

CONGRESO NACIONAL
DE LA EMPRESA PRIVADA
2018

ESTRATEGIA NACIONAL DE EMPRESAS SOSTENIBLES



UNIÓN COSTARRICENSE DE CÁMARAS Y ASOCIACIONES
DEL SECTOR EMPRESARIAL PRIVADO

UNIÓN COSTARRICENSE DE CÁMARAS Y ASOCIACIONES
DEL SECTOR EMPRESARIAL PRIVADO

DECÁLOGO 2018-2020

***DIEZ EJES FUNDAMENTALES PARA POTENCIAR
LA COMPETITIVIDAD DEL PAÍS***

Congreso Nacional de la Empresa Privada

Abril, 2018

1. MODERNIZACIÓN DEL APARATO ESTATAL

Objetivo: Formular políticas de desarrollo y gestión, orientadas al fortalecimiento del sector público con una visión de gestión por resultados, creando así valor a los servicios públicos, desarrollando el potencial de las instituciones y dimensionando adecuadamente el funcionamiento de un Estado moderno y ágil, como lo requiere nuestra democracia.

2. FORTALECER EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Objetivo. Garantizar el acceso a los servicios de salud y pensiones para los asegurados y futuras generaciones mediante el impulso de acciones que cumplan con criterios de eficiencia y eficacia que le permitan al país contar con servicios de punta en materia de seguridad social, ampliando la base de asegurados mediante medidas orientadas a disminuir la informalidad al mismo tiempo que dimensionando los retos que supone el futuro del trabajo y el impacto que estos cambios tendrán en nuestro pacto social.

3. COMPATIBILIZAR EL CRECIMIENTO ECONOMICO Y LA INCLUSION SOCIAL

Objetivo: Garantizar un entorno macroeconómico estable y un aparato institucional que responda a las necesidades reales de las empresas y los habitantes, capaz de hacer compatible el crecimiento económico con el desarrollo inclusivo. Se debe procurar un mayor control y eficiencia en el gasto público, mejorar la estructura tributaria sin aumentos perjudiciales en las tasas impositivas y gestionar adecuadamente el financiamiento del déficit fiscal, a fin de evitar que se

desestimulen los proyectos de inversión y con ello la creación de más empleos de calidad.

4. SEGURIDAD CIUDADANA

Objetivo: Ejecutar una estrategia integral y permanente para abordar el tema de la inseguridad ciudadana, en busca de reformas necesarias en materia de administración de justicia, transparencia y anticorrupción, de modo que se ejecuten acciones claras en contra de la delincuencia, el narcotráfico y delitos contra la propiedad privada y la vida, así como para brindar las condiciones apropiadas para la reinserción a la sociedad de los privados de libertad.

5. REACTIVAR LA PLANIFICACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA

Objetivo: Reactivar e Impulsar la planificación y construcción de infraestructura pública, revisando los trámites, procedimientos y demás obstáculos que limitan la ejecución de nuevas obras, necesarias para una mejor calidad de vida a los costarricenses y que permitan al país mejorar su competitividad.

6. MODERNIZACION DEL MERCADO ENERGÉTICO

Objetivo: Buscar un cambio de modelo que tenga como eje central al consumidor. La apertura de los mercados de hidrocarburos y electricidad debe elevar los niveles de competitividad y mejorar los precios finales a familias y empresas. Aumentar la participación de la inversión privada y garantizar la transparencia de la información

son importantes para asegurar un abastecimiento energético de calidad, a precios competitivos.

7. PROPICIAR LA MEJORA DEL SISTEMA EDUCATIVO

Objetivo. Preparar a nuestro sistema educativo para que responda de manera integral a la formación del talento humano que demanda el país, y que atienda en tiempo las exigencias de una economía abierta expuesta a mayor competencia, para garantizar una participación más eficiente y eficaz de las personas en el mercado del trabajo, poniendo como norte, la prospección del mercado laboral.

8. DAR SEGURIDAD JURÍDICA A LAS INVERSIONES.

Objetivo: Contar con un clima de negocios óptimo y confiable, producto de políticas públicas certeras y de un régimen de Derecho actualizado y transparente que logre establecer normas claras, precisas, concisas y de aplicación uniforme, que repercuta en atracción de mayor inversión extranjera directa y estabilidad para la inversión del empresario nacional.

9. ELIMINAR LOS TRÁMITES INNECESARIOS Y LA REGULACIÓN INEFICIENTE

Objetivo: Poner en marcha un plan de acción estratégico y un cronograma claro y transparente que conlleve a una mejora regulatoria y simplificación de trámites sustancial que fomente la competitividad del país, genere más inversión nacional y extranjera y elimine los costos que tienen la ineficiencia y el exceso de trámites para la sociedad costarricense.

10. PROMOVER UNA POLÍTICA DE ESTADO SOBRE EMPLEO E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Objetivo. Implementar una estrategia de Estado orientada hacia la creación de una mayor oferta de empleos de calidad, a través de políticas públicas que permitan generar mayores oportunidades de desarrollo para todos los habitantes. Se requiere compatibilizar la oferta y demanda de trabajo e implementar políticas productivas que estimulen la creación de mejores empleos garantizando la creación de más y mejores empresas.

EVALUACION DEL ENTORNO DE NEGOCIOS DE COSTA RICA

2017



Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

ISBN: 978-92-2-328421-3 (web pdf)
978-92-2-328422-0 (epub)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns.

**EVALUACION DEL
ENTORNO DE NEGOCIOS
DE COSTA RICA
2017**

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones a tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Prefacio

El Departamento de Empresas y la Oficina de Actividades para Empleadores de la OIT implementaron durante 2016-2017 un programa de evaluación del entorno de negocios para el desarrollo de empresas en Costa Rica. Este programa se realizó en estrecha cooperación con la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP).

Para realizar dicho trabajo se utilizó la metodología de la OIT que se basa en las conclusiones de 2007 de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre 17 factores claves que intervienen en el desarrollo de empresas sostenibles. Dicho marco permite explorar en forma exhaustiva las diferentes dimensiones que influyen en el desarrollo empresarial y la creación de empleo decente.

Este reporte presenta los resultados de los análisis de ciertos temas prioritarios del entorno de negocio de Costa Rica. Los temas tratados en este reporte se complementan con otro reporte separado que presenta los resultados de la encuesta nacional de empresas de Costa Rica (2017). Ambos documentos persiguen contribuir, con una variedad de enfoques, a examinar temas prioritarios para la inversión empresarial y la creación de empleo en Costa Rica.

Algunos de los estudios técnicos incluidos en este reporte constituyen un aporte original basado sobre todo en el examen de la evidencia empírica de micro datos disponibles. Entre las principales contribuciones, se proponen una variedad de enfoques analíticos con modelos econométricos que profundizan el examen de micro-datos de las unidades empresariales costarricenses y de la fuerza laboral como una contribución original y más detallada para examinar ciertos temas.

Se persigue de tal forma hacer contribuciones a las estrategias analíticas, sobre todo en temas donde se examinan micro datos representativos de la población de unidades empresariales y de los individuos que constituyen la fuerza laboral del país, como forma de acercarse lo más posible a la dinámica emprendedora y laboral.

Se espera con ello que los resultados aquí presentados contribuyan a la discusión de marcos analíticos para identificar los obstáculos claves a la inversión empresarial y la creación de empleo, y para dirigir acciones y reformas que confronten los impedimentos al desarrollo de las unidades empresariales en la economía costarricense.

Reconocimientos

Este trabajo se realizó durante 2016-2017 como parte de un proyecto conjunto y de la estrecha colaboración del Departamento de Empresas de la OIT, la Oficina de Actividades para Empleadores de la OIT (ACT/EMP) y la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP). El responsable de este trabajo desea expresar los siguientes reconocimientos y agradecimientos.

Se agradece de manera muy especial a los coordinadores de este proyecto en UCCAEP, Jorge Luis Araya Chávez y Fabio Masis. Sin su apoyo, coordinación, sugerencias y contribuciones este trabajo no hubiera sido posible.

Carmen Moreno, Directora de la Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, ofreció valiosa guía, apoyo y vínculos del proyecto con otras actividades de la OIT en Costa Rica. Randall Arias, responsable de ACT/EMP para la región, brindó un permanente apoyo, coordinación, comentarios y visión estratégica del proyecto. Álvaro Ramírez-Bogantes ofreció igualmente valiosos comentarios y guía.

El trabajo analítico involucró un extenso programa de investigación de dos años (2016-2017) para lo cual se contó con la asistencia de un excelente equipo de investigadores quienes intervinieron en diferentes momentos y en diferentes tareas. Se agradece sobre todo a Bruno Abriata quien realizó el trabajo de verificación técnica final del documento completo y de los elementos de resumen y conclusión, además de producir los insumos para los capítulos reglamentario, infraestructura, los factores que inciden sobre los costos empresariales, y contribuciones a los capítulos macroeconómico y revisión completa de los otros capítulos. Maks Khomenko ofreció valiosos aportes conceptuales al inicio del proyecto para desarrollar el marco de análisis micro econométrico que examina las decisiones de emprendimiento y otras estrategias analíticas. José Luis Viveros ofreció los insumos para los capítulos de población de empresas, eficiencia productiva, decisión de emprendimiento, índices de empleo, macroeconómico y diversos aportes a otros capítulos. Marco Faytong realizó los insumos para diferentes secciones de emprendimiento y fuerza de trabajo. Helena Saenz preparó una extensa base de micro-datos y ofreció insumos para analizar la continuidad de emprendimiento y otros valiosos insumos y análisis estadísticos para diversos temas. Alexandre Jenni ofreció valiosos aportes de estrategias analíticas sobre los modelos econométricos de los capítulos de emprendimiento y fuerza de trabajo. Sophie Lehouelleur ofreció asistencia de investigación sobre temas reglamentarios, fuerza de trabajo y emprendimiento. Maria del Mar Mungía revisó varios capítulos del reporte y ofreció valiosas sugerencias.

Se agradece igualmente la excelente colaboración de los Departamentos de Estadística Macroeconómica e Investigación Económica del Banco Central de Costa Rica (BCCR), en particular a Henry Vargas Campos, Alonso Alfaro Ureña, Evelyn Muñoz Salas, y Manuel Esteban Sánchez Gómez quienes generosamente ofrecieron los datos y los coeficientes técnicos de la matriz de insumo producto más actualizada disponible (2012), simulaciones sobre micro datos del directorio de empresas del BCCR, y valiosos comentarios para los análisis relativos a la utilización de dichos datos.

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) ofreció igualmente generosa cooperación para facilitar datos de la Encuesta Continua de Empleo, datos del Directorio de Empresas, Encuesta Nacional de Hogares, y la Encuesta Nacional a Empresas.

Este trabajo fue exitosamente materializado a través de la extensa colaboración de todos los participantes.

Mario Berrios, del Departamento de Empresas de la OIT en Ginebra, diseñó, dirigió, integró y estableció los cambios finales a los análisis y es el responsable del reporte, todo error permanece con el responsable del reporte.

Abreviaturas

BCCR	Banco Central de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAATEC	Comisión Asesora en Alta Tecnología
CATT	Customs Assessment Toolkit
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CGR	Contraloría General de la República
CICR	Cámara de Industrias de Costa Rica
COFEMER	Comisión Federal de Mejoramiento Regulatorio
CONACOM	Consejo Nacional de Competitividad
CRECEX	Cámara de Comercio Exterior
DGA	Dirección General de Aduanas
DUA	Declaración Única Aduanera
IIRSA	Iniciativa para la Integración De La Estructura Regional Suramericana
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INS	Instituto Nacional de Seguros
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MH	Ministerio de Hacienda
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transporte
OCDE	Organización para el Crecimiento y el Desarrollo Económico
OEA	Operador Económico Autorizado
OGP	Open Government Partnership (Alianza por un Gobierno Abierto)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMA	Organización Mundial de Aduanas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNC	Plan Nacional de Competitividad
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica
PROFAC	Programa de Facilitación Aduanera para el Comercio Confiable en Costa Rica
PRONACOMER	Programa Nacional de Competitividad y Mejora Regulatoria.
SECMCA	Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano
SENASA	Servicio Nacional de Salud Animal
SIVUCE	Sistema Integrado de Ventanilla Única Electrónica de Comercio Exterior
SNA	Servicio Nacional de Aduanas
TICA	Tecnología de la Información para el Control Aduanero
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado
UDE	Unidad de Desregulación Económica
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UN-ESCAP	Naciones Unidas - Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico

Índice

Resumen ejecutivo.....	ix
Introducción.....	1
Capítulo 1. Población de unidades empresariales en la economía costarricense.....	2
Capítulo 2. Análisis de la eficiencia técnica promedio de las empresas costarricenses.....	21
Capítulo 3. Análisis de las decisiones de emprendimiento en Costa Rica.....	28
Capítulo 4. Entorno macroeconómico.....	48
Capítulo 5. Estructura sectorial y generación de empleo.....	57
Capítulo 6. Entorno reglamentario y jurídico.....	69
Capítulo 7. Acceso al crédito.....	94
Capítulo 8. Análisis de la fuerza de trabajo costarricense.....	107
Capítulo 9. Infraestructura.....	121
Capítulo 10. Resumen de altos costos de producción.....	140
Capítulo 11. Conclusiones.....	150

Resumen ejecutivo

Costa Rica, una de las economías con mayores avances económicos y sociales de América Latina, ha enfrentado en la última década crecientes dificultades para generar empleo. Pese a que su economía ha crecido a tasas altas y que logró controlar la inflación, el desempleo no ha podido bajar de alrededor del 9% mientras que la tasa de ocupación se encuentra en el mismo nivel que en 2011. Esto evidencia problemas estructurales y de otros tipos para la creación de empleo, lo cual sólo puede lograrse de forma sostenible mediante una mejor dinámica de inversión empresarial, en especial de las micro, pequeñas y medianas unidades empresariales costarricenses.

Este trabajo busca contribuir con el uso de ciertas estrategias analíticas al estudio del entorno de negocios de estas unidades empresariales, focalizándose en los obstáculos a su crecimiento. Habiendo hoy día profundos y exhaustivos diagnósticos al respecto, este trabajo aporta a la discusión del tema con el uso de una variedad de micro datos y enfoques poco utilizados.

A continuación se resumen los principales hallazgos de cada capítulo de este reporte:

1. Población de unidades empresariales en la economía costarricense
 - En términos de tamaño, predominan las unidades de micro negocios.
 - En cuanto a sectores, predominan el comercio y la agricultura.
 - Dos de cada tres empresas se encuentran en la región central, por lo que son de estratégica importancia las iniciativas de descentralización de la inversión empresarial para promover un mejor uso de recursos, descongestionar y reducir la presión de altos costos y precios de la región central.
 - La participación de socios en los negocios es notable dado que, del total de unidades empresariales, el 40 por ciento dice tener algún socio, y dentro de dicho grupo, el 21 por ciento es familiar (8.8 por ciento del total). El aumento de la presencia de socios podría dinamizar las unidades empresariales, como aspecto adicional que es poco considerado.
 - La mayoría de las empresas que cuentan con empleados están registradas.
 - La antigüedad de un negocio se vincula estadísticamente con la probabilidad de pertenecer a los sectores de comercio y agricultura, por motivos contrapuestos. En el caso del comercio, la facilidad de ingreso y la intensa competencia determinan altas tasas de entrada y salida, reduciendo la edad promedio de las unidades. Por el contrario, las dificultades para entrar en la agricultura y la reticencia a dejar la tierra y la actividad elevan la edad de las unidades.
 - Otros factores de eficiencia y características productivas que son fuentes de presiones de alza de costos se refieren a rentar locales (sobre todo en la región central), limitaciones para uso de medio de transporte propio, cobertura de mercados limitadas, poca flexibilidad por limitadas prácticas de renta de equipos e instrumentos productivos, todo lo cual depende del tamaño de las unidades empresariales y su sector de actividad.
2. Análisis de la eficiencia técnica promedio de las empresas costarricenses
 - Se realiza un ejercicio de frontera estocástica a partir de la base de datos de empresas del BCCR a los fines de estimar la tasa de eficiencia técnica promedio del conjunto de las unidades empresariales costarricenses.
 - Empresas de la muestra generan, en promedio, el 67.5 por ciento de su ingreso potencial, es decir, presentan una ineficiencia promedio del 32.5%.
 - Existe una amplia dispersión de la eficiencia de las unidades empresariales, por un lado existe un grupo de empresas muy cercanas a la frontera óptima y otras con un alto grado de subutilización de sus recursos.
 - El factor trabajo es el principal factor explicativo del ingreso de las empresas, sugiriendo que, en promedio, éstas son muy intensivas en trabajo, y que a su vez la inversión es necesaria para que el capital complemente al trabajo.
 - Características coincidentes con las de una economía dual.
 - La mayor parte de unidades empresariales requieren cambios en la administración de insumos y la capacitación del personal ocupado, inversión en áreas que presenten los retornos más elevados, reducción de desperdicios, identificación de actividades que no agregan valor, simplificación de procesos y eliminación de deficiencias en la producción para mejorar el rendimiento de los insumos. Además, resulta necesario incrementar la dotación de capital a los fines de complementar mejor al factor trabajo.
3. Análisis de las decisiones de emprendimiento en Costa Rica
 - El nivel educativo, la experiencia laboral y el manejo de un segundo idioma se asocian fuertemente con la probabilidad de ser emprendedor empleador formal. Políticas de promoción deberían incluir acciones

específicas para graduados de bachillerato y de universidad, facilitar la adquisición de una primera experiencia laboral y promover la capacitación en una segunda lengua.

