
COSTA RICA

Enfoque heterodoxo y tendencias inquietantes

Serie: Los desafíos de la
transformación productiva
en América Latina



Contenido

Historia económica

Ajuste estructural singular

Contribución al PIB por sectores

Mercado laboral

I+D, competitividad y productividad

IED y exportaciones

Política productiva desde la planificación del Estado

Matriz energética

Transformación productiva con respeto al medio ambiente

Viraje en inversión y comercio

Especialización productiva: pros y contras

Desafíos

Historia Económica

La estructura productiva costarricense se ha transformado de manera considerable desde mediados del siglo XIX hasta la actualidad:

Década de 1840

Consolidación del Estado liberal; despegue del sector agroexportador con la producción de café.

Finales del siglo XIX

A la producción de café se unió la de banano, controlada por empresas de capital multinacional.

1929 y años subsiguientes

Fuerte sacudida por el *shock* externo en los precios. Se sentaron las bases para las transformaciones políticas y sociales que se profundizaron en los años cuarenta, lo que condujo a la constituyente de 1949 y el afianzamiento del Estado Social de Derecho.

Década de los cincuenta

El modelo agroexportador se agotó y se impuso el de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Esto se vio reflejado en la dotación de infraestructura y la diversificación del aparato productivo, entre otras medidas.

1962

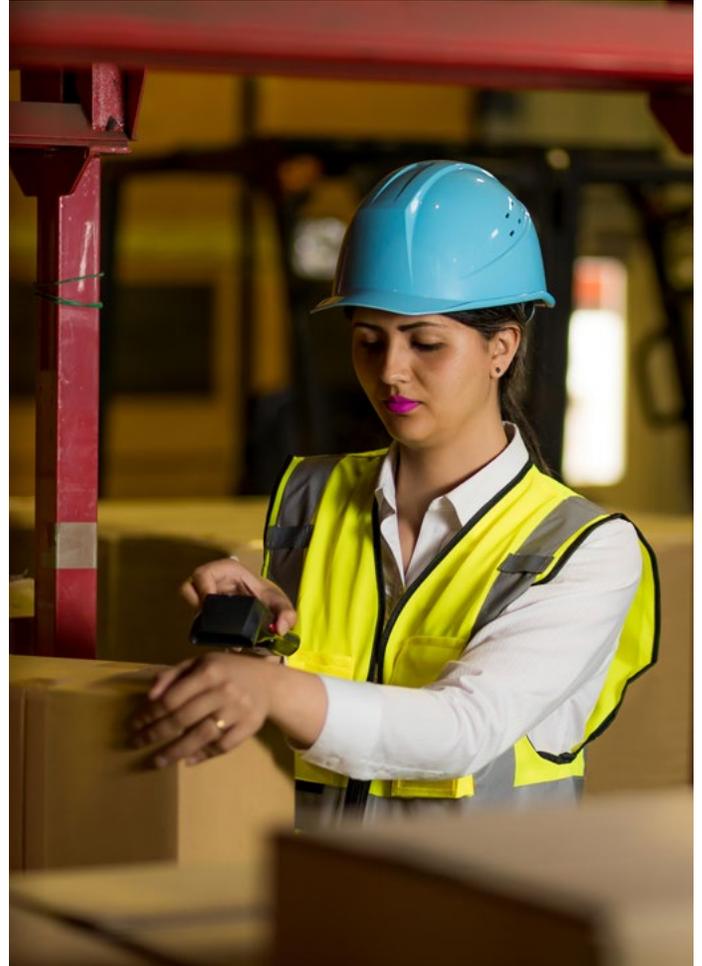
Incorporación al Mercado Común Centroamericano (MCCA) con miras a obtener mayores oportunidades de inversión y más independencia y diversificación de las exportaciones.

1950-1980

La economía costarricense creció sostenidamente, al igual que las tasas de empleo, los niveles de ingresos en todos los estratos sociales y el gasto público.

1960-1980

Las exportaciones del sector industrial registraron un incremento anual de 9%, muy por encima del 4% del sector agropecuario.

