Living with Debt: How to Limit the Risks of Sovereign Finance. Economic and Social Progress in Latin America, 2007 Report. Washington DC, Inter-American Development Bank.
- Banco Mundial. 2010. Enterprise Surveys. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://www.enterprisesurveys.org/>
- . 2012a. The Labor Market Story Behind Latin America's Transformation.
- . 2012b. Connecting to Compete, Trade Logistics in the Global Economy. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2013. World Development Indicators. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Becker, G. 2007. Health as human capital: synthesis and extensions. *University of Chicago*. 59 (2007), 379-410
- Berganza, J. y C. Broto. 2011. Metas de inflación, intervenciones y volatilidad del tipo de cambio en economías emergentes. *Boletín Económico*, 136-149. Banco de España.
- Blanchard, O.J., 1990. "Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators." OECD Economic Department Working Papers 79. Paris, France: OECD Publishing.
- Bloom, D. y D. Canning. 2000. The health and wealth of nations. *Science (Washington)*, 287(5456), 1207-1209.
- Castro, C. 2010. Resultados Educativos en Primaria y Secundaria, Políticas Educativas. San José, Costa Rica: CONARE (Consejo Nacional de Rectores).
- CCSS (Caja Costarricense del Seguro Social). 2013. Información en línea. San José: CCSS. Disponible en: <http://www.ccss.sa.cr>

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 2008. Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2011. Centroamérica: Estadísticas del Subsector Eléctrico, 2010. UN, CEPAL, Sede Subregional en México.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) y Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). 2012. Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de pymes para el cambio estructural. Disponible en: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/48374/LEO\\_2013.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/48374/LEO_2013.pdf).
- CGAP (Consulting Group of Assistance to the Poor). 2010. Financial Access Report 2010. Disponible en: <http://www.cgap.org/publications/financial-access-2010>.
- Comtrade. 2014. United Nations Comtrade Database. New York, New York: United Nations.
- Contraloría General de la República (CGR). 2012. Memoria Anual 2012. San José, Costa Rica.
- Consensus Forecast. 2014. Consensus Forecast Central America. Focus Economics: Global Economic Insight with a Regional Focus. Londres, Reino Unido.
- Cornell University, INSEAD y WIPO (World Intellectual Property Organization). 2013. Índice Global de Innovación 2013. Disponible en: <http://www.globalinnovationindex.org/content.aspx?page=GII-Home>
- Corrales, L. y Sancho, F. 2012. Evaluación del acceso a los servicios financieros por parte de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas. Informe base. San José, Programa Estado de la Nación.
- Dahlin, B. G. 2002. The Impact of Education on Economic Growth. Theory, Finding, and Policy Implications. Duke University.
- Doing Business. 2013. Doing Business 2013. Washington, D.C.: World Bank
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2013. 2012 Article IV Consultation. Reporte país del FMI No. 13/79. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1379.pdf>
- . 2013. World Economic Outlook (WEO) October 2013. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional
- Foro Económico Mundial. 2013. The Global Competitiveness Report 2012-2013. Ginebra: Foro Económico Mundial.
- Gamboa, F. y J. Calderón. 2011. Balance de las Zonas Francas: Beneficio Neto del Régimen para Costa Rica 2006-2010. Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER).

- García Zaballos, A. y R. López-Rivas. 2012. Socioeconomic Impact of Broadband in Latin American and Caribbean Countries. Nota técnica No. IDB-TN-471. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.
- GEM (Global Entrepreneurship Monitor). 2012. Reporte Nacional 2012: La situación del emprendimiento en Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Gwartney, J., Lawson, R. y Hall, J. 2013. Economic Freedom of the World: Annual Report. Canadá: Fraser Institute.
- Haggard, S. y S. Webb. 2000. “What Do We Know About the Political Economy of Economic Policy Reform?” En *Modern Political Economy and Latin America*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Hausmann, R., C. Hidalgo, S. Bustos, M. Coscia, S. Chung, J. Jiménez, A. Simoes y M. Yildirimet. 2011. *Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. Cambridge, Massachusetts: Kennedy School of Government, Harvard University.
- Hausmann, R., D. Rodrick y A. Velasco. 2005. *Growth Diagnostics*. Cambridge, Massachusetts: Kennedy School of Government, Harvard University.
- Hausmann, R. y B. Klinger. 2006. *Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space*. Cambridge, Massachusetts: Center for International Development, Harvard University.
- Hausmann, R., B. Klinger y R. Wagner. 2008. *Doing growth diagnostics in practice: a mindbook*. Cambridge, Massachusetts: Center for International Development, Harvard University.
- ICE (Instituto Costarricense de Electricidad). 2012. *Plan de Expansión de Generación Eléctrica, período 2012-2024*. San José, Costa Rica.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2013. Disponible en: <http://www.inec.go.cr/Web/Home/pagPrincipal.aspx>
- . 2013. *Directorio de Unidades Institucionales y Establecimientos (DUIE) 2012*. San José, Costa Rica.
- Informe final de la de la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática. 2013. San José, Mideplan.
- Instituto Fraser. 2010. Índice de Libertad Económica. Disponible en: [http://www.freetheworld.com/release\\_2010.html](http://www.freetheworld.com/release_2010.html)
- ITU (International Telecommunication Union). 2012. *ICT Statistics*. Disponible en <http://www.itu.int>
- Izquierdo, A. y Manzano, O. 2012. *El mundo cambió: ¿cambiará el crecimiento en Centroamérica?* Banco Interamericano de Desarrollo.

- Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi. 2013. The worldwide governance indicators. Washington, D.C.: World Bank
- Lall, S. 2000. The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98. Oxford Development Studies. Oxford, Reino Unido.
- Lanamme (Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales). 2011. Informe de evaluación de la Red Vial Nacional pavimentada de Costa Rica, años 2010-2011. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Universidad de Costa Rica.
- Lehoucq, F. 2005. Proceso de políticas, partidos e instituciones en la Costa Rica democrática (en Democracia estable ¿alcanza? Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lizano, E. 1999. Ajuste y Crecimiento en la Economía de Costa Rica, 1982-1994. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica.
- MEIC (Ministerio de Economía Industria y Comercio). 2013. Estado de Situación de las Pymes en Costa Rica 2013. San José, Costa Rica. Disponible en: <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/estudios/2013/pyme/indicadores/informe.pdf>
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica). 2011. Indicadores Básicos de Costa Rica 2005-2010. Área de Análisis del Desarrollo. San José, Costa Rica.
- Miller, W. 1967. Education as a Source of Economic Growth. Journal of Economic Issues. 1, 4, 280-296
- MINAET (Ministerio de Ambiente Energía y Telecomunicaciones). 2011. Diagnóstico sector energía de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica. 2012. Marco Fiscal Presupuestario Mediano Plazo 2012-2016. Disponible en: [https://www.hacienda.go.cr/NR/rdonlyres/EA9FEB71-78F5-4C1E-BE86-F8352FBFA68/30961/MarcoFiscalPresupuestarioMedianoPlazo2012\\_2016f.pdf](https://www.hacienda.go.cr/NR/rdonlyres/EA9FEB71-78F5-4C1E-BE86-F8352FBFA68/30961/MarcoFiscalPresupuestarioMedianoPlazo2012_2016f.pdf)
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica. 2013. En Ruta hacia la Consolidación Fiscal: Agenda para un Diálogo Nacional. Disponible en: [http://www.hacienda.go.cr/docs/527b8da0d2859\\_Documento\\_Final.pdf](http://www.hacienda.go.cr/docs/527b8da0d2859_Documento_Final.pdf)
- Molina, I. y S. Palmer. 2007. Historia de Costa Rica. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Montero, E., S. Rojas, E. Zamora y A.M. Rodino. 2012. Costa Rica en las pruebas PISA 2009 de competencia lectora y alfabetización matemática. Cuarto informe del estado de la educación. Consejo Nacional de Rectores (CONARE). San José, Costa Rica.
- MOPT (Ministerio de Obras Públicas y Transportes). 2011. Plan Nacional de Transportes 2011-2035. San José: MOPT.

- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2012. Attracting Knowledge-Intensive FDI to Costa Rica: Challenges and Policy Options.
- OLAP (Observatorio Laboral de Profesionales). 2012. Seguimiento de la Condición Laboral de las Personas Graduadas 2000-2007 de las Universidades Costarricenses. CONARE-Costa Rica.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud). 2011. Informe sobre el Estado de Situación Financiera del Seguro de Salud de la Caja Costarricense del Seguro Social. Washington, D.C., Estados Unidos.
- Pagés, C. 2010. La Era de la Productividad: Cómo Transformar las Economías desde sus Cimientos. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- PNUD (Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo). 2013. Indicadores Internacionales sobre Desarrollo Humano. Disponible en: <http://hdrstats.undp.org/es/cuadros/>
- . 2014. La equidad en Costa Rica: Incidencia de la política social y la política fiscal. San José, Costa Rica.
- PROCOMER (Promotora de Comercio Exterior). 2012. Censo Exportador 2012. San José, Costa Rica.
- . 2012. Compendio Estadístico 2012. San José, Costa Rica.
- . 2013. Portal Estadístico de Comercio Exterior. San José, Costa Rica.
- Programa Estado de la Nación. 2002. Estudios de impacto ambiental: necesidad de armonizar la protección ambiental con las actividades productivas. San José, Programa Estado de la Nación.
- . 2012. Decimotavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- . 2013. Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rojas, D. y R. Lücke. 2013. Solvencia del Gobierno Central en Tiempos de la Crisis 2008-2009. Costa Rica Impactos y Lecciones de la Crisis Internacional 2008-2009. San José, C.R.: PNUD; Universidad de Costa Rica.
- Scartascini, C., P. Spiller, E. Stein y M. Tommasi. 2011. El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Straface F. y J. Vargas. 2005. Gestión Pública (en Democracia estable ¿alcanza? Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.



- SUTEL (Superintendencia de Telecomunicaciones). 2010. Informe del Sector de Telecomunicaciones. San José, Costa Rica.
- Trejos, A., R. Arce, R. Matarrita, y A. Roblero. 2012. Desarrollo Del Talento Humano: La Clave Para Competir En La Atracción De La Inversión Extranjera Directa. INCAE.
- Tsebelis, G. 1995. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*.
- UNESCO / LLECE. 2008. Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE): los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Unesco / LLECE.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2014. UNCTADSTAT. Geneve: Switzerland.
- Universidad de Pennsylvania. 2012. Penn World Table. Disponible en: [https://pwt.sas.upenn.edu/php\\_site/pwt\\_index.php](https://pwt.sas.upenn.edu/php_site/pwt_index.php)