- Regiones con mayor nivel de desempleo también evidencian mayores tasas de emprendimiento por cuenta propia informal.
- Las mujeres mantienen una clara desventaja en materia de emprendimiento: tienen una menor participación, su probabilidad operar en la informalidad es más alta, y sus emprendimientos son menos propensos a perdurar en el tiempo.
- Los emprendedores por cuenta propia informales revelan fricciones que limitan sus opciones en el mercado de trabajo. La evidencia muestra que, para un importante porcentaje de ellos, trabajar como asalariados dependientes sería una mejor alternativa en términos de ingresos.
- La evidencia sugiere la necesidad de re-ajustar políticas públicas de capacitación, adquisición de habilidades gerenciales y técnicas, y de fomento y acompañamiento de los aspirantes a emprender (desde el proyecto piloto, implementación, hasta el momento en el que se logran las primeras ganancias) y de aquellos emprendedores existentes vulnerables.

4. Entorno macroeconómico

- El déficit fiscal es el principal problema debido a la presión que ejerce sobre el costo del financiamiento. Ello refuerza los argumentos de continuar con la reforma impositiva y previsional en curso.
- El crecimiento no está generando suficiente empleo, en especial de segmentos de jóvenes y mujeres. De acuerdo a las elasticidades calculadas, se estima que el crecimiento proyectado será insuficiente para utilizar la fuerza de trabajo disponible, de manera que el desempleo total podría mantenerse alto o posiblemente continuar al alza, y más aún el de estos dos grupos.
- Los sectores exportadores de bienes intensivos en tierra, capital y conocimientos crecieron fuertemente, comparados con actividades de mercado interno más intensivas en empleo. Esto mantiene cierta influencia sobre aumento de costos de producción internos por la mayor demanda de ciertos recursos. Esto ha erosionado la competitividad de sectores generadores de empleo ligados principalmente a la manufactura, incluyendo la tendencia de valorización del tipo de cambio real efectivo. Al no haber una adaptación rápida de la oferta laboral, ello tiende a influenciar las tasas de desempleo.
- Como acciones en el largo plazo se requieren mejores mecanismos de vincular la oferta de capital humano a las demandas del mercado, mientras que en el corto y mediano es importante actuar sobre los altos costos de producción para crear y mantener competitividad de los sectores intensivos en empleo.

5. Estructura sectorial y generación de empleo

- Las remuneraciones más bajas se registraron en los sectores de servicio doméstico y las producciones agropecuarias, mientras que las más altas se observan en los servicios profesionales urbanos (finanzas, seguros, salud, etc.) y en la fabricación de tableros electrónicos.
- Persisten grandes diferencias intersectoriales en el excedente económico generado por trabajador. Las actividades inmobiliarias y la industria alta tecnología presentan los niveles más altos, mientras que el trabajo doméstico, el comercio y las actividades agropecuarias presentan los niveles más bajos.
- El sector inmobiliario obtiene altas rentas. Tratándose de un sector no transable, una evaluación del funcionamiento de dicho mercado permitiría determinar su eficiencia en términos de condiciones de entrada, precios y costos de alquilar y comprar inmuebles.
- La evidencia sugiere en diversas actividades agropecuarias sobre todo dedicadas a mercados locales baja productividad y competitividad.
- Los requerimientos de empleo total más altos están en actividades de comercio, personal doméstico, las actividades agropecuarias.

6. Entorno reglamentario y jurídico

- Los requisitos, trámites y pagos exigidos a nivel nacional para comenzar un negocio todavía son numerosos, y aquellos requeridos a nivel municipal, además, son heterogéneos y muy poco coordinados. El escaso acceso a internet en zonas periféricas impide hacer uso de los avances tecnológicos en cuanto a estos trámites.
- A pesar de diversas iniciativas en curso, el tiempo perdido en las aduanas por espera y tramitaciones todavía implica un alto costo para las empresas. En particular persisten deficiencias de la infraestructura fronteriza, el sistema informático, y procedimientos de control.
- En términos de seguridad jurídica, el marco legal para la gestión de activos de un deudor, el proceso de reorganización y los mecanismos de participación del acreedor en el proceso de resolución de insolvencias requieren cambios importantes, al igual que los procedimientos judiciales que carecen de rápida resolución y automatización.

7. Acceso al crédito

- El spread de intermediación financiera es alto lo cual requiere, entre otros, de cambios regulatorios y mayor competencia en el sector bancario.
- El mercado de capitales todavía necesita adecuaciones a las características del mercado local y de su dependencia con las colocaciones de deuda pública.
- Las exigencias de colaterales por parte de bancos y prestamistas hacia las empresas de menor tamaño que desean tomar un préstamo son altas, lo cual tiende a determinar que los criterios de selección de calidad y riesgo del proyecto a financiar puede disminuir frente a la importancia asignada a la disponibilidad de activos de respaldo.
- Las unidades empresariales más pequeñas experimentan las dificultades adicionales de no contar con información adecuada de contabilidad formal y acceso a instrumentos de avales y garantías.

8. Análisis de la fuerza de trabajo costarricense

- Las mujeres en todos los grupos de edad tienen menor probabilidad de estar activas en el mercado laboral que los hombres. La brecha es mayor entre los grupos de 15 a 34 años.
- La asociación de la educación con la probabilidad de estar activo en el mercado de trabajo es mucho mayor para los hombres que para las mujeres. Las medidas para aumentar la calificación de las mujeres necesitan por lo tanto estar acompañadas por otras acciones para promover y valorizar su calificación educativa.
- La pertenencia al sistema educativo y experiencia acumulada son factores que parecen contribuir a tener una menor probabilidad de desocupación. Resulta entonces urgente introducir nuevos programas de aprendizaje, pasantías, bonos de primera experiencia, rotación entre empresas de jóvenes en aprendizaje, garantías para primeros salarios y combinación de formación técnica con tareas en empresas, entre otras iniciativas. Una nueva estrategia de primera experiencia laboral es de crítica importancia frente al gran aislamiento laboral que confronta un porcentaje importante de jóvenes.
- Se deben proveer incentivos directos a escolarizar mujeres jóvenes y evitar la deserción de la educación secundaria, y mejorar los servicios de empleo, como la oferta de servicios de cuidado infantil y dar mayor facilidad para los permisos de paternidad.

9. Infraestructura

- El principal obstáculo en esta área es la falta de inversiones en obras viales y ferroviarias. Las causas son la baja capacidad de ejecución de las obras públicas y la insuficiencia de recursos a futuro. Los caminos rurales deberían tener prioridad para mejorar la competitividad de actividades agropecuarias..
- En algunos puertos principales existen graves problemas operativos y de capacidad, mientras que se carece de equipos modernos y espacio adecuados para el movimiento de contenedores, generando gran ineficiencia operativa buque-camión. Las inversiones en el sistema portuario resultan críticas junto al rediseño institucional para ejecutar obras y mejorar la gestión.
- También son necesarias inversiones en logísticas intermodales, alcantarillado e internet de banda ancha.

10. Resumen de altos costos de producción

- Los factores enumerados en los párrafos precedentes impactan en los costos de producción a través de diversos canales. El importante tiempo de espera y tramitación en aduana y la deficiente infraestructura de transporte impacta directa e indirectamente (en el costo de los insumos) a través de los costos de logística de exportaciones e insumos importados. El alto costo del crédito impacta directamente en los precios de los servicios intensivos en capital (transporte y energía) y con ello se ramifica a todos los sectores, y además de dificultar la inversión en la propia actividad, encarece insumos debido a la menor inversión en la cadena de proveedores.
- El costo de transporte es alto determinado por altos márgenes de utilidad y las condiciones de competencia.
- La energía también tiene precios altos lo cual está influenciado por políticas de precios, la regulación y la arquitectura institucional del sector.

11. Conclusión:

- Para confrontar los principales obstáculos mencionados, algunas de las acciones identificadas están relacionadas con los siguientes aspectos:

Temas	Propuestas
Cultura emprendedora	Readecuar el esquema de apoyo a emprendedores en una estrategia nacional emprendedora para considerar factores de éxito que incluyan, entre otros, aspectos de capacitación técnica en necesidades prioritarias, segundo idioma, actividades sectoriales de mayor dinamismo emprendedor, revisión de la enseñanza de emprendimiento en los currículos de educación de la primaria a la superior, apoyos en zonas de mayor desempleo, apoyo especial a las mujeres emprendedoras, rol positivo de inmigrantes en establecer negocios formales, reducción inicial de gravámenes, promoción de participación de socios, valorizar y diseminar el rol del emprendedor formal, apoyo a la transición de emprendedores cuenta propia informales al mercado de trabajo formal, acompañamientos estratégicos.
Eficiencia productiva de unidades empresariales	Establecer un programa de apoyo para mejorar la eficiencia productiva de las micro y pequeñas empresas (mypes) en particular en aspectos de administración de insumos, capacitación del personal, inversión en áreas que presenten los retornos más elevados, reducción de desperdicios, identificación de actividades que no agregan valor, simplificación de procesos y eliminación de deficiencias en la producción para mejorar el rendimiento de los insumos, incrementar la dotación de capital para complementar mejor al factor trabajo, iniciativas sectoriales de apoyo a unidades empresariales agropecuarias, comercio, servicios y manufacturas. Diseñar un programa especializado sobre renta de equipo, acceso a medios de transporte, locales de operación
Descentralización de inversión	Establecer una estrategia integral para apoyar la descentralización de la inversión fuera de la GAM hacia regiones.
Simplificación de procedimientos, trámites	Sobre la base al Reglamento a la Ley N° 8220, revisar la estrategia para reducir y simplificar el número de trámites sobre los procedimientos de las empresas, incluyendo fortalecer el Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación para promover el Plan de Competitividad e Innovación Hacer opcional la certificación por notario de la escritura de constitución de un negocio Eliminar pagos no esenciales, requisitos de depósito previo al registro, publicación en el periódico oficial Para los negocios de bajo riesgo sanitario, dar un plazo más amplio para obtener la licencia sanitaria previa, e implementar una inspección posterior a la entrada en funcionamiento. Posibilitar que la inspección de la CCSS se realice con posterioridad a la entrada en funcionamiento, estableciendo un plazo límite para corregir defectos que se hubieran verificado.
Requisitos municipales	Coordinar y elaborar un proyecto intermunicipal para armonizar licencias, homogeneizar criterios de certificación de uso de suelo e implementar la infraestructura informática para digitalizar los respectivos trámites municipales
Cargas sociales	Establecer mecanismos para flexibilizar temporalmente el nivel de pago de contribuciones para las empresas más pequeñas. Acelerar el cronograma para ajustar el salario de aseguramiento para empatarlo con el salario mínimo. Iniciar un examen exhaustivo en la CCSS para mejorar procesos, simplificar trámites y eliminar duplicidades. Modernizar la base tecnológica de la CCSS para permitir intercambio de información con otros organismos.
trámites en línea zonas periféricas	Revisar los procedimientos y tasas de contribuciones a la CCSS, tal como se establece en la Estrategia Nacional para el Tránsito hacia la Formalidad, y a través del diálogo en el Consejo Superior de Trabajo como el foro clave de discusión en la materia. Implementar oficinas asistencia digital para asistir a negocios sin capacidad digital
Contratos públicos	Definir cambios a Ley de la Contratación Administrativa y su reglamento y de sistema electrónico único de compras, actualización de proveedores, catálogo de bienes y servicios para todas las instituciones públicas
Proceso de reorganización legal de negocios	Facilitar la continuación de contratos de suministros de insumos esenciales para operar. Establecer un mecanismo para facilitar la cancelación de contratos excesivamente onerosos. Establecer separación de acreedores en distintas clases para definir condiciones de trato y arreglo de diferencias en proceso de reestructuración o liquidación. Revisar el rol y derechos en designación del encargado de llevar adelante el proceso y venta activos
Tribunales y de procedimientos judiciales	Establecer casos pilotos de tribunales dedicados a casos comerciales. Permitir la auto-representación en los tribunales para demandas menores. Limitar los aplazamientos a situaciones excepcionales e imprevistas. Establecer medidas para los casos en que no se respeten los tiempos máximos de duración. Instituir una instancia de conferencia entre partes previa al juicio.
automatización de los tribunales	Habilitar una plataforma electrónica para la presentación y notificación de demandas judiciales. Habilitar el pago electrónico de costos del proceso judicial.
Impuestos en actividades sectoriales	Examinar la posibilidad de re-balancear las cargas impositivas sectoriales, alivianándolas en actividades de alto impacto en el empleo, en los costos generales de producción (transporte, energía, logística), o mayor intensidad de encadenamientos productivos.
Acceso a crédito	Cambios normativos sobre bancos públicos para introducir cambios en las reglas de participantes y competitividad el mercado bancario Promocionar y facilitar el acceso de los pequeños ahorristas a inversión más competitivas en mercado de capital Revisar las regulaciones de cartera de los fondos de la CCSS, el INS y fondos de pensión respecto a los porcentajes a invertir en activos externos y en títulos valores locales del sector privado Revisar regulaciones crediticias para un mayor balance de exigencias información, evaluación de riesgos, colateral
Garantías y avales	Promover mayor uso de fondos de garantías recíprocas y exenciones impositivas; promover nuevos productos más especializados, disminuir la diversidad de trámites y requisitos, y materiales de información mejor adaptados a los micro negocios. Aumentar la oferta y diversificación de servicios de avales con trámites expeditivos. Establecer un programa de avales de acceso rápido para ofrecer una respuesta efectiva y rápida a proyectos con perspectivas. Clarificar la exención de impuesto sobre ingresos obtenidos por operaciones de los fondos garantías y avales. Examinar la posibilidad de fusionar y consolidar las instituciones existentes en materia de garantías.
Déficit fiscal	Para apoyar los argumentos de reforma, establecer un cálculo sobre el efecto del déficit sobre inversión empresarial (vía costo del crédito empresarial, crecimiento, y presión impositiva) para demostrar urgencia de completar la reforma impositiva y previsional
Ejecución de obras de infraestructura pública	CNC: reforma al directorio y fortalecimiento capacidad institucional. Análisis BPA+TRS para identificar cuellos de botella en la gestión de proyectos. Creación de unidades de gestiones paralelas e independientes para solucionar cuellos de botella. Ley de contingencia de obra pública para proyectos con estudios y financiamiento aprobados.

Resumen ejecutivo

	<p>Revisar normas sobre porcentajes máximos de inversión de INS, CCSS y fondos de pensión en proyectos de infraestructura locales.</p> <p>Revisar marco normativo respecto a la estructuración financiera de los proyectos con participación privada y elaborar un manual que asista a las reparticiones en el uso de nuevas fuentes de financiamiento.</p> <p>Campaña informativa pública para concientizar sobre la importancia de las APP</p>
Mercado transporte	<p>Acelerar obras ferroviarias para incrementar competencia.</p> <p>Facilitar la expansión geográfica de la demanda de las empresas de transporte y así fomentar la participación de las empresas en más rutas.</p> <p>Facilitar dialogo social en el sector para establecer consenso en mercados con mayor competencia</p> <p>Adecuar medidas e incentivos conforme se expanda la oferta de servicios de transporte en diferentes modalidades</p>
electricidad	<p>Adecuar modalidades de tarifas Ramsey a la generación eléctrica.</p> <p>Dotar a la ARESEP de mayor capacidad institucional, respaldo legal y mandato para ejercer sus funciones, en especial en lo que atañe a la obtención de información sobre costos y formación de tarifas. Consolidar la función y responsabilidad en el Viceministerio de Energía sobre la planificación energética. Clarificar las funciones operativas del ICE</p>
Mano de obra	<p>Establecer un nuevo enfoque para reactivar la participación de la mujer y de los jóvenes en el mercado de trabajo. Definir medidas para aumentar el número de años de educación, otras calificaciones técnicas y para promover y valorizar la calificación educativa de las mujeres.</p> <p>Dichas medidas necesitan considerar igualmente tanto incentivos directos de apoyar la escolarización de mujeres jóvenes, sobre todo contra la deserción de educación secundaria, mejorar los servicios de empleo, como la oferta de servicios de cuidado infantil y de mayor facilidad para los permisos de paternidad para padres. Asimismo, es necesario reforzar los mecanismos institucionales para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a posiciones gerenciales y la promoción de la participación femenina en actividades tradicionalmente ocupadas por los hombres.</p> <p>Definir nuevos programas de aprendizaje, pasantías, bonos de primera experiencia, rotación entre empresas de jóvenes en aprendizaje, garantías para primeros salarios y combinación de formación técnica con tareas en empresas, entre otras iniciativas para garantizar experiencia laboral de los jóvenes como parte de una nueva estrategia de primera experiencia laboral.</p> <p>Establecer nuevas medidas para ofrecer apoyo y alternativas a jóvenes que desertan sobre todo de estudios secundarios, y en particular en los niveles 7 y 8 de escuela secundaria.</p> <p>Establecer una nueva estrategia de formación continua para apoyar a los trabajadores desempleados y a los inactivos a mantenerse en capacitación de programas de educación continua.</p> <p>Establecer un programa específico dirigido a valorizar y abrir oportunidades para el potencial productivo de jóvenes y de hombres de 60-65 años para enfrentar una gran capacidad laboral productiva no utilizada de jóvenes y hombres maduros que están desempleados, inactivos y sin alternativas para utilizar su capacidad productiva.</p>

Introducción

La última década se ha caracterizado por las dificultades de la economía costarricense de disminuir tasas de desempleo de alrededor de 9% y tasas de ocupación que se mantienen en sus niveles de 2011, a pesar de altas tasas de crecimiento económico y control inflacionario. Esto evidencia problemas estructurales a la creación de empleo formal, que sólo puede lograrse mediante el crecimiento de las empresas, en especial las micro, pequeñas y medianas.