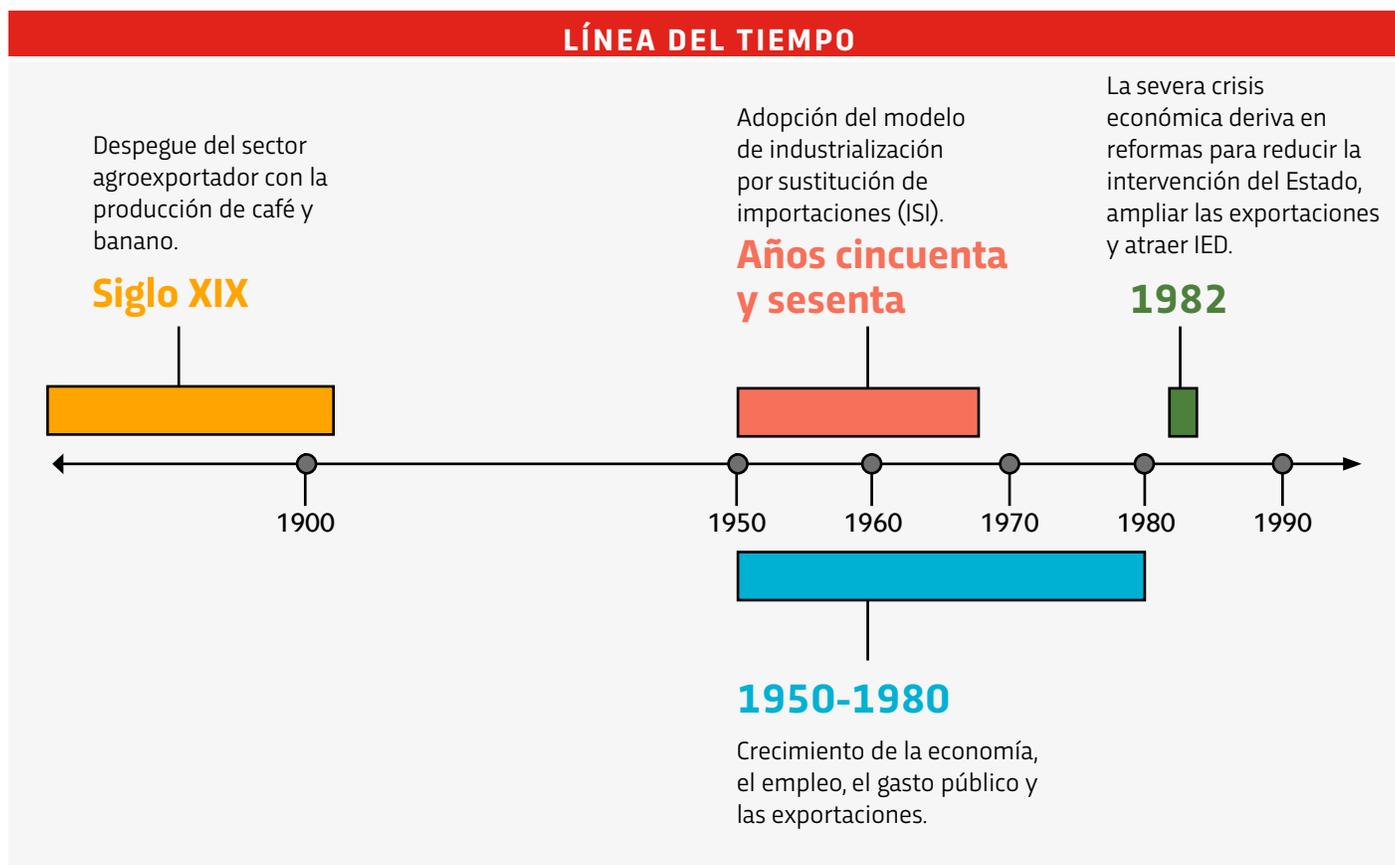


Mediados de los setenta

La crisis de los precios del petróleo y de la deuda externa, junto con los desequilibrios macroeconómicos y los problemas políticos en la región, derivaron en un cuestionamiento del modelo ISI y el MCCA. La política social asumió un carácter hasta cierto punto asistencialista.

1979-1982

Severa crisis económica. Como respuesta, se promovió una serie de reformas económicas –bajo el auspicio del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM)– con el propósito de reducir los niveles de intervención del Estado en la economía, promover las exportaciones y atraer inversión extranjera directa (IED).



Ajuste estructural singular

En la **década de 1990**, las llamadas políticas de **ajuste estructural conforme a las directrices del Consenso de Washington** asumieron una connotación mayor. En relación con la productividad, se creó un **marco jurídico-institucional que sentaría las condiciones para el desarrollo del sector exportador y la atracción de IED**. Dicho ajuste siguió un **enfoque heterodoxo**, combinando políticas fiscales y monetarias regresivas con políticas de ingresos y de empleo con efectos compensatorios.

Lo que hizo de Costa Rica un **caso especial** es la **habilidad del gobierno para incorporar las demandas de sus ciudadanos en el marco de los acuerdos con el FMI y el BM**, incluyendo la facilidad de acceso a los servicios públicos (electricidad, agua, transporte) y la protección de programas sociales en salud, educación, alimentación, asistencia social y vivienda. **Este estilo de negociación**, jun-



to con una serie de pactos políticos con distintos grupos económicos y sociales, **le permitió al Estado mantener su papel de mediador en los conflictos.**

Sin embargo, al dirigir una gran cantidad de recursos hacia los sectores exportadores, el Estado relegó a otros, sobre todo los que producen para el mercado interno. Esta situación **ha generado asimetrías.** De igual manera, se observa una **alta concentración del desarrollo en la región central,** lo que ha propiciado un creciente desequilibrio territorial.

Por lo que se refiere a la **atracción de IED,** Costa Rica se ha basado en los **regímenes preferenciales con ventajas**

jurídicamente garantizadas en la Ley de Funcionamiento de Zonas Francas y la Ley de Perfeccionamiento Activo.

Los beneficios otorgados a esta inversión son cuestionables, ya que, históricamente, **el país ha enfrentado déficits fiscales** cercanos a 3.5% del PIB –incluso, en la segunda década del siglo XXI estos han avanzado hasta 6%–; es decir, se requieren ingresos fiscales para sanear las finanzas públicas. Se argumenta que **la sociedad contribuye poco** y que **persiste una carga tributaria relativamente baja,** lo que se agrava con las exoneraciones fiscales, particularmente a las Zonas Francas.

Las reformas neoliberales que se impulsaron en Costa Rica fueron más graduales y balanceadas que las implementadas en la mayoría de los países de América Latina.