Este trabajo busca hacer un aporte distintivo al estudio del entorno de negocios de estas empresas, focalizándose en los obstáculos a su crecimiento. Hoy día existen diagnósticos profundos y exhaustivos al respecto, a nivel puntual o general, elaborados entre otros por el BCCR, el BID, el Banco Mundial, el FMI, la OCDE, diversos centros académicos y de investigación, y entidades públicas. En dicho contexto, el objetivo de este trabajo es aportar ciertos complementos a dichos análisis mediante ciertos enfoques diferentes y la proposición de líneas de acción para remover barreras a la inversión empresarial.

De esta manera, este estudio aporta ciertas contribuciones de trabajo original. Profundizando más allá de los esquemas tradicionales, se ha avanzado aquí en nuevas maneras de aproximar ciertos temas mediante un enfoque empírico y riguroso. En líneas generales, se han usado micro datos previamente poco o no utilizados en el estudio estas temáticas, lo cual, a su vez, en reiteradas ocasiones ha requerido el desarrollo de nuevas metodologías. Por ejemplo, se han utilizado aquí, entre otros:

- Microdatos de la Encuesta Continua de Empleo para estudiar las decisiones de emprendimiento
- Microdatos de empresas para estudiar la eficiencia técnica promedio de las empresas mediante análisis de frontera estocástica
- Datos de la Matriz Insumo Producto 2012 para comprender las dinámicas sectoriales de generación de empleo

Sin perjuicio de todos estos desarrollos, se han citado convenientemente estudios existentes cuyos resultados y descubrimientos se consideraron pertinentes para este trabajo, no solo por su relevancia sino también porque todos los hallazgos encontrados aquí con métodos alternativos son coherentes con los otros diagnósticos citados.

Este trabajo se estructura a lo largo de tres dimensiones. La primera se refiere a la focalización del análisis, ya que este trabajo avanza de lo general a lo específico. La segunda tiene que ver con el tipo de estudio realizado, el cual va de lo descriptivo a lo analítico e interpretativo. Por último, la otra dimensión se refiere al objetivo de la información generada, donde se comienza por el diagnóstico para luego pasar a la propuesta de acción.

Así, en el Capítulo 1 describimos la población de empresas. En el segundo se estima la eficiencia técnica promedio de las empresas y cómo dicho indicador de eficiencia productiva se distribuye en el conjunto de las unidades empresariales. En el tercer capítulo se estudian los factores que determinan las decisiones de emprendimiento a partir de datos de la Encuesta Continua de Hogares. El Capítulo 4 presenta los indicadores macroeconómicos y explica cómo los mismos afectan al desarrollo empresarial en el contexto de la transformación productiva que ha experimentado recientemente el país. El quinto apartado se centra en las características estructurales de la economía costarricense y la vinculación de estas con la generación de empleo. Los capítulos 6 y 7 abordan los obstáculos en dos temas específicos: entorno reglamentario y jurídico y acceso al crédito. El octavo capítulo estudia la subutilización de la fuerza de trabajo, centrándose en los determinantes de la ocupación y la actividad y en la vulnerabilidad ocupacional de jóvenes y mujeres. El Capítulo 9 analiza los obstáculos ocasionados por las deficiencias en infraestructura, abarcando múltiples áreas. El décimo apartado recapitula los hallazgos anteriores de este trabajo y explica cómo inciden en los costos de producción. Por último, se presentan las conclusiones en términos de hallazgos y propuestas de acción.

1. Población de unidades empresariales en la economía costarricense

Algunos aspectos relevantes a destacar en relación a las **características de la población de unidades empresariales** son:

- **Unidades de negocios.** En Costa Rica predominan las unidades de micro negocios, que representan más del 80 por ciento. Si a ello se añade a los trabajadores por cuenta propia, más del 90 por ciento del total de unidades de negocios son unidades de menos de 10 trabajadores. Por otro lado, el grupo de medianas y grandes representa alrededor del 5 por ciento, y parece existir una tendencia a la disminución del número de unidades empresariales de pequeño tamaño.
- **Actividades sectoriales.** Según la actividad en la que funcionan, los porcentajes más importantes de las unidades empresariales se encuentran en comercio (26 por ciento), actividades agropecuarias (15 por ciento), hostelería (15 por ciento), y manufactureras (11 por ciento). Por parte de las unidades por cuenta propia, las principales áreas de actividades se relacionan al comercio y diferentes actividades de reparación (21 por ciento), seguidas de comunicación y transportes (16 por ciento), y actividades agropecuarias (16 por ciento).
- **Tendencias en la población de empresas.** Las pequeñas empresas han ido perdiendo participación, mientras que las microempresas la han incrementado. La crisis global (2007-2009) redujo el número de empresas de todos los tamaños excepto las micro y la recuperación posterior fue a una tasa más lenta que en el período anterior.
- **Uso de maquinaria y equipo.** En su mayoría, las unidades económicas invierten en maquinaria y en el uso de vehículos de transporte, con diferencias marcadas entre las empresas y los cuentapropistas. Un tercio de unidades por cuenta propia no utiliza ninguna maquinaria. Sólo un pequeño porcentaje de empresas o trabajadores independientes que requieren de utensilios los alquilan. La flexibilidad y eficiencia de rentar equipo es casi inexistente, lo cual puede influenciar la forma de operar con activos y tecnologías fijas en lugar de ensayar con diferentes y/o más recientes equipos a través de su renta.
- **Vehículos.** Un porcentaje mucho menor de negocios utiliza vehículos, con sólo 41 por ciento de las unidades empresariales y 25 por ciento de las unidades por cuenta propia. Esto tiende a señalar limitaciones de cobertura geográfica de diferentes mercados y la dependencia en el pago de transporte para la movilidad de bienes/servicios lo cual afecta a su vez las economías de escala de producción y aumenta los costos de la mayoría de los negocios.
- **Concentración geográfica.** Se confirma la concentración (casi el 60 por ciento) de las unidades empresariales en la región Central del país. Dado que cerca de dos de cada tres empresas se encuentran en la región central, son de estratégica importancia las iniciativas de descentralización de la inversión empresarial para promover un mejor uso de recursos y descongestionar y reducir la presión de precios y costos en la región central.
- **Participación de socios.** La participación de socios en los negocios es notable dado que, del total de unidades empresariales, el 40 por ciento dice tener algún socio, y dentro de dicho grupo, el 21 por ciento es familiar (8.8 por ciento del total). El aumento de la presencia de socios podría dinamizar las unidades.
- **Tiempo de operación.** Cerca de un tercio de los negocios (29 por ciento) han operado más de 20 años. El porcentaje de empresas de reciente creación (activas menos de 1 año) es relativamente bajo (5 por ciento), lo cual tiende a sugerir una proporción relativamente baja de nuevos emprendimientos con respecto a los negocios establecidos.
- **Inscripción en algún tipo de registro.** La mayor parte (83 por ciento) de los negocios mantiene algún tipo de registro. El 39 por ciento de negocios está inscrito en el Registro de la Propiedad y 44 por ciento en otras instancias. El mayor porcentaje de unidades registradas en otras instancias públicas tiende a sugerir, entre otros factores, los costos relativos más altos de registros de propiedad. Resalta el drástico cambio que ocurre de pasar de ser negocio por cuenta propia a empleador: establecer registro de los negocios es parte central de operar como empleador.
- **Locales de operación.** De los negocios con un local diferente a la vivienda personal, un poco más de la mitad (53 por ciento) lo hace en un local propio, o lo alquila (44 por ciento). Ello sugiere que, dada la baja rentabilidad de los negocios más pequeños, los costos de locales son elementos que afectan los niveles de rentabilidad de casi la mitad de los negocios, en condiciones en donde rentas y locales, principalmente en las áreas urbanas de la región central de San José, tienden a ser altos en relación a los ingresos generados por los pequeños negocios. Las medianas empresas son otro segmento que parece también ser afectados por estos factores.
- **Reinversión de las ganancias y deducciones.** La gran mayoría de los negocios en donde los empresarios están organizados contablemente, se registra reinversión de las utilidades.
- **Pertenencia sectorial según antigüedad.** La antigüedad de un negocio se vincula estadísticamente con la probabilidad de pertenecer a los sectores de comercio y agricultura, por motivos contrapuestos. En el caso del comercio, la facilidad de ingreso y la intensa competencia determinan altas tasas de entrada y salida, reduciendo la edad promedio de las unidades. Por el contrario, las dificultades para entrar en la agricultura y la reticencia a dejar la tierra y la actividad elevan la edad de las unidades.

1.1. Introducción

El objetivo de este capítulo describir algunas de las características básicas de la población de unidades de negocios costarricenses. Dicha información permitirá situar el contexto de los capítulos que siguen sobre el entorno de negocios que examina este reporte.

El capítulo se divide en dos secciones: la primera sección presenta las principales características de diferentes segmentos de la población de unidades de negocios costarricenses. La segunda sección al final del capítulo examina mediante un modelo econométrico la probabilidad de la permanencia de las unidades en las actividades económicas en las cuales operan.

1.2. Principales características de los segmentos de la población de unidades de negocios costarricenses

En esta sección se describen las principales características de la población empresarial a partir de datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) 2016 del INEC (total de unidades económicas) y de la CCSS (sólo unidades formales). En un contexto en el cual no se dispone de un censo reciente para poder describir la población de unidades empresariales, adoptamos aquí un enfoque alternativo para tratar de identificar, en otras fuentes de datos, ciertas variables relacionadas con las características de las unidades de negocios del país.

Nuestro enfoque identifica las unidades de negocios con los datos de los trabajadores independientes que las dirigen, lo cual aun cuando ofrece información relevante, la misma es recopilada desde la perspectiva de dichos trabajadores independientes. La ventaja de este enfoque es que no excluye los diferentes tipos de negocios y se basa, por la aleatoriedad con que los datos son recopilados, en una muestra representativa de la población. Su desventaja, sin embargo, es que no al no ser una encuesta dirigida específicamente a empresas, no se cuenta con numerosas variables que podría ser de interés.

La descripción de esta sección debe ser vista en forma complementaria a otros trabajos, en particular con el reporte del MEIC “Estado de Situación de las PYMEs en Costa Rica 2016” y otros análisis llevados a cabo por la CCSS. De hecho, los cálculos sobre las características de las unidades de negocios de este y dichos reportes difieren, reflejando las particularidades de cada fuente utilizada y las características descritas, pero los resultados son consistentes con las tendencias y características de las unidades empresariales analizadas en esos otros estudios. Cabe mencionar que no existe una fuente única de datos sobre la población total de empresas y por ello es necesario utilizar diferentes fuentes para construir una idea del conjunto de las unidades de negocio del país.

Con el fin de identificar ciertos aspectos de los negocios a partir de los datos de los trabajadores independientes que responden a la ECE, se toma como referencia las siguientes definiciones del INEC¹:

TABLA 1.1 Variables y referencias de la ECE para identificar características de unidades de negocios

Trabajadores independientes	Ofrecen los datos sobre los cuales se focaliza este análisis. Son las personas que trabajan solos o asociados, no están subordinadas ni dependen de un patrón o sueldo y su remuneración directa depende de la ganancia o excedente que genere su actividad.
Empleador	Con actividad de empleo independiente, contrata permanentemente uno o más trabajadores
Cuenta propia	Tiene empleo independiente, trabaja sin contratar personal asalariado permanente y puede contratar eventualmente personal en forma temporal u ocasional o a familiares.
Independientes según tipo de empresas	Se diferencia a los independientes según tipo de empresa: constituida en sociedad, cuasi-sociedad o empresas no constituidas en sociedad.
Empresas constituidas en sociedad	Personas independientes con actividades o empresas comerciales inscritas en el Registro Nacional de la Propiedad como persona jurídica o razón social, poseen contabilidad formal.
Cuasi sociedades	Personas independientes que tienen una empresa o actividad que no está inscrita en el Registro Nacional de la Propiedad, pero sí llevan una contabilidad formal de su negocio. Pueden estar inscritas como persona física.
Empresas no constituidas en sociedad	Personas independientes que no tienen inscrita su actividad como personería jurídica ni llevan contabilidad de lo percibido por su establecimiento o negocio.
Tamaño del establecimiento	Está definido por el número de personas que regularmente trabajan en el establecimiento.

Fuente: documentos metodológicos de la ECE.

Se analiza de esta manera la información que los trabajadores independientes producen, a partir de su posición como emprendedores por cuenta propia o como empleadores, sobre las características de los negocios. Se construye así una idea del conjunto de las unidades de negocio del país, incluyendo las unidades por cuenta propia, y los micro, pequeños, medianos y grandes negocios. Se hace así un esfuerzo para identificar y situar al conjunto de las unidades de negocios más que a uno o varios segmentos en particular.

Para asegurar una mayor cobertura y complementar el análisis, se usan en algunas secciones datos sobre el total de empresas formales a partir de las estadísticas de la CCSS para tener un punto de referencia sobre el segmento de empresas formales, y los datos sobre medianas y grandes empresas del directorio de empresas del INEC.² Con todos los datos considerados en esta sección se examinan las siguientes variables:

- Tamaño
- Actividades sectoriales
- Uso de maquinaria y equipo
- Tiempo de operación (edad) de los negocios
- Registros
- Locales de operación

¹ Instituto Nacional de Estadísticas y Censo - INEC (2012). Encuesta Continua de Empleo. Métodos y Procedimientos.

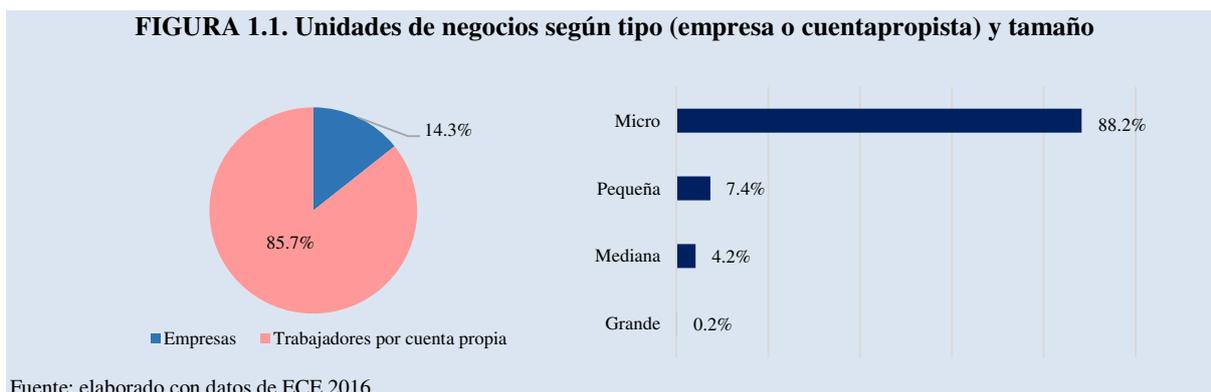
² El Directorio de Empresas del INEC del 2016 reporta 36.960 empresas. El mismo no tiene cobertura total del territorio nacional ya que es el resultado de su conformación en el 2008 y su actualización anual utiliza como mecanismo de cobertura los registros administrativos. Por lo tanto dicho sólo a las unidades con registros formales.

- Ubicación geográfica
- Empresas con socios y negocios familiares
- Asignación de ingreso salarial del empresario
- Reinversión en los negocios

Se hace una referencia aparte de los emprendedores por cuenta propia³ dado que dicho segmento representa alrededor del 86 por ciento del número total de las unidades de negocios activas en Costa Rica.⁴

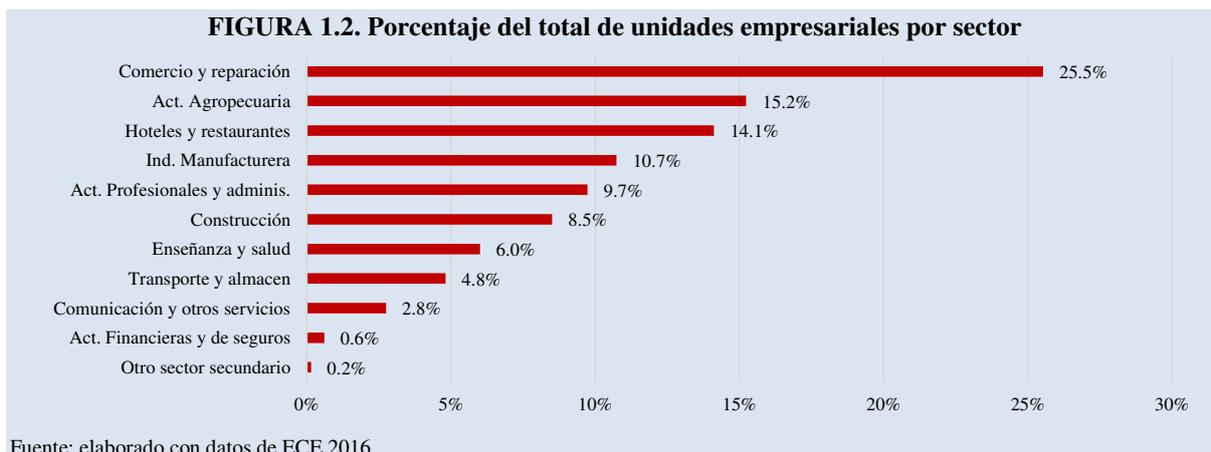
1.1.1. Tamaño y composición de la población empresarial según tamaño y condición de formalidad

Dentro de la población del número total de unidades⁵ (formales e informales) predominan los micronegocios. Según los registros de la ECE, si se toma en cuenta a los trabajadores por cuenta propia, más del 90 por ciento del total de unidades económicas activas del país son unidades de menos de 10 trabajadores. El número de empresas medianas y grandes, es reducido (alrededor del 5% del total), de manera que para facilitar el análisis en algunas secciones son tratadas de manera conjunta. Por su parte, la CCSS reporta 69,625 unidades de negocios (todos formales) en sus registros, divididas en 50,225 micro, 15,070 pequeñas, 2,974 medianas, y 1,356 grandes.^{6 7}



1.1.2. Estructura sectorial

Dentro de las actividades sectoriales, las participaciones más importantes en el total de unidades se encuentran en el comercio, las actividades agropecuarias, hotelería y manufacturas.⁸ A nivel más específico⁹, se destacan actividades de restaurantes y servicios de comidas, construcción de edificios y de cultivo de plantas para bebidas. Por parte de las unidades por cuenta propia, generalmente, sus actividades se relacionan sobre todo con el comercio y reparaciones, seguidas de comunicaciones y otros servicios y actividades agropecuarias. Las otras áreas de actividad importantes de unidades por cuenta propia son transporte y almacenaje, manufacturas y construcción.



³ Las unidades de negocio cuentapropistas están referidas a unidades de un trabajador independiente que opera individualmente; puede obtener ayuda, remunerada o no, por parte de otra persona, en tanto sea puntual o por tiempo determinado.

⁴ Salvo excepciones así indicadas, los datos para elaborar las gráficas de esta sección provienen de la ECE 2016 del INEC.

⁵ Se distinguen 4 tamaños de empresas según número de trabajadores: micro (hasta 9), pequeñas (10-29), medianas (30-99) y grandes (100+).

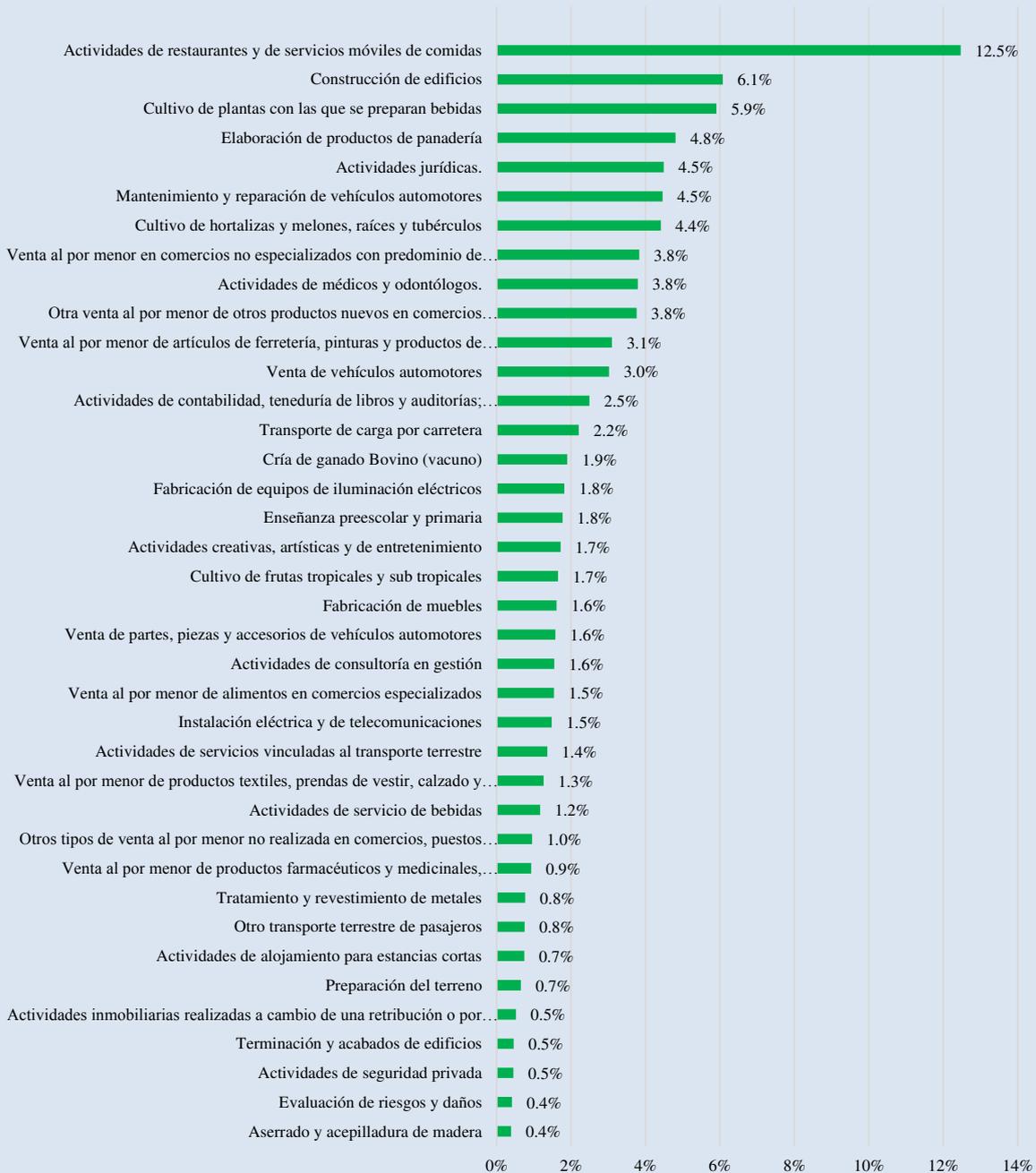
⁶ Según los datos del Sistema de Estadística de Patronos, Trabajadores y Salarios de la CCSS.

⁷ La CCSS reporta que a marzo del 2017 laboran en dichas empresas formales registradas en la CCSS 960,119 trabajadores divididos por tamaño de empresa en 104,183 3 en micro, 183,198 en pequeñas, 154,514 en medianas, y 518,524 en grandes empresas.

⁸ Porcentaje del total de las empresas (sin contar las unidades de los trabajadores por cuenta propia).

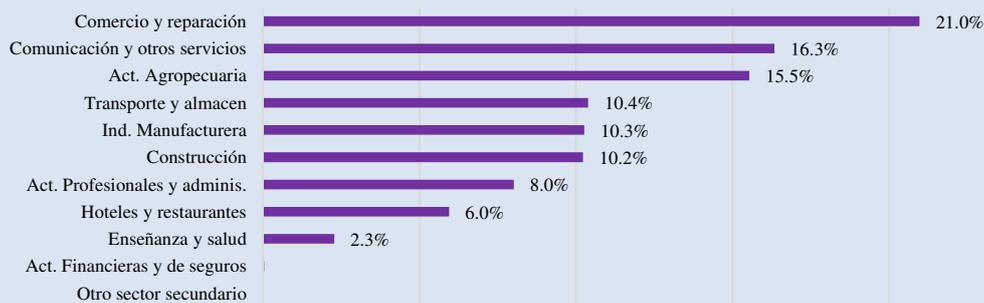
⁹ La estructura de actividades sigue el siguiente orden de desagregación: Sección, División, Grupo, Clase y Subclase.

FIGURA 1.3. Porcentaje de unidades económicas por actividad



Fuente: elaborado con datos de ECE 2016.

FIGURA 1.4. Porcentaje de unidades económicas cuentapropistas por sector



Fuente: elaborado con datos de ECE 2016.

FIGURA 1.5. Porcentaje de unidades económicas cuentapropistas por actividad



Fuente: elaborado con datos de ECE 2016.

TABLA 1.2. Número de empresas formales por actividad económica – Marzo 2017

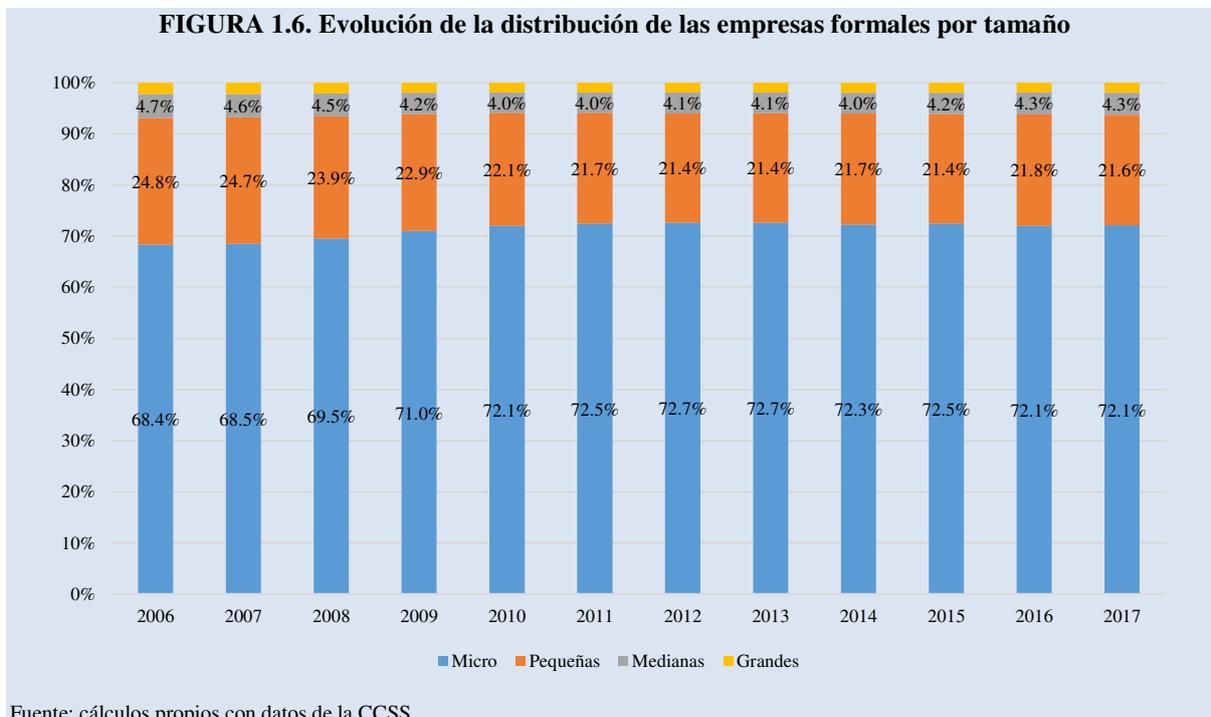
Rama de actividad	Tipo de empresa				Total
	Micro 1-5	Pequeña 6-30	Mediana 31-100	Grande Más de 100	
Agricultura, ganadería, caza y selvicultura	4.599	1.057	177	142	5.975
Pesca	116	35	2	3	156
Explotación de minas y canteras	88	47	8	2	145
Industrias manufactureras	2.786	1.318	314	241	4.659
Electricidad, gas y agua	275	50	9	6	340
Construcción	2.503	1.165	247	86	4.001
Comercio, reparación de vehículos automotores y ...	13.098	4.130	732	205	18.165
Hoteles y restaurantes	4.141	1.426	190	71	5.828
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2.993	985	257	90	4.325
Intermediación financiera	461	199	62	32	754
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	8.192	2.322	544	311	11.369
Administración pública y defensa	288	61	13	7	369
Enseñanza	477	398	131	44	1.050
Servicios sociales y de salud	3.143	471	39	17	3.670
Otras actividades de servicios	5.536	1.371	244	99	7.250
Hogares privados con servicio doméstico	1.512	23	1	-	1.536
Organizaciones extraterritoriales	17	12	4	-	33
Total	50.225	15.070	2.974	1.356	69.625

Fuente: datos de la CCSS, marzo de 2017

Por último, utilizando datos de la CCSS, se encuentra que la mayor presencia de empresas formales grandes y medianas se encuentra en actividades inmobiliarias, comercio y manufacturas (Tabla 1.2).

1.1.3. Tendencias en la población de empresas formales

Sobre los datos de la CCSS se han identificado transformaciones de largo plazo en la población de empresas formales. El cambio más importante es la disminución de la participación de las pequeñas empresas. En cambio, las microempresas han incrementado su participación, mientras que las medianas y grandes no han experimentado cambios de importancia.



También es notorio el comportamiento durante y después de la crisis financiera global (2007-2009). Durante dicho evento hubo destrucción de empresas formales pequeñas, medianas y grandes. Sin embargo, las microempresas continuaron expandiéndose en número, haciendo que el número total de empresas siga aumentando. La crisis parece haber resentido el impulso inversor: la tasa de crecimiento posterior, si bien positiva, fue mucho más baja que en 2008, estabilizándose en un magro 1%. Desde 2014 la creación neta empresas pequeñas, medianas y grandes se recuperó ligeramente, pero creciendo más que el número de micronegocios (Figura 1.7).