AJUSTE ESTRUCTURAL



Contribución al PIB por sectores

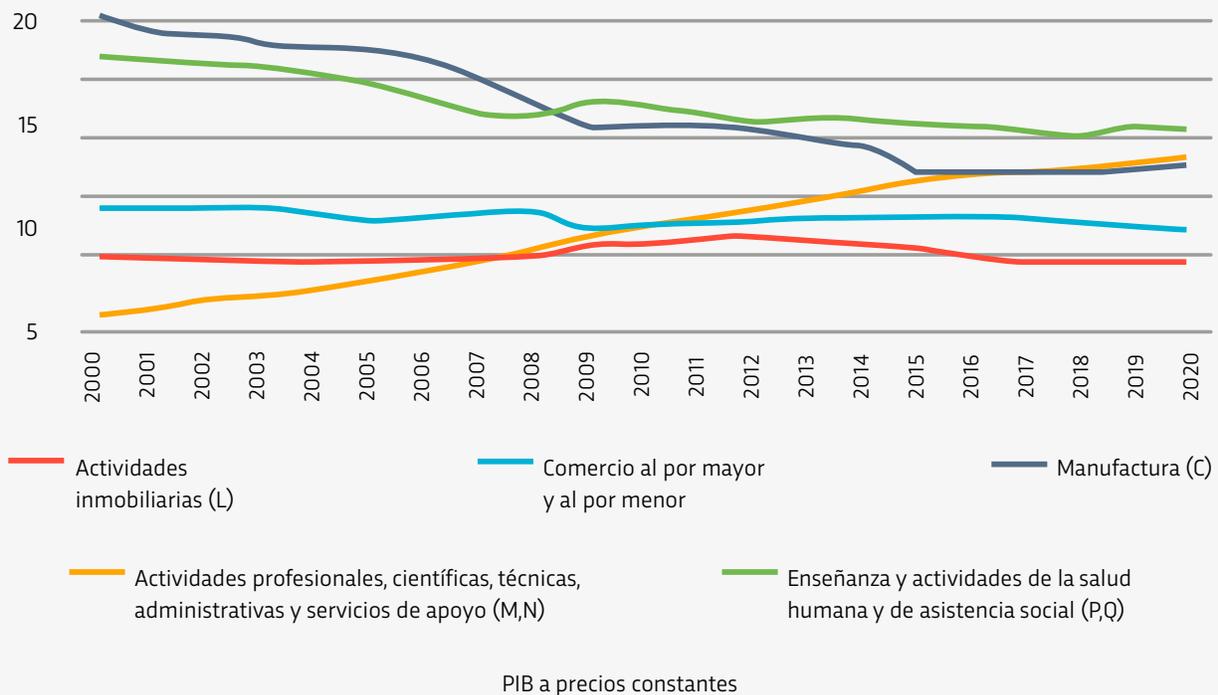
Las **actividades que más aportan** al PIB pertenecen al **sector terciario de la economía**, seguido por el secundario, aunque en mucha menor medida. El aporte de los servicios a la **estructura productiva** costarricense pasó de **68% en 2000 a 77% en 2020**. Dentro de estos, **el comercio** al por mayor y al por menor es el **mayor generador de puestos** de trabajo.

Asimismo, **las microempresas se han focalizado significativamente en los servicios**. Por su parte, **las empresas pequeñas y medianas tienen una participación importante en el mercado interno, así como en las exportaciones**.

Pese a ello, **su valor agregado ha mostrado una tendencia a la baja** desde 2012, al tiempo que padecen **escasez de recursos y poca adaptación a procesos de cambio**, debido a su baja capacidad de generar conocimiento a través de la investigación y la innovación tecnológica, lo cual las ubica en desventaja competitiva.

Las políticas públicas deberían orientarse a fortalecer el sector secundario y, con ello, añadir más valor a la producción interna, lo que a su vez **facilitaría la creación de empleos de mayor productividad** con un enfoque de sustentabilidad e inclusión social.

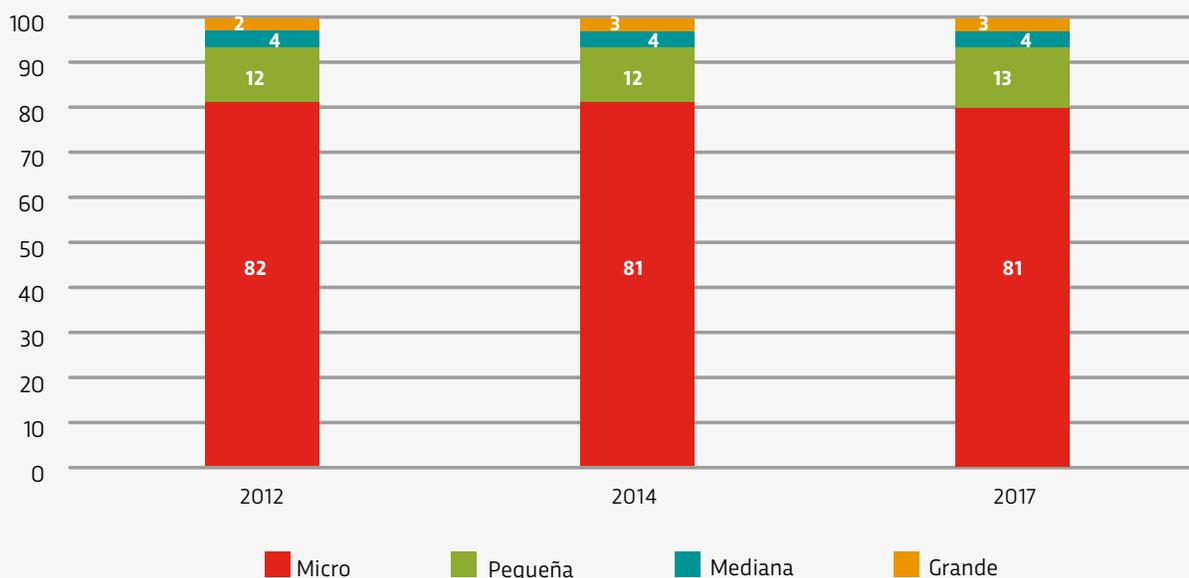
PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONÓMICAS SEGÚN SU APORTE AL PIB (valores porcentuales)



Fuente: elaboración propia con datos del BCCR (2019).

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS EMPRESAS, SEGÚN TAMAÑO

(valores porcentuales)



Fuente: elaboración propia con datos de MEIC (2019).