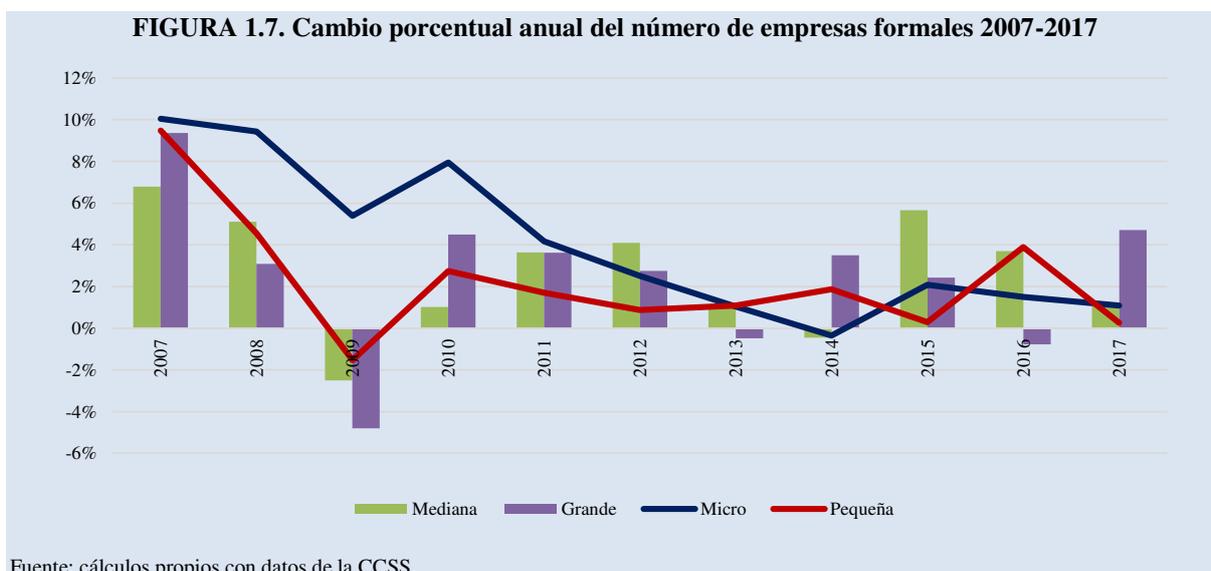
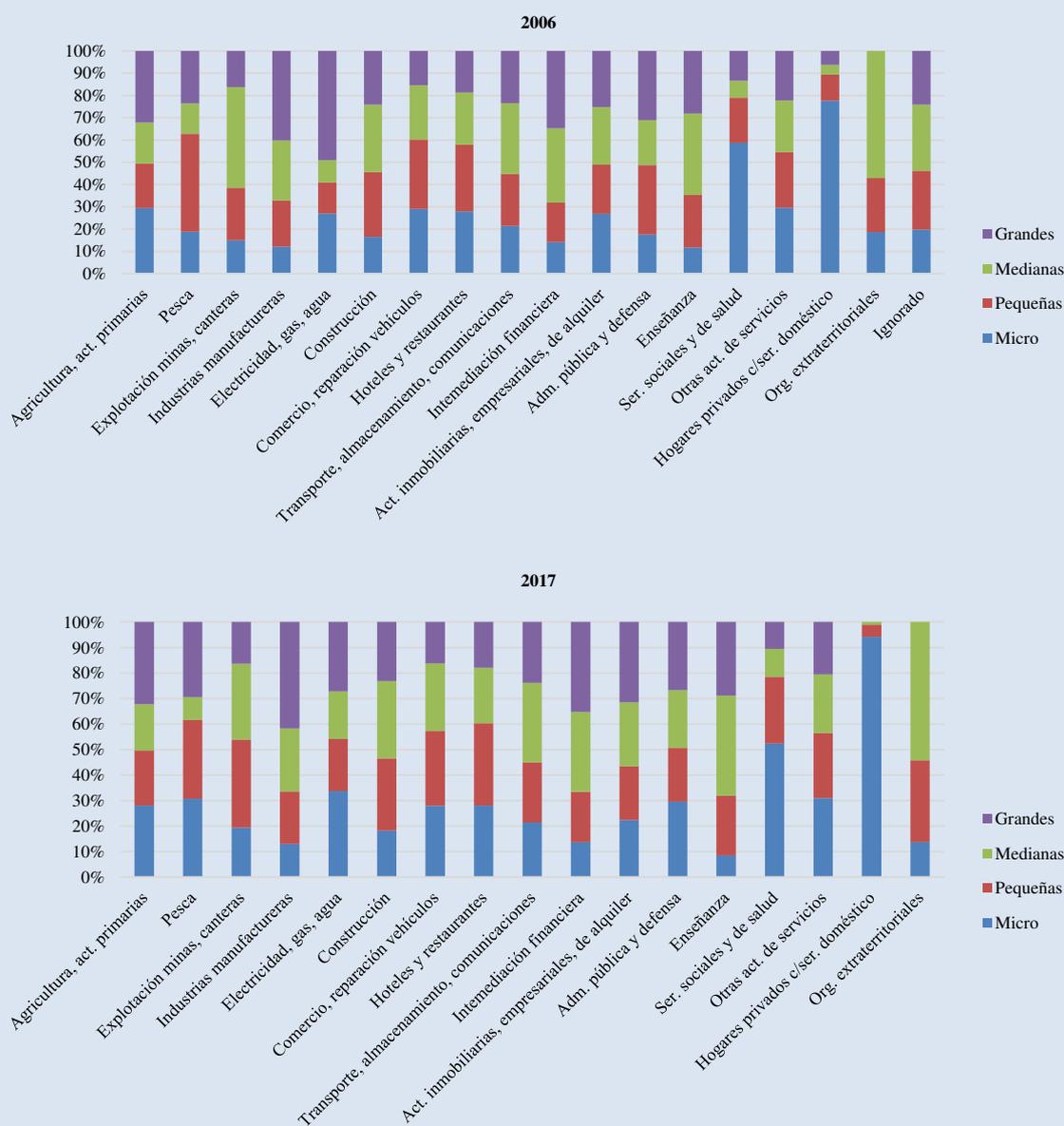


FIGURA 1.8. Cambio porcentual anual del número total de empresas desde la crisis global



Fuente: cálculos propios con datos de la CCSS

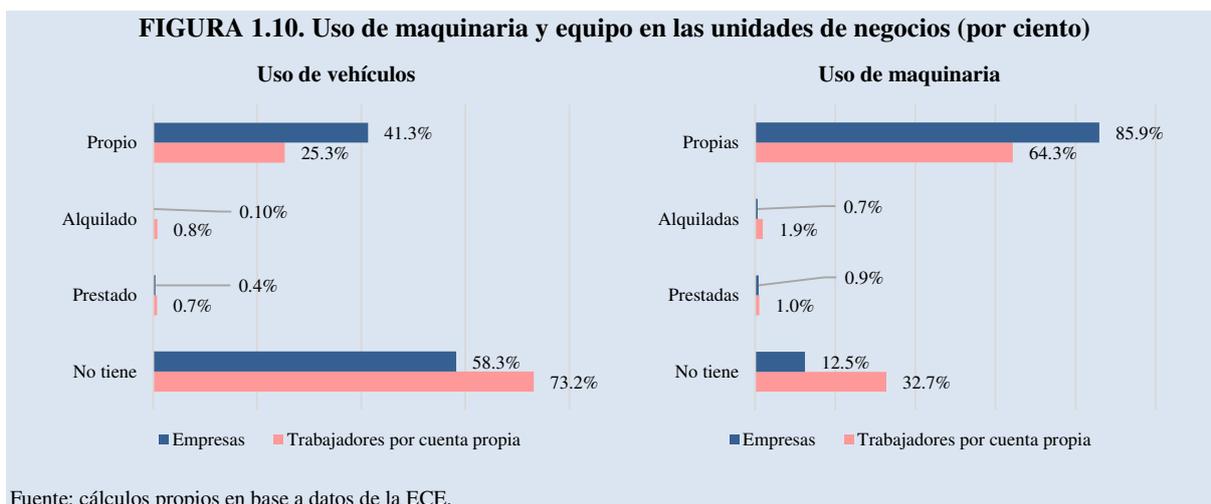
FIGURA 1.9. Empresas formales según tamaño y actividad como % del total de registradas en CCSS, 2006-2017



Fuente: elaboración propia con datos de la CCSS.

1.1.4. Uso de maquinaria y equipo

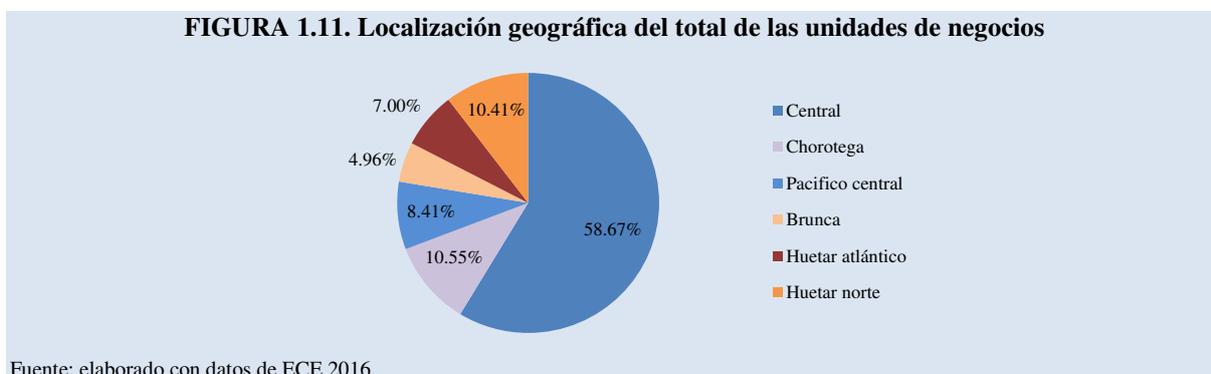
En su mayoría, las unidades empresariales costarricenses invierten en maquinaria y en el uso de vehículos de transporte. Las diferencias son importantes entre unidades empresariales y por cuenta propia, como lo demuestra la Figura 1.10. Dentro de las unidades empresariales, 96 por ciento hace uso de herramientas (en casi todos los casos, de su propiedad) y un 88 por ciento utiliza maquinaria, en su mayoría perteneciente a su propiedad. En el caso de las unidades por cuenta propia, 88 por ciento utiliza sus propias herramientas y 64 por ciento sus propias máquinas. Es de remarcar que un tercio de las unidades por cuenta propia no utiliza ninguna maquinaria. Sólo un pequeño porcentaje de negocios que requieren de estos bienes los alquilan o los piden prestados, de manera que la flexibilidad y eficiencia que ofrece rentar equipo es casi inexistente, lo cual tiende a disminuir la adaptabilidad productiva y operativa renta.



Un porcentaje mucho menor de negocios utiliza vehículos, con sólo 41.3 por ciento de las empresas y 25.3 por ciento de las unidades por cuenta propia. Estos resultados tienden a indicar las limitaciones de cobertura geográfica de diferentes mercados y la dependencia de pago de transporte lo cual disminuye las economías de escala de producción y aumenta los costos de la mayoría de las unidades de negocios en el país. Este problema señala la importancia de introducir programas de leasing y de intercambio de vehículos particularmente para este grupo de empresas.

1.1.5. Localización de las unidades de negocios

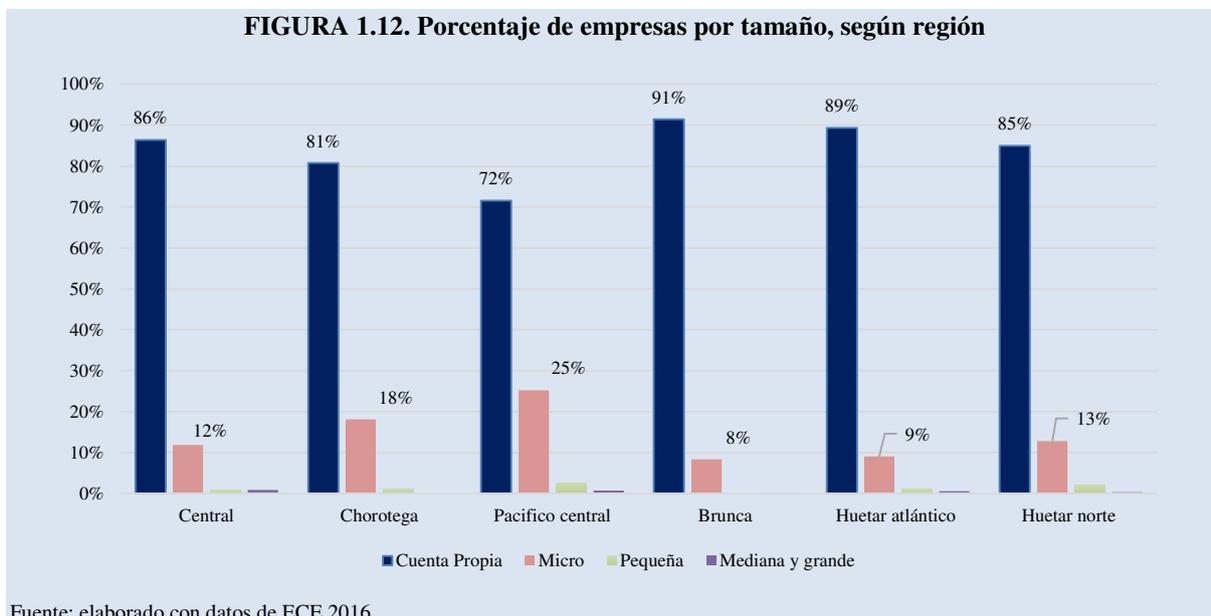
Para examinar la localización porcentual del total de unidades de negocio (de acuerdo con los datos disponibles de la ECE), se analizan 6 regiones.¹⁰ A partir de dichos datos, se muestra la alta concentración (casi el 60 por ciento) de las empresas en la región Central del país alrededor del área metropolitana de la provincia de San José. El 40 por ciento restante está en las otras 5 regiones. Brunca es la región con el menor porcentaje de unidades de negocios en el país. Si evaluamos la distribución territorial por tamaño de empresa, destaca la baja presencia de empresas pequeñas en la región de Brunca y de medianas/grandes empresas en Chorotega.



¹⁰ Estas regiones difieren de las 7 principales provincias de Costa Rica. Las seis regiones que utilizamos se refieren a: Central (con la provincia y ciudad capital San José); Chorotega (con la provincia de Guanacaste); Pacifico Central (con información de Puntarenas); Brunca (con datos de cantones localizados en las provincias de Puntarenas y de San José); Huetar Atlántico (con datos mayoritariamente de Limón y Guápiles, provincia de Limón); y Huetar Norte (con datos de San Carlos).

Dado que casi dos de cada tres empresas se concentran en la región central, las iniciativas de descentralización de la inversión empresarial son de estratégica importancia, no sólo desde la perspectiva del desarrollo regional pero también como parte de una estrategia para reducir costos y cuellos de botella en la operación de empresas. Estas presiones se relacionan con hecho que la región central presenta costos de operación más altos, mayor saturación de servicios e infraestructura, mayor dificultad para cumplir con el mayor número y complejidad de la reglamentación urbana, y mayor presión sobre el uso de recursos (ver Capítulo 9 [Infraestructura]).

FIGURA 1.12. Porcentaje de empresas por tamaño, según región



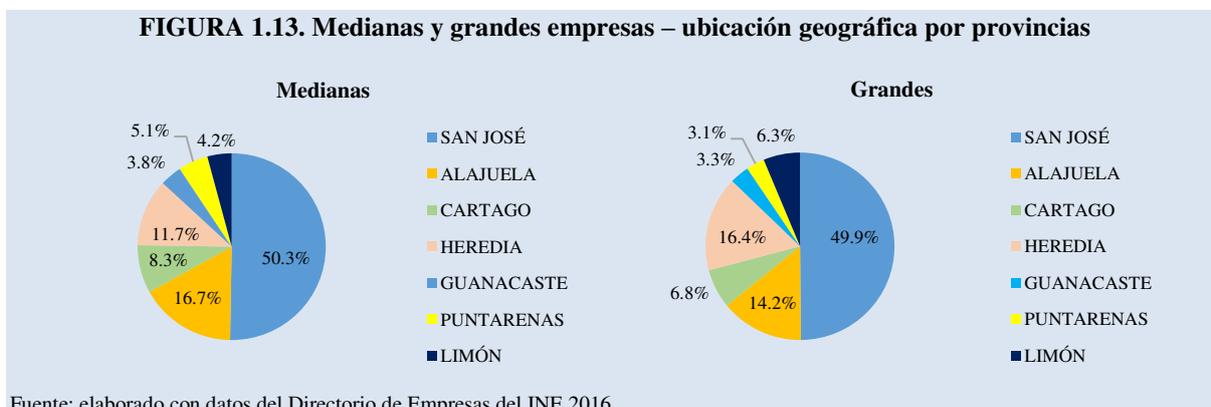
Fuente: elaborado con datos de ECE 2016.

Analizamos ahora la presencia de cada grupo de unidades de negocio (según tamaño) en cada región.

- Cuenta propia: casi dos tercios se encuentra en la zona central, el resto se distribuye más o menos igual con cerca de 10 por ciento en otras zonas, excepto el pacifico central donde es menos de 5 por ciento.
- Micro negocios: 58 por ciento se encuentra en la zona central, le sigue Chorotega con 11 por ciento y todas las otras zonas con menos de 10 por ciento cada una.
- Pequeños negocios: 54 por ciento se concentran en la zona central y el resto se reparte entre las demás zonas, con la excepción de Brunca, donde casi no operan pequeños negocios.
- Medianas/grandes empresas: se desglosan en la Figura 1.13. Su ubicación está extremadamente concentrada en la zona central (79 por ciento) y es muy baja la presencia en las otras regiones.

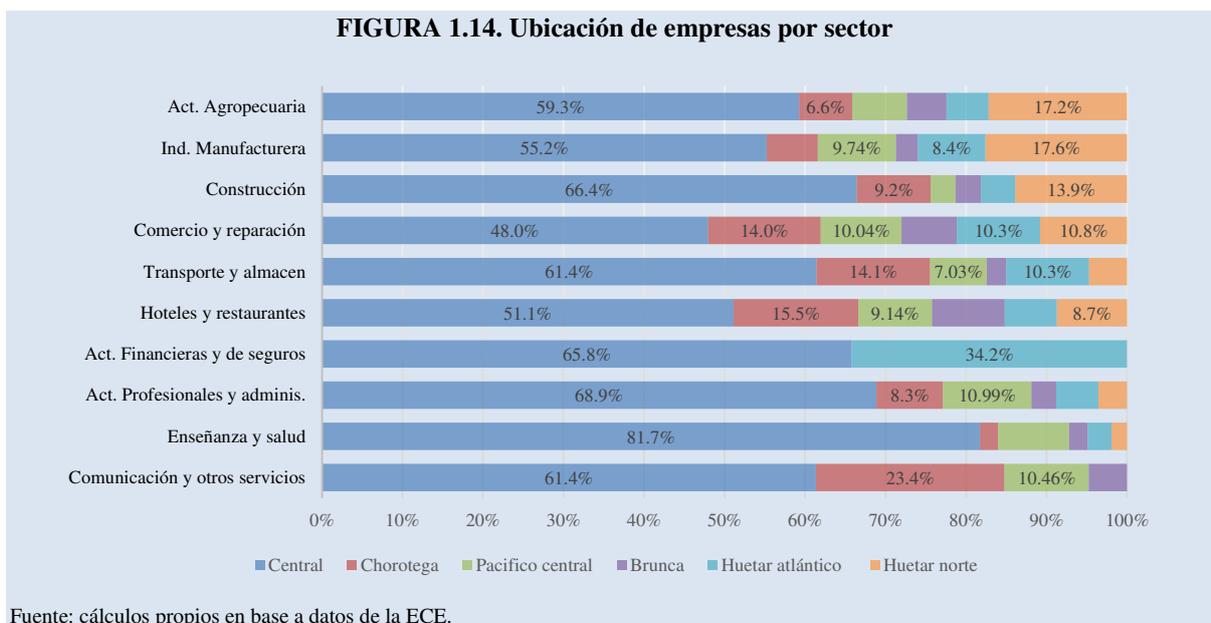
Utilizando los datos del Directorio de Empresas del INEC, los cálculos a continuación confirman conclusiones anteriores sobre la gran concentración de las unidades empresariales de mediano y gran tamaño en la zona central. En este caso, se muestra que 50 por ciento de las medianas y grandes empresas se concentran en la provincia de San José, y si a ello se añaden las provincias de Heredia, Alajuela y Cartago, más del 85 por ciento.

FIGURA 1.13. Medianas y grandes empresas – ubicación geográfica por provincias



Fuente: elaborado con datos del Directorio de Empresas del INE 2016.

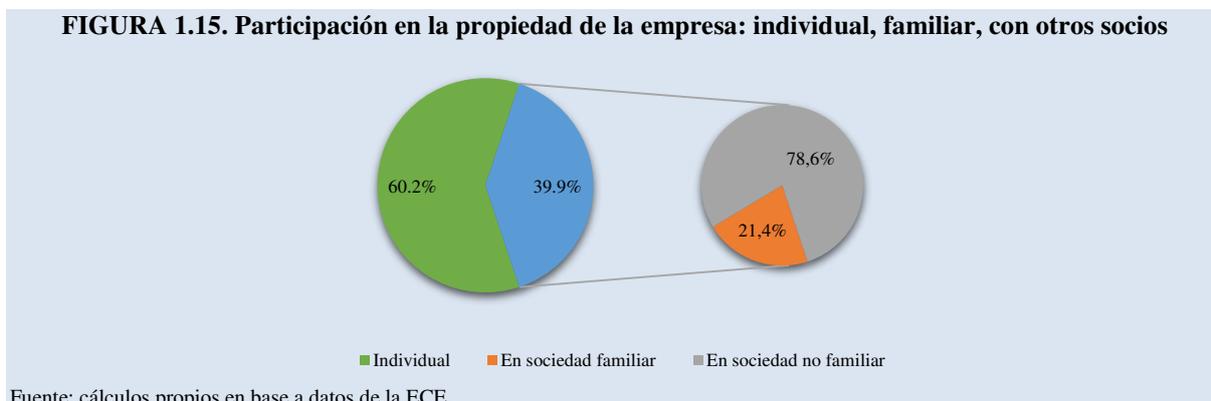
La ubicación geográfica de las empresas según sus actividades sectoriales también confirma el problema de la alta concentración de actividades sectoriales empresariales en ciertas regiones, particularmente la central. La siguiente figura muestra que casi la totalidad de las diferentes actividades sectoriales se encuentran en la región central: desde el 50 por ciento (hoteles/restaurantes) hasta un 82 por ciento (enseñanza/salud). Solamente en los segmentos de comunicaciones y otros servicios en la región de Chorotega (23.4 por ciento), y actividades financieras y de seguros (34.2 por ciento) en Huetar Atlántico, se observan las únicas presencias empresariales importantes fuera de la región central. Resulta muy llamativo, incluso, que hasta el número de unidades del sector agropecuario se concentra en la región central, en lugar de tener más presencia en el interior. Esto sugiere la necesidad de evaluar específicamente las características de las empresas agropecuarias en cada región para entender los factores que explican el relativamente bajo número de unidades en el interior.



El análisis de la ubicación de las empresas según localización en áreas urbanas o rurales arroja resultados esperables. El 71 por ciento de las unidades se ubica en áreas urbanas y 29 por ciento en zonas rurales. Si se analiza según el tamaño de las empresas, la concentración de todos los tamaños de empresas predomina en áreas urbanas, llegando a una concentración del 90 por ciento en el caso de las medianas y grandes.

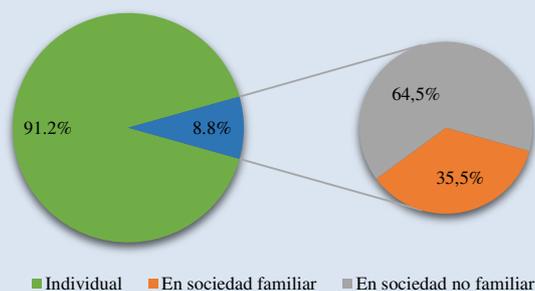
1.1.6. Empresas con socios y negocios familiares

Del total de las unidades empresariales, el 40 por ciento tiene algún socio, y de éstas, el 21 por ciento, el socio es un miembro de la familia (8.8 por ciento del total de empresas).



Con respecto a las unidades por cuenta propia, únicamente un 8.8 por ciento tiene socios para constituir un negocio. Y de éstas, el 35.5 por ciento pertenece a la misma familia. La gran mayoría de los negocios por cuenta propia, por lo tanto, carece de socios que apoyen financiera o técnicamente dichos emprendimientos (ver Capítulo 3 [Análisis de las decisiones de emprendimiento en Costa Rica]).

FIGURA 1.16. Unidades cuenta propia con socios

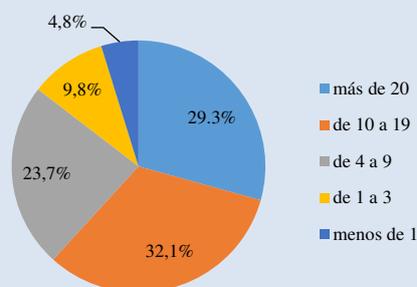


Fuente: cálculos propios en base a datos de la ECE.

1.1.7. Tiempo de operación de los negocios

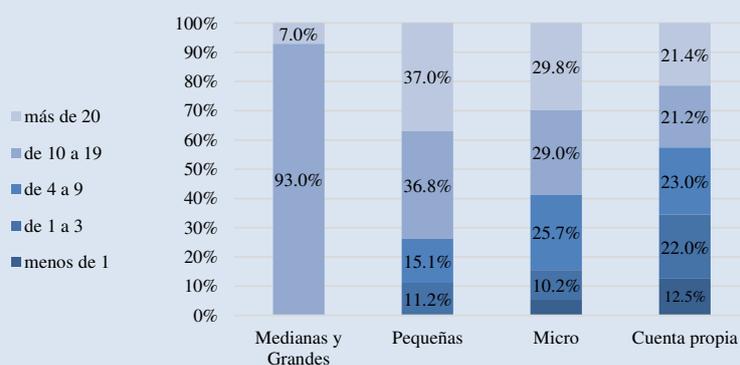
Los datos analizados indican que un poco menos de un tercio de las unidades empresariales (29 por ciento) opera después de más de 20 años. El porcentaje de empresas de reciente creación (activas menos de 1 año) es relativamente bajo (4.8 por ciento), lo cual es consistente con la baja tasa de crecimiento del número de empresas desde 2010.

FIGURA 1.17. Tiempo de operación



Fuente: cálculos propios en base a datos de la ECE.

FIGURA 1.18. Años de actividad, según tipo de empresas



Fuente: cálculos propios en base a datos de la ECE.

Al analizar la edad de negocios según su tamaño, es notoria la relación entre tamaño y antigüedad. La Figura 1.18 muestra que el 100% de las empresas medianas y grandes tiene más de 10 años de antigüedad, y a medida que reducimos el tamaño de empresa se van incrementando los porcentajes de empresas jóvenes y reduciendo el de empresas de más de 10 años. También resulta notorio que no hay ninguna pequeña empresa de menos de un año de creación y que casi el 90% de las mismas tiene más de 3 años. Esto sugiere, en primer lugar, un ciclo de crecimiento: las empresas se inician como microemprendimientos o negocios cuentapropistas y después, una vez que han adquirido suficiente experiencia y conocimiento sobre su actividad y su entorno, deciden si permanecen operando con el mismo tamaño durante varios años o si invierten para expandirse hasta ser pequeñas empresas al cabo de 2 o más años; el mismo proceso de decisión se daría para el upgrading de pequeña a mediana empresa, aunque ya tomaría un total de 10 o más años. En segundo lugar, las observaciones hechas son consistentes en

líneas generales con la debilidad del proceso inversor en años recientes, ya que indican que no han surgido nuevas empresas pequeñas, medianas o grandes, aunque, por otro lado, estos datos contradicen lo informado por la CCSS.

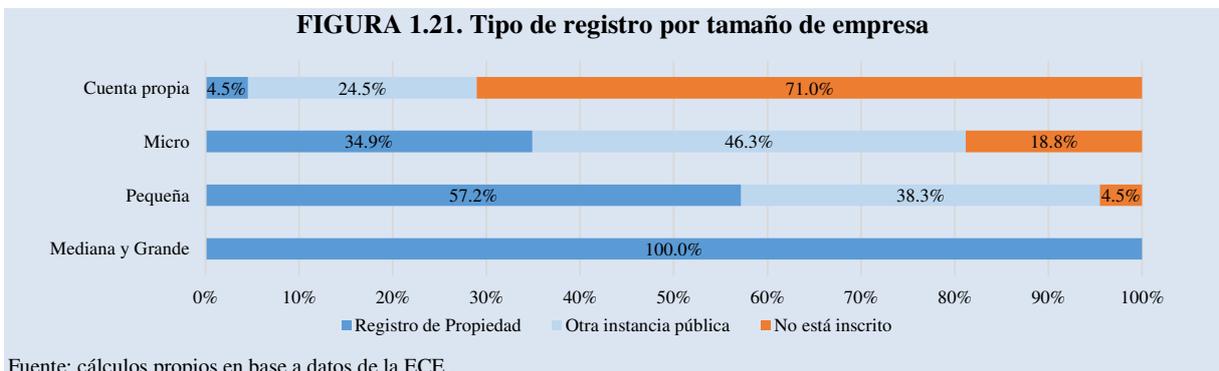
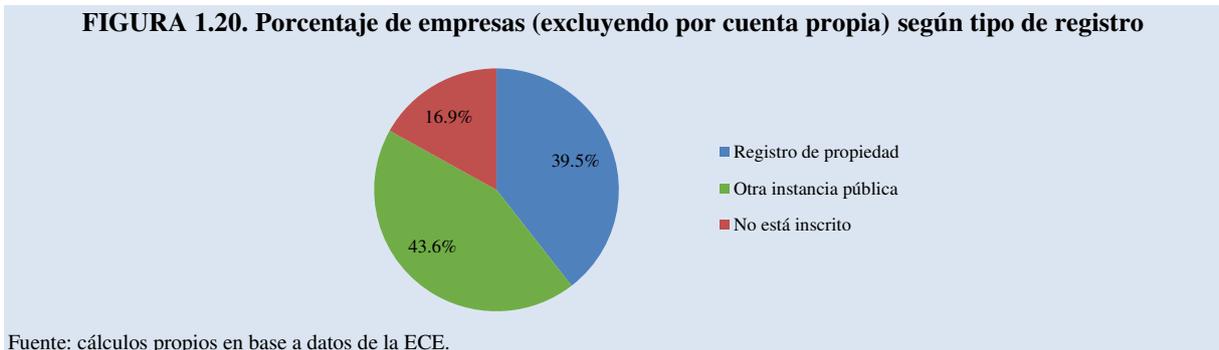
1.1.8. Carácter de permanencia con que fueron creados los negocios

Según el propósito temporal¹¹ con que fueron creados, los negocios (tanto unidades empresariales como negocios por cuenta propia) en su mayoría son creados como unidades permanentes, es decir, las iniciativas emprendedoras están orientadas con una clara decisión de perdurar en el mercado, con la determinación de que el riesgo de emprender produzca negocios estables. Es importante subrayar que dicho objetivo de perdurar está igualmente presente en las unidades por cuenta propia, con sólo 4.9 por ciento de éstas que funcionan ocasionalmente o de forma no permanente (Figura 1.19).



1.1.9. Inscripción de las unidades en los registros oficiales

El análisis de los datos de la ECE permite identificar si los negocios están inscritos en el Registro Público, Registro de Propiedad¹², o en otras instancias como por ejemplo en una municipalidad o manteniendo una inscripción como persona física. Sobre la base de dichos datos, la Figura 1.21 muestra que el 83.1 por ciento de los negocios mantienen algún tipo de registro. Dicho nivel de registro se divide en 39.5 por ciento de los negocios inscritos en el Registro de la Propiedad y 43.6 por ciento en otras instancias.

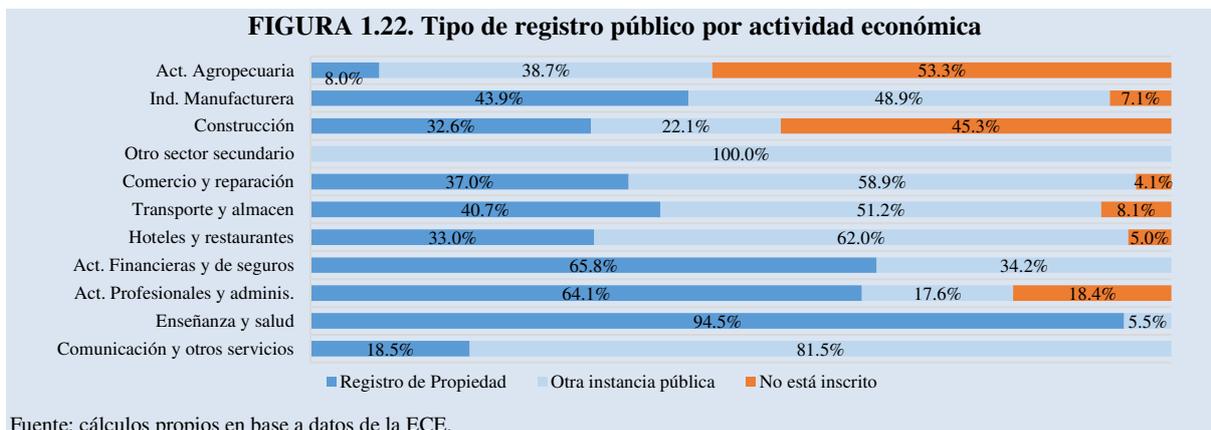


Al analizar los registros según el tamaño de los negocios (Figura 1.20), 71 por ciento de negocios por cuenta propia no reporta ningún tipo de registro, comparado con 18.8 por ciento de micro y 4.5 por ciento de pequeños negocios sin ningún tipo de registro. Desde el punto de vista del tipo de registro utilizado, tanto los negocios por

¹¹ Permanencia con que el negocio fue creado se refiere a: permanente, de temporada, por tiempo determinado, por una sola vez, a solicitud
¹² El Registro de Propiedad está relacionado al registro de marca o nombre comercial, para tales fines, previo a la presentación de la solicitud de inscripción al Registro de la Propiedad Industrial, se debe determinar si existen distintivos iguales o similares que se hayan registrado.

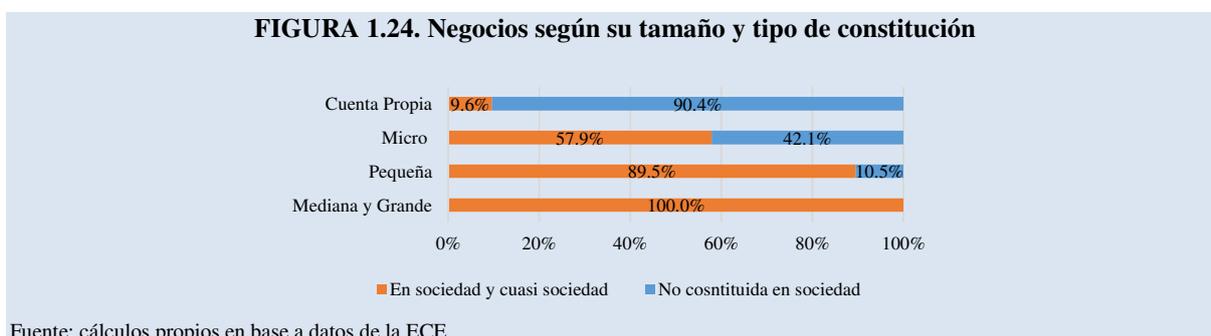
cuenta propia, como las microempresas utilizan poco el Registro de Propiedad, el caso contrario sucede para las pequeñas y mediana/grandes empresas.