Mercado laboral

En el **sector terciario** se ha generado una gran cantidad de empleos durante los últimos 20 años. Sin embargo, algunos son de baja productividad y no se encadenan con otras actividades generadoras de valor agregado. En contraste, las actividades relacionadas con la enseñanza y el sector inmobiliario son las que han superado de mejor manera la informalidad.

El considerable porcentaje de costarricenses que trabajan en la informalidad contribuye a una estructura laboral poco productiva y con escasas posibilidades de mejorar las condiciones de bienestar de la sociedad. Conviene aclarar, no obstante, que los niveles de informalidad están presentes en menor grado en Costa Rica que en otros países de la región.

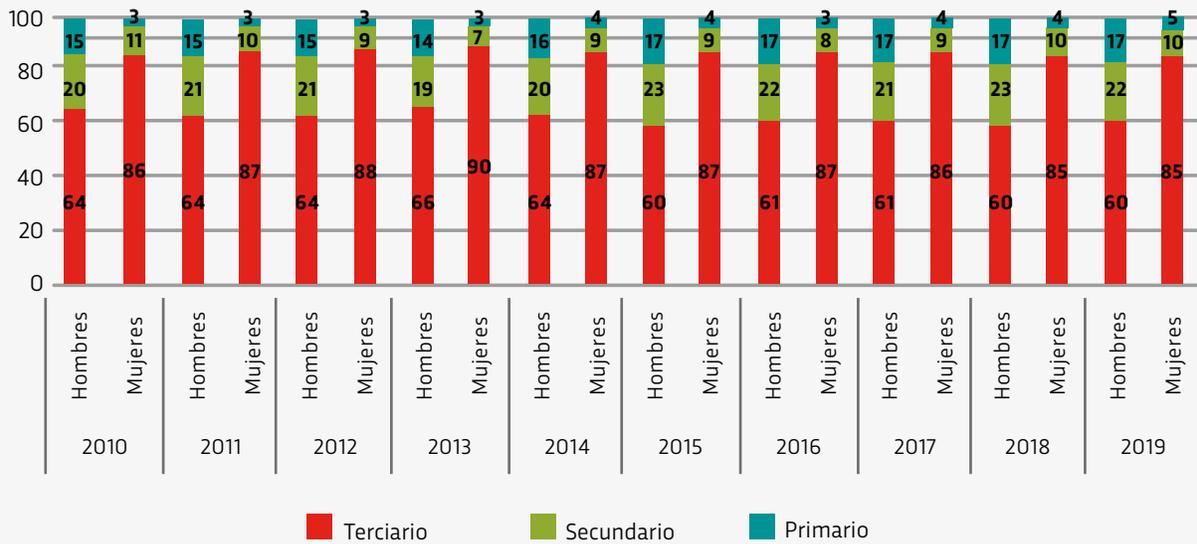
Por otra parte, la mayor proporción de desempleados se encuentra dentro de la población de 15 a 34 años. Y, como ha ocurrido tradicionalmente, las mujeres enfrentan más barreras para su incorporación al mercado laboral, pues han tenido que compatibilizar el trabajo con las responsabilidades familiares.

En lo referente al coeficiente de Gini, que determina si la distribución de los ingresos es equitativa o no en cierto período, se observa un retroceso en la distribución del ingreso, que pasó de 0.479 en 2000 a 0.507 en 2016. En general, las tendencias de empleo y desempleo acentúan la inequidad, al tiempo que la desigualdad en los ingresos impulsa otras brechas en educación y salud, y, en general, deteriora la calidad de vida e inclusión social y económica, tanto en el corto como en el largo plazos.



POBLACIÓN EMPLEADA SEGÚN SECTOR ECONÓMICO Y GÉNERO

(valores porcentuales)



Fuente: elaboración propia con datos de ECE (2019).

I+D, competitividad y productividad

Según datos del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt), la **inversión total en I+D respecto al PIB promedia 0.5%**, con excepción de 2007, cuando cayó a 0.36%.

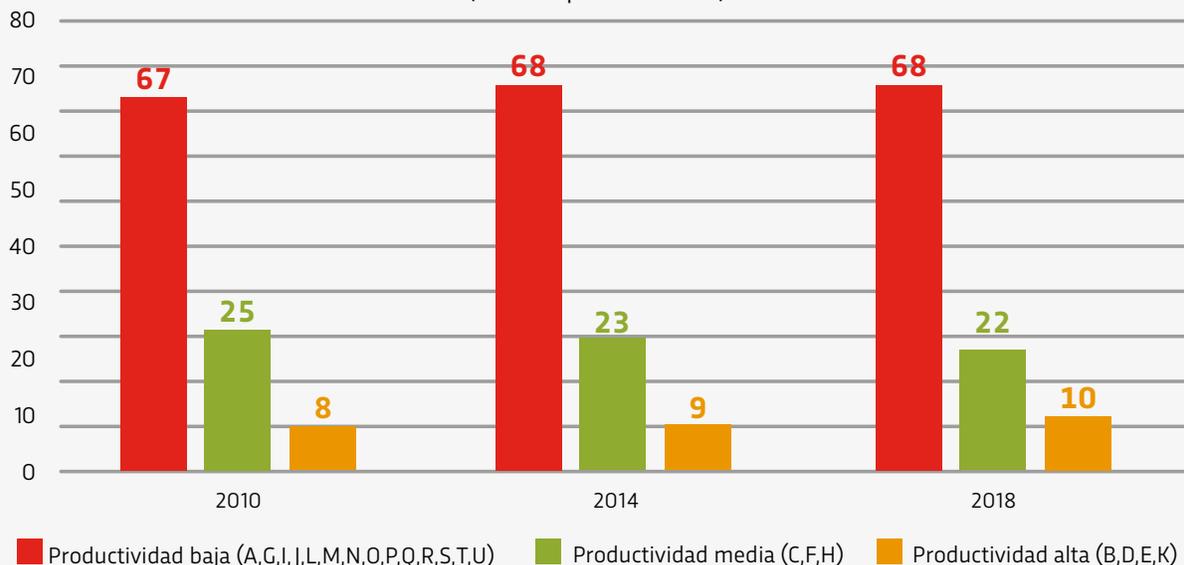
En cuanto al índice global de **competitividad**, Costa Rica ha estado **entre las posiciones 50 y 59 de 140 países evaluados**. Pese al descenso en los últimos años, **el país lidera en la región latinoamericana en el campo de la salud**. En contraposición, **sus calificaciones más bajas se registran en infraestructura, desarrollo del mercado financiero, dinamismo empresarial y capacidad de innovar**. Es necesario, por otra parte, fortalecer la institucionalidad para eliminar las fallas de mercado que obstaculizan el desarrollo de

algunos sectores en particular. Cabe agregar que **68.19% de la población no ha logrado concluir la educación secundaria**, lo que le dificulta acceder a empleos de mayor productividad y mejores condiciones de bienestar.

Se suele reconocer que para ser competitivo se debe ser primero productivo. En 2018, **sobresalen por su baja productividad las actividades relacionadas con la enseñanza y la salud**, así como **las actividades profesionales, científicas, técnicas, administrativas y de servicios de apoyo**. En la **productividad media** se ubican las **actividades manufactureras**, mientras que en la **productividad alta** sobresalen las **actividades financieras y de seguros**.

APORTE AL PIB POR SECTORES DE BAJA, MEDIA Y ALTA PRODUCTIVIDAD

(valores porcentuales)



* Agricultura, silvicultura y pesca (A), Minas y canteras (B), Manufactura (C), Electricidad, agua y servicios de saneamiento (D, E), Construcción (F), Comercio al por mayor y al por menor, Transporte y almacenamiento (H), Actividades de alojamiento y servicios de comida (I), Información y comunicaciones (J), Actividades financieras y de seguros (K), Actividades inmobiliarias (L), Actividades profesionales, científicas, técnicas, administrativas y servicios de apoyo (M, N), Administración pública y planes de seguridad social de afiliación obligatoria (O), Enseñanza y actividades de la salud humana y de asistencia social (P, Q), Otras actividades (R, S, T, U).

Fuente: elaboración propia con datos del BCCR (2019).

IED y exportaciones

A partir de 2013, la IED ha presentado **una tendencia descendente, seguramente debido a la inestabilidad financiera en el país**, la cual a su vez se atribuye al problema fiscal. De esa manera, las expectativas de los inversionistas han venido bajando, como lo demuestran los resultados de los *rankings* internacionales.

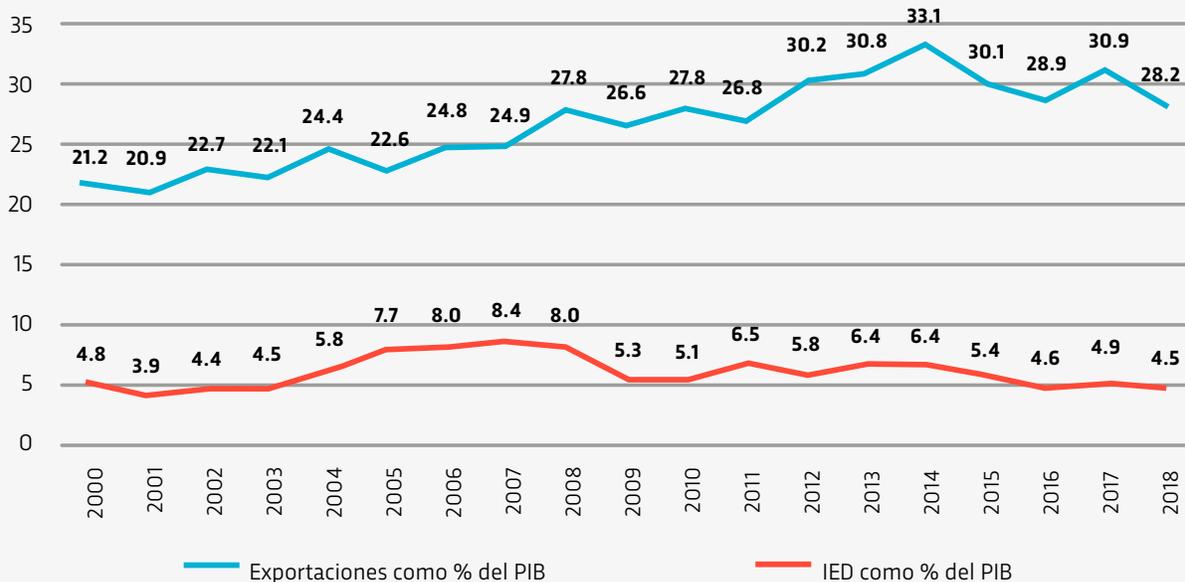
Por su parte, las **exportaciones** registraron un **comportamiento ascendente hasta 2014**. La poca dinamización económica, como resultado del problema fiscal citado, junto con la competencia de algunos países por productos, particularmente del sector primario, como la piña, han tenido un efecto en la disminución de los bienes y servicios que se venden al exterior.

Definitivamente, el **mercado más importante** a nivel de importación de bienes costarricenses es **Estados Unidos, seguido por Países Bajos** y, en mucha menor proporción, Bélgica, Panamá, Nicaragua y Guatemala.