Cuando se analizan los registros de los negocios por actividad económica (Figura 1.22), se puede observar que las actividades que menos utilizan el Registro Público son las agropecuarias (53.3 por ciento) y la construcción (45.3 por ciento). Se observa también que un mayor número de negocios por actividad sectorial está registrado en otras instancias públicas, antes que en el Registro de la Propiedad. Sólo las unidades de negocios en actividades de enseñanza y salud (95 por ciento), las actividades financieras (66 por ciento), y las actividades profesionales y administrativas (64 por ciento) mantienen más de la mitad de sus registros en el Registro de la Propiedad.



1.1.10. Negocios constituidos en sociedad formal¹³

Se considera que un negocio está constituido en sociedad si está inscrito en el Registro Público. Por otra parte, se define que un negocio está constituido en cuasi sociedad en el caso de que esté inscrito en otra instancia distinta pero que mantenga una contabilidad formal. Siguiendo las clasificaciones del INEC, a continuación, se muestra que la mayoría de negocios, es decir, 62 por ciento, están constituidos en sociedad o en cuasi sociedad. Para el resto de las unidades de negocios, que corresponden sobre todo a aquellos por cuenta propia y micro negocios, al no llevar ningún tipo de contabilidad formal, se consideran que tienen un ingreso mixto, es decir, que no distinguen entre los beneficios dirigidos al consumo del hogar, de los ingresos asignados al negocio.

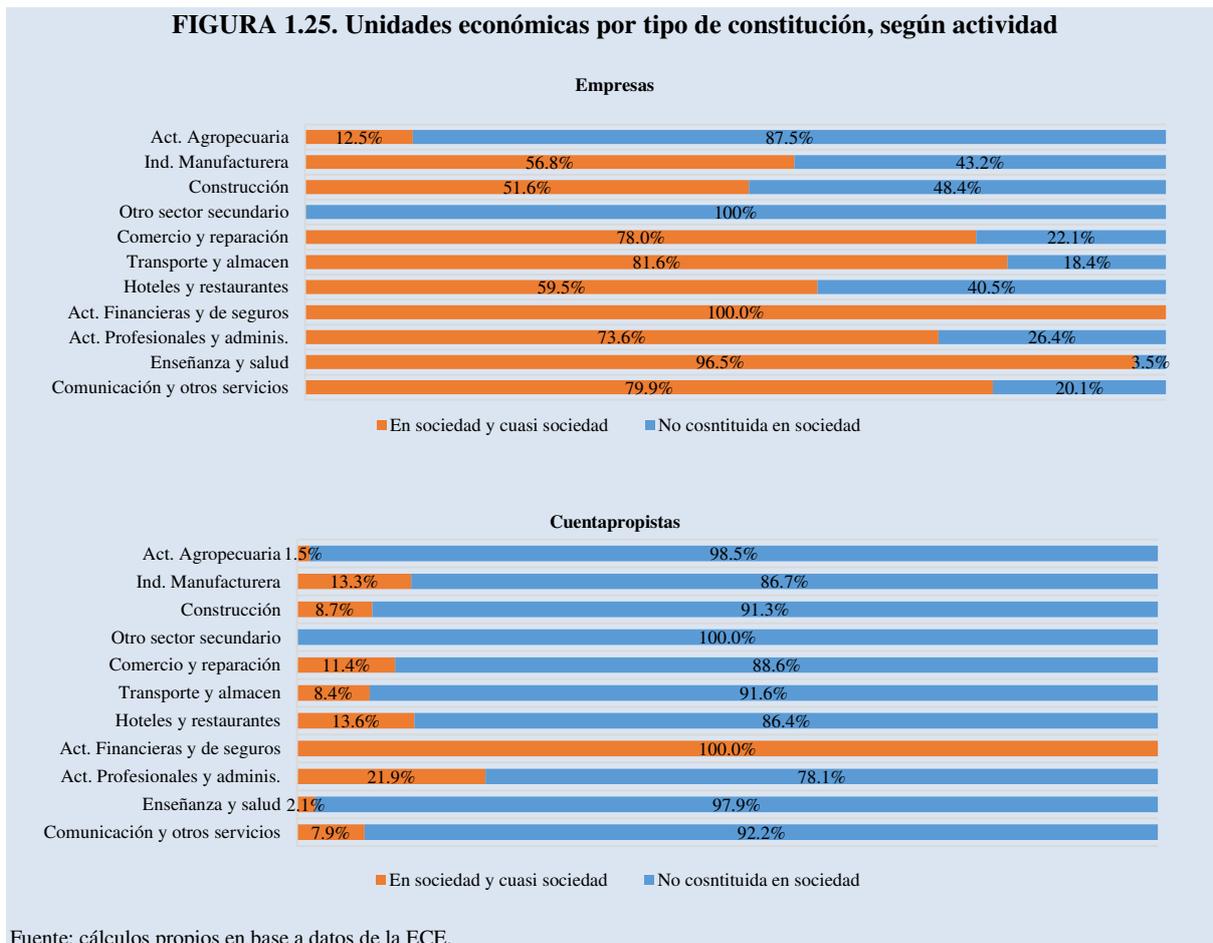


Cuando se realiza el análisis según el tamaño de los negocios, observamos en la Figura 1.24 que 42.1 por ciento de las microempresas no tienen un registro constitutivo como sociedad formal. Resalta en particular el drástico cambio en estos resultados entre las unidades empresariales formales que funcionan como empleadores, y la mayoría de las unidades de micro negocios y por cuenta propia: operar como empleador requiere la constitución

¹³ La referencia aquí es al registro de una sociedad. Sobre los detalles de establecer una empresa formalmente, ver Capítulo 6 – Entorno reglamentario.

de una sociedad formal, en contraste con muchos otros países donde un porcentaje de empleadores funciona como negocios informales no constituidos en sociedad.

FIGURA 1.25. Unidades económicas por tipo de constitución, según actividad



Fuente: cálculos propios en base a datos de la ECE.

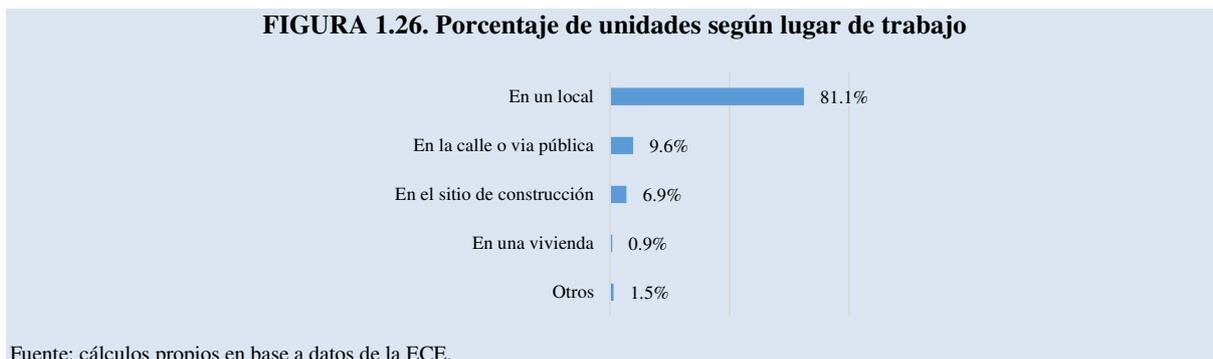
Analizado desde la perspectiva de actividades sectoriales (Figura 1.25), en casi todas las actividades más de la mitad de negocios están constituidos como sociedad o cuasi-sociedad, excepto las unidades agropecuarias y de la construcción. Las actividades manufactureras (43.2 por ciento) y hoteles/restaurantes (40.5 por ciento) tienen también porcentajes importantes de negocios no constituidos como sociedades.

Con respecto a las unidades por cuenta propia, solamente aquellas que trabajan en actividades financieras y de seguro se constituyen como sociedad, y algunos que laboran en servicios profesionales, para la gran mayoría del resto de los negocios por cuenta propia, muy pocos se registran como sociedades.

1.1.11. Locales de operación de los negocios

Entre las unidades de negocios, el 81 por ciento funciona en un local o establecimiento específico para su función, cerca de 10 por ciento en la vía pública (con o sin puesto fijo) y 7 por ciento y en el lugar de construcción u obra.

FIGURA 1.26. Porcentaje de unidades según lugar de trabajo



Fuente: cálculos propios en base a datos de la ECE.

FIGURA 1.27. Porcentaje de unidades según lugar de trabajo y tamaño



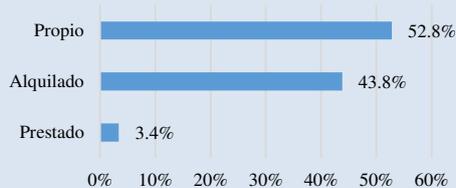
Fuente: cálculos propios en base a datos de la ECE.

Como es era de esperar, los micronegocios y unidades por cuenta propia utilizan locales de operación en vías públicas (31.1 por ciento por cuenta propia y el 10.9 por ciento de micro-negocios), particularmente asociados con actividades de comercio fuera de un local o mercado y transporte terrestre de pasajeros. Esto sugiere que sería conveniente implementar programas que faciliten la provisión de algún tipo de local físico de bajo costo (locales en ferias o mercados o predios con pequeños talleres alquilados a precios accesibles) para los cuentapropistas y microempresarios.

De los negocios con un local diferente a la vivienda personal, un poco más de la mitad (52.8 por ciento) tienen un local propio y 44 por ciento lo alquila. Dentro del segmento de negocios que renta locales, dicho alquiler parece ser muy importante en las medianas empresas (88 por ciento de éstas) y, en menor medida, en los micro y pequeños negocios (42 por ciento). En el caso de éstas últimas unidades más pequeñas, tomando en cuenta los bajos ingresos que generan, el costo de rentar locales afecta de manera importante sus márgenes de operación, sobre todo en la gran área metropolitana donde alquilar un local tiene un costo significativamente más alto que en otras zonas del país.

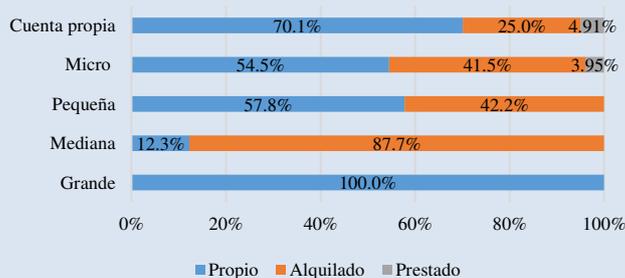
El alto porcentaje de empresas medianas que rentan locales parece estar relacionado con la necesidad operativa de contar con locales más grandes, con la dificultad de invertir en hipotecas por el alto costo del crédito (ver Capítulo 7 [Acceso al crédito]), y con los altos precios inmobiliarios en la Gran Área Metropolitana, donde operan la mayor parte de las medianas empresas.

FIGURA 1.28. Porcentaje de unidades según modalidad de tenencia del local



Fuente: cálculos propios en base a datos de la ECE.

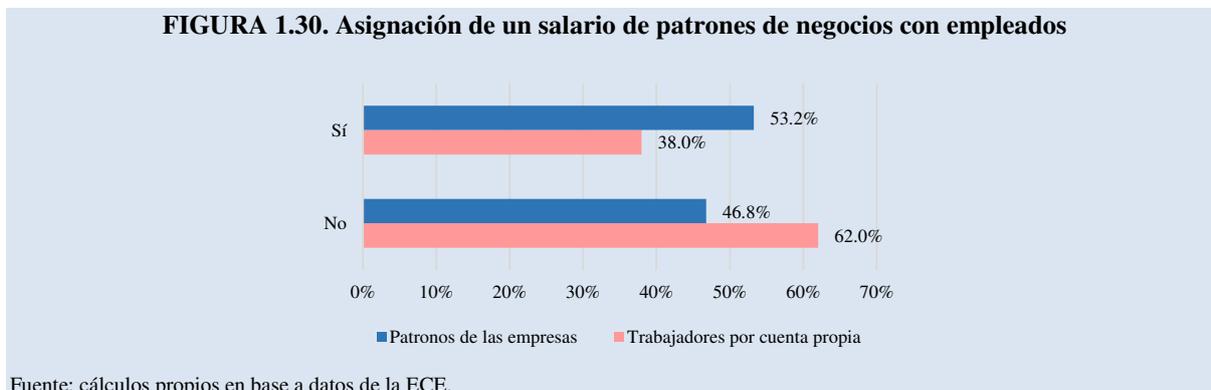
FIGURA 1.29. Porcentaje de unidades según modalidad de tenencia del local y tamaño



Fuente: cálculos propios en base a datos de la ECE.

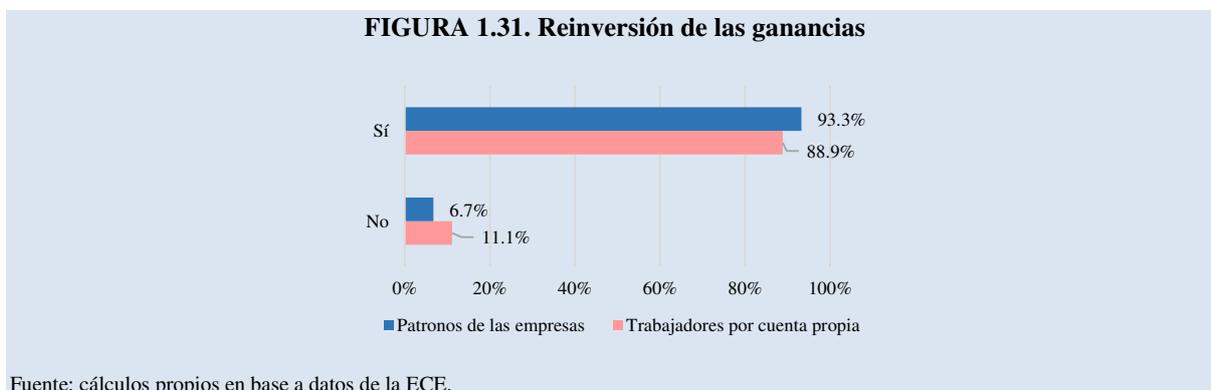
1.1.12. Prácticas de contabilizar salarios y otros ingresos en las pequeñas unidades de negocios

Para examinar la práctica, sobre todo de los emprendedores en las pequeñas unidades de negocios, de asignarse un salario, se examinan los datos de aquellos emprendedores (ya sean patronos o trabajadores por cuenta propia) que llevan una contabilidad formal periódica y que indican que se asignan un salario. La Figura 1.30 muestra que más de la mitad (53.2 por ciento) de los empresarios se asignan salario, mientras que un poco más de un tercio (38 por ciento) de los trabajadores por cuenta propia lo hacen. En muchos casos existe la posibilidad que los emprendedores se asignen un salario no solo como forma de llevar contabilidad, pero también como forma de mantener acceso a los servicios de la Seguridad Social.



1.1.13. Reinversión de las ganancias y deducciones

Es revelador observar que la gran mayoría de los negocios en donde los empresarios mantienen métodos contables, dichos negocios manifiestan la capacidad de destinar una parte de sus beneficios a la inversión en los negocios. Los datos de la Figura 1.31 revelan así que entre dichos emprendedores que llevan una contabilidad, un 93.3 por ciento de los empleadores y un 88.9 por ciento de las unidades por cuenta propia reinvierten las ganancias en el negocio.



1.2. Permanencia en funcionamiento y pertenencia sectorial

1.2.1. Metodología y datos

El objetivo de esta sección es estimar la probabilidad de la pertenencia de las unidades empresariales a los distintos sectores según los años de operación, controlando región y año, por medio de un modelo econométrico de tipo *multinomial logit*. Este tipo de regresión tiene como variable dependiente las diferentes categorías sectoriales de la actividad económica en la economía costarricense. Como hemos visto en las secciones previas, las principales actividades incluyen: agricultura, ganadería y silvicultura; industria manufacturera; construcción, otros sectores secundarios; comercio y reparación; transporte y almacenamiento; hoteles y restaurantes; intermediación financiera y de seguros; actividades profesionales y administrativas; enseñanza y salud; y comunicación y otros servicios.