En cuanto a las **exportaciones de servicios, el rubro “viajes” es el que más aporta. Le siguen “otros servicios empresariales”, que se relaciona con el de las consultorías, y en tercer lugar se encuentran “telecomunicaciones, informática e información”**; en este último renglón es relevante el desarrollo de software y afines. Una vez más, Estados Unidos aparece como el mercado principal de adquisición de servicios costarricenses –aunque en menores porcentajes respecto de la adquisición de bienes–, seguido por el Reino Unido y Alemania.

EXPORTACIONES E IED COMO PROPORCIÓN DEL PIB

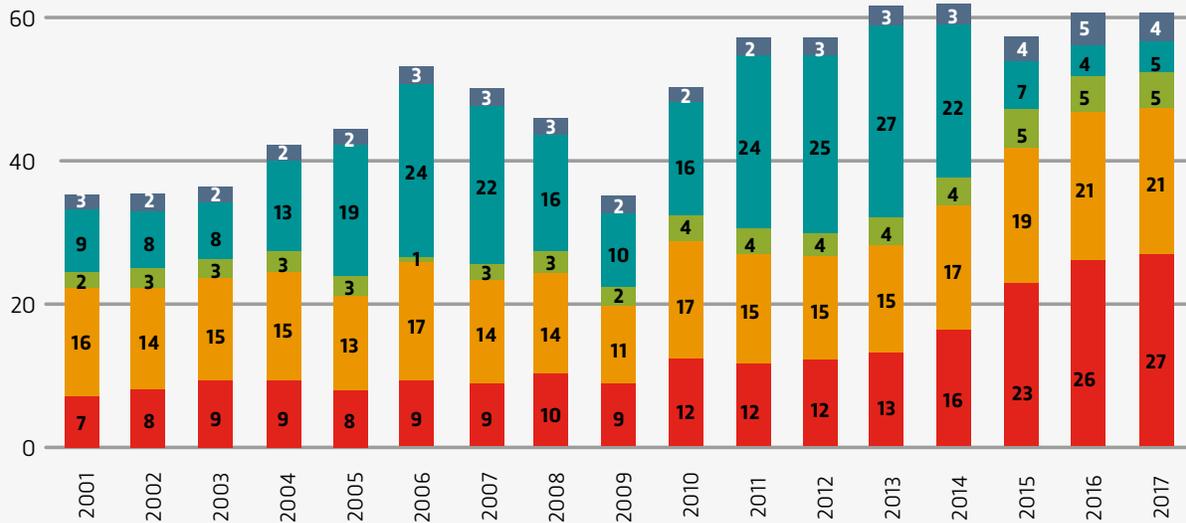
(valores porcentuales)



Fuente: Banco Mundial (2019).

PRINCIPALES EXPORTACIONES DE BIENES

(valores porcentuales)



- Preparaciones de hortalizas, de frutas u otros frutos y demás partes de plantas
- Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de imagen y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos
- Preparaciones alimenticias diversas
- Frutas y frutos comestibles, cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías
- Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía; de medida, control o precisión; instrumentos y aparatos medicoquirúrgicos; partes y accesorios de estos instrumentos o aparatos

Fuente: Centro del Comercio Internacional (2019).



Política productiva desde la planificación del Estado

Dos pilares han impulsado la **estrategia centrada en las exportaciones**: 1) la **apertura comercial, mediante 14 tratados** de libre comercio y **14 acuerdos bilaterales** de inversión, y 2) la **liberalización del mercado doméstico**; únicamente se mantiene regulado el mercado del arroz.

Entre 2011 y 2018, los distintos gobiernos definieron estrategias desde la planificación del Estado, tales como:

- **Énfasis en la competitividad.**
- **Apertura a nuevos sectores**, como componentes electrónicos y médicos, turismo basado en la salud y turismo rural comunitario.
- **Ampliación del sector servicios**, con mayor desarrollo de las telecomunicaciones.

- **Apoyo a la generación de encadenamientos productivos y procesos de emprendimiento.**
- **Modernización del sector portuario** tanto en el Caribe como en el Pacífico.

Por lo que concierne al **desarrollo de encadenamientos productivos, destacan**, por ejemplo, las iniciativas en **los sectores lácteo, turístico, de café, de miel, de papaya y de cacao**, así como la **animación digital** (en el sector cultura).

Desde la perspectiva del llamado "**crecimiento verde**", se reconoce internacionalmente la contribución de Costa Rica, al **poseer y proteger 3.6% de la biodiversidad del mundo**, además de **fomentar vigorosamente el turismo ecológico**.



LOS PENDIENTES

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en Costa Rica aún falta mejorar los servicios de transporte urbano y las instalaciones de gestión de aguas residuales, además de continuar con los planes de mitigación del cambio climático.





Matriz energética

Costa Rica consume **energías generadas con fuentes renovables**, como la hídrica, la eólica, la solar y la geotérmica. Al igual que otros países de la región, **es importador de petróleo** y depende del mismo para desarrollar la mayoría de sus actividades económicas, en especial para abastecer el consumo de la flota vehicular. En 2018, el consumo energético derivado del petróleo ascendió a 109,454 terajoules, de los cuales el sector transporte consumió 91,231.

El sector industrial consume energía de residuos vegetales por un valor de 13,732 terajoules. **El sector residencial demanda 19,481 terajoules**, en su mayoría de **energía eléctrica creada por fuentes renovables**.

Puede verse que la nación centroamericana ha logrado un **equilibrio relativo entre la generación de energía y el desarrollo ambiental**. Dignas de resaltarse son las políticas ambientales que se han implantado a lo largo del tiempo.

El balance eléctrico indica que 73.47% se genera a través de plantas hidroeléctricas localizadas en distintas regiones del país. En segundo lugar se ubica la generación eólica, con 15.84%.

El esfuerzo para la generación de energías limpias ha sido contundente y sitúa al país entre los líderes en América Latina. Costa Rica logró tener mayor oferta y superar la demanda en 2018. Este último hecho posiblemente frene algunos proyectos potenciales en materia eólica, hídrica y térmica que los distintos generadores han propuesto. Una virtud **en la composición de la oferta** es que **existen empresas y sociedades** –como las cooperativas– **cuya organización es liderada por los gobiernos locales** (municipalidades).

**SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL.
DISTRIBUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍA SEGÚN FUENTE, 2018**

Fuente	GWh	Participación (%)
Producción bruta	11,355.45	100
Geotérmica	968.57	8.53
Solar	9.89	0.09
Bagazo	76.67	0.68
Eólica	1,798.87	15.84
Hídrica	8,342.90	73.47
Térmica	158.55	1.40

Fuente: Instituto Costarricense de Electricidad (2018).

Transformación productiva y respeto al medio ambiente

Las reservas y los parques nacionales han contribuido a que **el área biológica protegida se mantenga e incremente** en el país. Lo mismo puede decirse de la **protección de las aguas patrimoniales y los recursos marinos**.

Como respuesta al **deterioro generalizado de los bosques a causa de la ampliación de la agricultura y la ganadería**, se promulgaron distintas **leyes y normas de**

protección y fomento de las áreas boscosas, las cuales se fortalecieron en 1998 con la aprobación de la **Ley de Biodiversidad**. En ella se **contempla “el pago de servicios ambientales”** de parte de los productores a cambio de resguardar la corteza boscosa.

A ello se sumaron otros esfuerzos para integrar la sustentabilidad al desarrollo económico del país, como la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, aprobada en 1992. Recientemente, **destacan los programas de biocombustibles, de adaptación al cambio climático y de control, protección y vigilancia de la biodiversidad y de los recursos naturales**.

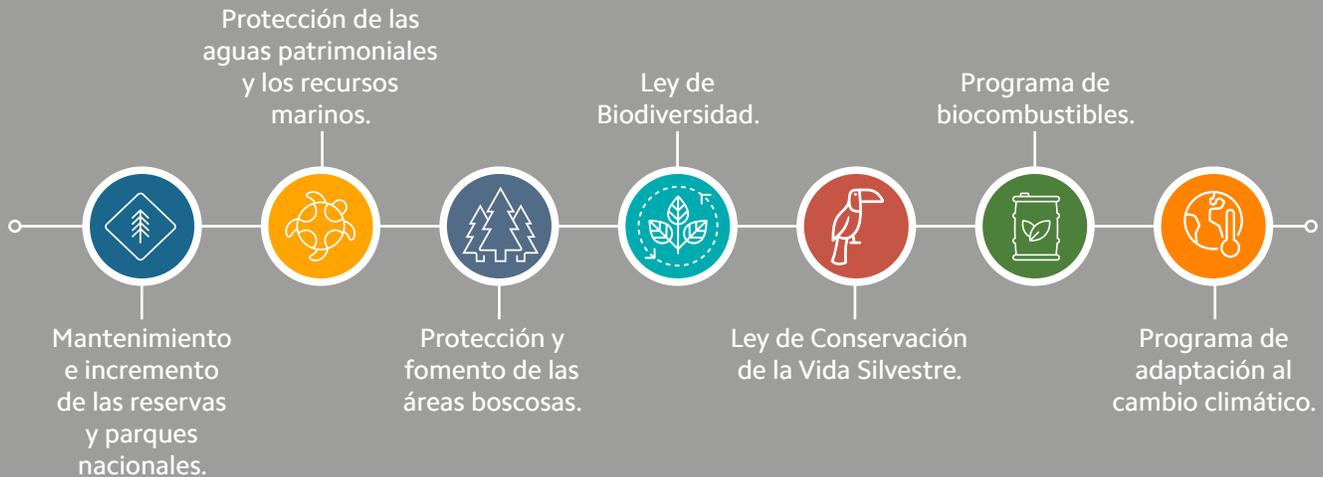
Costa Rica **ha logrado avances notables en la cantidad de hectáreas protegidas para garantizar la contribución de los ecosistemas**. Sin embargo, **persisten la contaminación y el deterioro del patrimonio natural, fundamentalmente por el uso de plaguicidas y fertilizantes químicos, junto con la tala de bosques** para disponer de terrenos que permitan cultivar productos como la piña. De hecho, la crítica permanente al impulso de dichos productos ha sido no solo su poca aportación al empleo, sino su alto costo en materia ambiental.



MEDIDAS SUSTENTABLES

Entre las iniciativas instrumentadas en Costa Rica de 2011 a 2018 sobresalen las siguientes: Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, Programa Nacional de Biocombustibles, Programa de Pago de Servicios Ambientales (ampliación), programa de adaptación local para sectores productivos críticos ante el cambio climático y proyecto de conservación, uso sostenible de la biodiversidad y mantenimiento de los servicios de los ecosistemas de humedales.

AVANCES EN REGULACIONES AMBIENTALES



Viraje en inversión y comercio

En el siglo actual, la **política de inversión extranjera** costarricense **pasó de centrarse en la actividad maquiladora** (décadas de los ochenta y noventa) **a hacerlo en rubros de tecnología media y alta**, particularmente en la fabricación de componentes electrónicos y médicos, **así como en la implementación de servicios de logística para negocios** (*call centers*), con niveles significativos de valor agregado.

Por su parte, **la política comercial ha puesto el acento en tratados de libre comercio** como el de América del Norte (TLCAN), así como con la República Popular China y la Unión Europea. El resultado ha sido un **aumento considerable en las exportaciones hacia esos países y zonas. Pero también el monto de las importaciones se ha acelerado, causando un déficit comercial** de aproximadamente 5,000 millones de dólares.

El comercio internacional de Costa Rica **mantiene una base exportable ligada al sector agrícola**, en especial de banano, piña, café y azúcar. Tan solo en 2018, el país exportó 315,000 millones de dólares por concepto de café, mientras que el monto exportado de banano ascendió a 1,000 millones de dólares en 2019.





¿GASTO EXCESIVO?

Aun cuando se afirme que el gasto en educación es elevado y la obtención de resultados es pobre, Costa Rica ha podido avanzar en la formación de recursos humanos cada vez más calificados y que responden a las demandas nacionales. Incluso, el sector educativo parte por ley de una disponibilidad de recursos equivalente a 8% del PIB; si este crece, el sector educativo obtiene más recursos, y viceversa. Es necesario, sin embargo, definir políticas de Estado que mejoren la eficiencia del gasto y trasciendan los ciclos políticos y el cortoplacismo.

También **han surgido sectores emergentes vinculados a los servicios y la tecnología**. Esto ha marcado un patrón focalizado en los servicios de comunicación, contables y financieros, así como en la producción de componentes electrónicos y médicos.

Se busca fortalecer este esfuerzo de diversificación productiva **impulsando el ingreso de Costa Rica a la OCDE**. Para tales efectos, los gobiernos en turno han intensificado las acciones y ajustes legislativos necesarios para cumplir con los requerimientos establecidos en abril de 2015. Entre los **objetivos** planteados destacan:

- Continuar avanzando hacia una **mayor uniformidad de los salarios mínimos que se han fijado para diversos sectores**.
- Implementar un **plan integral para reducir la informalidad**.
- **Aumentar la disponibilidad de servicios de atención infantil** financiados con fondos públicos.
- Fortalecer la **calidad de la enseñanza**.

LOGROS RECIENTES



Inversión en tecnología media y alta.



Exportaciones de café por 315,000 millones de dólares en 2018 y de banano por 1,000 millones de dólares en 2019.



Aumento considerable de ventas a Estados Unidos, China y la Unión Europea.

Especialización productiva: pros y contras

Entre las **consecuencias positivas** de la actual especialización productiva sobresalen las siguientes:

- **Diversificación en el sector agrícola**, junto con **auge de actividades tecnológicas**, como la fabricación de componentes electrónicos y médicos. En el área agrícola sobresalen productos como piña, banano, café y aceite de palma, que en 2018 representaron 43.7% del total exportado.
- **Remuneraciones en los sectores emergentes**, como los de dispositivos médicos y elaboración de componentes electrónicos, **que superan a las de aquellos sectores** donde típicamente se paga el salario mínimo, debido al **bajo nivel de especialización y calificación**. Este proceso ha mejorado el nivel de vida de una parte de la población ocupada.
- **Mejores relaciones comerciales y de cooperación para el desarrollo** con el resto del mundo gracias a la firma de convenios comerciales. El país ha tratado de aprovechar la cooperación en su sentido más amplio. Tal es el caso del **apoyo para la formación académica y técnica de costarricenses en el exterior, así como para el desarrollo cultural y del medio ambiente**.

En contraste, las principales **consecuencias negativas** son:

- **Presencia excesiva de plaguicidas** que afectan la fertilidad de la tierra.
- **Sistema de transportación de bienes y servicios basado** en medios de movilidad dependientes **mayoritariamente de combustibles fósiles** (petróleo), causantes de altas emisiones de CO₂.
- Actividades productivas centradas en el **uso de materias primas con bajo valor agregado en agricultura, industria, agroindustria y servicios**.
- **La concentración de la riqueza va en aumento**, profundizando las desigualdades entre grupos familiares y territoriales.
- **Parque industrial constituido en 97.5% por micro, pequeñas y medianas empresas**. Por su falta de tecnología e infraestructura, estas unidades se ven imposibilitadas para aumentar la producción y escalar en forma significativa.



ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA



- Diversificación de productos agrícolas.
- Fabricación de componentes electrónicos y médicos.
- Remuneraciones más altas en los sectores emergentes.
- Mejores relaciones comerciales y de cooperación con el mundo.



- Exceso de plaguicidas.
- Movilidad dependiente mayoritariamente de combustibles fósiles.
- Actividades productivas con bajo valor agregado.
- Mayor desigualdad entre grupos familiares y territoriales.
- Falta de tecnología e infraestructura entre las mipymes.

Desafíos

Para transformar la matriz productiva de Costa Rica en términos sociales, económicos y ambientales se requieren:

- Políticas públicas primarias orientadas a fortalecer un sector secundario que permita la **agregación de valor a la producción interna**.
- Políticas dirigidas a los **sectores productivos que se articulen con los esfuerzos de innovación**.
- Esfuerzos encaminados a **disminuir las desigualdades del mercado laboral**, generando asimismo un adecuado acceso a la protección social.
- Estrategias para **actualizar las infraestructuras del país, desarrollar el mercado financiero**, y lograr una **mayor convergencia entre el sistema educativo y la transformación productiva**. 🇸🇨





La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

fes-transformacion.org

Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica
en América Latina de la Friedrich-Ebert-Stiftung
Yautepec 55, col. Condesa
C. P. 06140, Ciudad de México
+52 (55) 55535302
transformacion@fesmex.org

Para más información y acceso digital a la Biblioteca Transformación y otras publicaciones del Proyecto, visita: <https://www.fes-transformacion.org/publicaciones/>

Ebook basado en el estudio de Álvaro Martín Parada Gómez,
Shirley Benavides Vindas y Rafael Arias Ramírez

Desarrollado por ICO
Imagen y Comunicación Organizacional
www.icoimagen.com.mx

Coordinación: Jorge Ruiz Esparza
Textos: Teresa Martínez Arana
Elementos gráficos y diseño: Sabrina Sánchez Solórzano