La estimación de los parámetros de interés se realiza por medio de un algoritmo iterativo de máxima verosimilitud.¹⁴ Formalmente, el modelo evaluado se representa en la siguiente ecuación:

$$\ln(P[Y_i = k]) = \beta_0 + \beta_1 \text{PosiciónEmpleo}_i + \beta_2 \text{AñosOperación}_i + \beta_3 \text{Región}_s + \beta_4 \text{Año}_t + \varepsilon_i$$

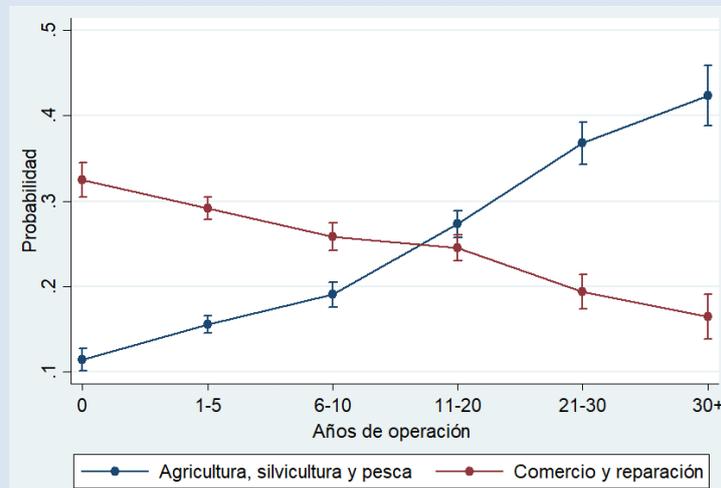
Los datos provienen de la ECE y refieren a los años de operación de las unidades empresariales y las principales actividades económicas a las que se dedican. Se utilizan datos correspondientes a los terceros trimestres de cada año desde el 2010 hasta el 2016, asegurándose que la muestra no incluya a las mismas personas dado que la ECE recoge sus datos en forma de panel rotativa (cambiando el 25 por ciento de la muestra en cada trimestre). El tamaño de la muestra utilizada es de 14,979 personas.

Para simplificar la interpretación, dado que se han considerado diez sectores de actividad, sólo graficamos las probabilidades esperadas respecto a la variable “años de operación”, que en este caso es la de principal interés. Además, se incluyen controles referidos al tipo de unidad de negocios, es decir, si se trata de un emprendedor por cuenta propia o un emprendedor empleador, así como el año en que se realizó la encuesta. Es importante aclarar dos limitaciones de esta estrategia: primero, todos los datos de la encuesta son transversales y no longitudinales, a los fines de maximizar el tamaño de muestra; y segundo, que la unidad de observación es el individuo con actividad empresarial, ya sea como trabajador por cuenta propia o como empleador, y no la empresa. Se opta por este enfoque ante la falta de microdatos específicos sobre las unidades empresariales y de negocios de Costa Rica. Por otra parte, cabe aclarar que no se hace una interpretación estrictamente causal de los resultados.

1.2.2. Resultados

Los resultados indican que sólo en el caso de “agricultura, silvicultura y pesca” y “comercio y reparación” existe una asociación estadística significativa entre la pertenencia sectorial y los años de antigüedad. Para el resto de los sectores no se ha verificado tal vinculación. En la figura a continuación se presentan los resultados sólo para los dos sectores mencionados. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que se trata de los dos sectores con mayor cantidad de observaciones, lo cual podría estar facilitando, en relación a otros sectores, su significancia.

FIGURA 1.32. Probabilidad de las unidades de pertenecer a determinados sectores de actividad



Nota: 0 = negocio tiene menos de 1 año de operación. Nótese que los intervalos no son uniformes para propósitos de interpretación. Fuente: resultados de la regresión.

Los resultados sugieren una dualidad interesante. Mientras que la probabilidad de que una unidad empresarial pertenezca a la actividad "comercio y reparación" disminuye a medida que aumentan los años de operación de la unidad, lo contrario sucede con “agricultura, silvicultura y pesca”. Esto sugiere que ambos sectores funcionan de manera diferente, con factores que generan tasas de nacimiento y/o cierre más altas en el comercio y más bajas en la agricultura.

Existen numerosos motivos para suponer un ciclo de vida más rápido en el comercio. Se trata de una actividad que puede iniciarse con inversiones pequeñas y que requiere una acumulación mínima de conocimientos para

¹⁴ Hosmer Jr, D. W., Lemeshow, S., & Sturdivant, R. X. (2013). Applied logistic regression (Vol. 398): John Wiley & Sons.

iniciarse, con lo cual es un sector de muy fácil entrada. Esta misma facilidad de ingreso hace que se trate de un segmento de muy intensa competencia, tanto leal como desleal, que comprime los márgenes de ganancias. Así, a veces con impulso adicional de la coyuntura económica o incrementos en los costos, o a veces por el propio efecto de la competencia o la mala concepción del negocio, el emprendimiento termina fracasando rápidamente. Como resultado, a medida que incrementamos la edad de nuestras observaciones, la probabilidad de que las unidades pertenezcan al sector comercio disminuyen.

El sector agrícola funciona de manera diferente. La iniciación requiere la posesión de la tierra, que además de costosa en términos monetarios puede presentar reticencias por parte de los propietarios a la venta. También requiere residencia en zonas rurales, lo cual desalienta a los emprendedores urbanos, que son la mayoría. Por último, se requiere una acumulación de conocimientos previos y cierta escala mínima eficiente para poder iniciar la actividad. Estos factores reducen drásticamente la tasa de entrada, mientras que factores culturales y aversión al riesgo dificultan la salida del negocio y la venta de la tierra, reduciendo la tasa de desaparición de los emprendimientos. De esta manera, tenemos que a medida que aumenta la edad del emprendimiento, mayor es la probabilidad de que pertenezca al sector agrícola.

Referencias

Instituto Nacional de Estadísticas y Censo - INEC (2012). Encuesta Continua de Empleo. Métodos y Procedimientos.

Hosmer Jr, D. W., Lemeshow, S., & Sturdivant, R. X. (2013). Applied logistic regression (Vol. 398): John Wiley & Sons.

Caja Costarricense del Seguro Social - CCSS (2017), Sistema de Estadística de Patronos, Trabajadores y Salarios.

2. Análisis de la eficiencia técnica promedio de las empresas costarricenses

Los principales hallazgos empíricos en cuanto al nivel de eficiencia técnica promedio de las empresas costarricenses se describen a continuación.

A fin de estimar y explicar dicho indicador, en esta sección se realiza un ejercicio de frontera estocástica (SF) a partir de un corte transversal del período 2005-2016 que incluye 336,174 observaciones de la base de datos del Banco Central (BCCR) que se utiliza en la construcción de las cuentas nacionales. Se ajusta un modelo econométrico de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) y una regresión mediana (CMAD) para obtener coeficientes preliminares que posteriormente se utilizan como valores iniciales al ajustar un modelo de frontera estocástica con tres objetivos: (1) construir un índice de eficiencia promedio de las empresas, (2) estimar el porcentaje promedio del ingreso que no logran realizar las empresas a causa de una estructura productiva ineficiente (ineficiencia técnica) y (3) caracterizar la distribución de la eficiencia a lo largo de la población de empresas.

Los resultados sugieren que las empresas de la muestra generan, en promedio, el 67.5 por ciento de su ingreso potencial, dados sus insumos y tecnología, para llevar a cabo la producción de bienes y servicios. Es decir, las empresas costarricenses pierden, en promedio, el 32.5 por ciento de su ingreso potencial a causa de ineficiencia técnica.

También es notoria la amplia dispersión de la eficiencia de las unidades empresariales, reflejo de la coexistencia de empresas muy cerca de operar de manera completamente ineficiente (i.e. con ingresos en o cercanos a cero) y otras (una minoría) altamente eficientes y posiblemente coincidentes con las muy modernas y competitivas unidades vinculadas a los mercados mundiales. Esta característica sugiere la existencia de una economía dual.

Además, los resultados indican que un aumento de 1 por ciento en el personal ocupado está asociado con un incremento en el ingreso de las empresas del 0.83 por ciento. En contraste, un aumento de 1 por ciento en los activos fijos está asociado con un incremento del ingreso de las unidades empresariales del 0.14 por ciento. Esto, por otra parte, sugiere que las empresas son mayormente intensivas en trabajo, y esta es una característica atribuible, más probablemente, a las empresas de menor productividad, debido a la necesaria complementariedad con el factor capital.

Los resultados hallados aquí están en línea con resultados obtenidos mediante datos y métodos diferentes en otros capítulos. Respecto al universo de empresas ineficientes, sería razonable pensar que se corresponden con esa mayoría de unidades económicas caracterizadas, según los capítulos 1 [Población de unidades empresariales en la economía costarricense] y 3 [Análisis de las decisiones de emprendimiento en Costa Rica], como cuentapropistas o microempresas, con ciclos de vida cortos y una probabilidad mayoritaria de operar en el sector del comercio y generando ingresos inferiores al salario potencial en relación de dependencia, lo cual indica que no están utilizando plenamente su potencial productivo.

En virtud de este diagnóstico, se considera necesario que las empresas lleven a cabo mejoras en diferentes ámbitos. Dichas acciones comprenden reformas en la administración de insumos y la capacitación del personal ocupado, inversión en áreas que presenten los retornos más elevados, reducción de desperdicios, identificación de actividades que no agregan valor, simplificación de procesos y eliminación de deficiencias en la producción para mejorar el rendimiento de los insumos. Además, resulta necesario incrementar la dotación de capital de las empresas a los fines de complementar mejor al factor trabajo.

2.1. Introducción

En esta sección se realiza un ejercicio cuantitativo con el objetivo de estimar la eficiencia técnica promedio de una muestra de empresas costarricenses. La técnica utilizada es el análisis de frontera estocástica, que permite producir un estimado de la porción de ingreso no realizado, es decir, el porcentaje promedio de ingreso que las empresas no logran producir a causa de ineficiencias en el proceso de producción. Ésta pérdida no puede ser atribuida a factores externos como una desaceleración o recesión de la economía interna, cambios climáticos, o perturbaciones económicas externas.

Por medio de una frontera de posibilidades de producción (FPP), se puede ilustrar que el objetivo de este enfoque es estimar qué tan grande es la brecha entre la producción o ingreso que se realiza y el potencial que tiene la empresa. El punto sobre la curva de la FPP ilustra el caso en el que la empresa es eficiente y logra su nivel máximo de producción dados los insumos y tecnología que utiliza en el proceso de producción. Así, el modelo que aquí se presenta permite estimar el grado de ineficiencia, es decir, qué tan debajo se encuentra la producción/ingreso de la empresa i de su frontera de posibilidades de producción.

De este enfoque se deriva que para reducir dicha brecha es necesario llevar a cabo mejoras en el proceso de producción. Éstas mejoras podrían realizarse en diferentes ámbitos, por ejemplo, en la administración de los insumos, el desarrollo del capital humano (capacitación del personal ocupado), asignación de los recursos financieros (en áreas donde los retornos de la inversión sean más grandes), y en la mejora continua para reducir desperdicios, identificar actividades que no agregan valor, simplificar procesos, y eliminar deficiencias para mejorar el rendimiento, la productividad e innovación de la empresa.

2.2. Datos

Se utilizan micro-datos de la base de datos del Banco Central (BCCR) que se utiliza en la construcción de las cuentas nacionales.¹⁵ Ésta base de datos es de corte transversal del período 2005-2016. El nivel de observación es la empresa, y se cuenta con variables claves relacionadas con la producción de las empresas. En particular, se utilizan datos de los ingresos declarados en el impuesto sobre la renta, y de factores de la producción de los cuales se tiene información: el factor trabajo (personal ocupado) y activos fijos (valor en millones de colones). En la estimación que se realiza se incluyen efectos fijos de provincia, año de la muestra, y de las principales 138 actividades económicas. El tamaño de la muestra es de 336,174 observaciones.

Del total de las empresas que integran la muestra, el 65.27 por ciento son activas, mientras que el restante 34.73 por ciento son inactivas. Además, resalta que, del total de las empresas de la muestra, tan sólo el 1.76 por ciento exporta.

2.3. Metodología

2.3.1. Estrategia econométrica: análisis de frontera estocástica

La frontera estocástica (SF) asume que cada empresa produce menos de lo que potencialmente podría producir debido a la presencia de ineficiencias en el proceso de producción, es decir, ineficiencias de orden técnico. Formalmente:

$$q_i = f(z_i, \beta)\xi_i \quad (1)$$

Donde ξ_i es el nivel de eficiencia de la empresa i ; ξ_i tiene que estar en el intervalo de (0, 1). Si $\xi_i = 1$, la empresa logra su nivel de producción (o ingreso) óptimo con la tecnología utilizada en el proceso [función] de producción $f(z_i, \beta)$. Cuando $\xi_i < 1$, significa que la empresa no aprovecha al máximo sus insumos z_i (factores de la producción como trabajo y capital) dada la tecnología utilizada para llevar a cabo la producción de bienes y/o servicios. Dado que la producción se asume como estrictamente positiva, el grado de eficiencia técnica también se supone estrictamente positivo, es decir, $\xi_i > 0$.

Además, también se asume que la producción está sujeta a shocks aleatorios, los cuales no se pueden atribuir directamente al desempeño de la empresa y que pueden afectar el proceso de producción. Ejemplo de estos shocks aleatorios son: fluctuaciones de la demanda agregada interna, crisis económicas/financieras externas, cambios climáticos (sequías, inundaciones, etc.), conflictos sociales y/o políticos, entre otros. Por tanto:

$$q_i = f(z_i, \beta)\xi_i \exp(v_i) \quad (2)$$

Estos efectos o shocks aleatorios se denotan por v_i (el componente “ruido”). Cada empresa enfrenta un shock diferente, sin embargo, se asume que los shocks son aleatorios y se describen por una distribución común.

Aplicando transformación logarítmica en ambos lados de la ecuación (2), se obtiene:

¹⁵ Se agradece nuevamente la excelente colaboración de los Departamentos de Estadística Macroeconómica e Investigación Económica del BCCR, en particular a Alonso Alfaro Ureña, Henry Vargas Campos, y Evelyn Muñoz Salas. Sin su gentil apoyo para procesar los datos y discutir aspectos técnicos, este análisis no habría sido posible. Todo error es responsabilidad nuestra.

$$\ln(q_i) = \ln\{f(z_i, \beta)\} + \ln(\xi_i) + v_i \quad (3)$$

Suponiendo, a su vez, que hay k insumos y que la función de producción es lineal en logaritmos, se define:

$$u_i = -\ln(\xi_i) \quad (4)$$

Al sustituir la ecuación (4) en (3), se obtiene:

$$\ln(q_i) = \beta_0 + \sum_{j=1}^k \beta_j \ln(z_{ji}) + v_i - u_i \quad (5)$$

Donde q_i es la producción (o ingreso) de la empresa i ; z_{ji} son los insumos j (factores de la producción como trabajo y capital) de la empresa i ; v_i son los shocks aleatorios (perturbaciones externas que afectan la producción) que enfrenta la empresa i ; y u_i es el grado de ineficiencia técnica de la empresa i que le impide lograr el nivel de producción potencial o máximo¹⁶. De lo anterior se desprende que la ineficiencia técnica conduce a niveles de producción e ingreso de la empresa i inferiores a su potencial o capacidad máxima, dados sus insumos y tecnología.

Para realizar las estimaciones como primer paso, se verifica que el enfoque de SF sea apropiado para llevar a cabo la estimación del grado de (in)eficiencia técnica de las empresas, en línea con Kumbhakar et al (2015). Posteriormente, se lleva a cabo una regresión por el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) a los fines de obtener residuos que permitan parametrizar un modelo de regresión de máxima verosimilitud (ML) forzando la inclusión de residuos mayores o iguales a cero adicionales correspondientes al componente u_i . El análisis preliminar se complementa con la estimación de una regresión mediana (CMAD). Es decir, en lugar de estimar coeficientes con base en la media, como es el caso en una regresión MCO, la regresión mediana estima los coeficientes de interés con base en la mediana (excluye valores mínimos y máximos, es decir, valores atípicos). El objetivo es verificar si la exclusión de valores atípico altera la estimación de las elasticidades. A continuación, se presentan los resultados.

2.3.2. Limitaciones

Este estudio presenta una estimación aproximada del porcentaje promedio de (in)eficiencia productiva del conjunto de empresas formales costarricenses. Este enfoque tiene las siguientes limitaciones: incluye un universo de todo tipo de empresas, y, por tanto, de una gran diversidad de eficiencias productivas. Una estrategia alternativa sería analizar la muestra de empresas por actividad económica, tamaño y años de operación de la empresa/unidad de negocio, provincia, que incluya características personales del responsable (gerente, directivo, o dueño) de administrar la unidad empresarial, y que desagregue el personal ocupado para construir dos grupos con base en los años de educación, trabajadores calificados y trabajadores poco calificados. Debido a que no se cuenta con estos datos, sólo se puede calcular el promedio de la muestra. No obstante, este enfoque puede dar una idea general sobre el desafío que enfrentan las empresas en términos del ingreso promedio que no logran realizar a causa de ineficiencias en el proceso de producción, baja productividad de los factores de la producción, e insuficiente, obsoleta o inadecuada tecnología.

2.4. Resultados

Los resultados del modelo 1 (MCO) indican que la elasticidad parcial del ingreso con respecto al personal ocupado (en adelante, trabajo) es 0.87. Es decir, un aumento de 1 por ciento en el factor trabajo está asociado con un incremento promedio en el ingreso de las empresas de 0.87 por ciento, *ceteris paribus*. En lo que atañe a los activos fijos, los resultados muestran que un aumento de 1 por ciento en los activos fijos que utiliza la empresa

¹⁶ La frontera estocástica es un modelo de error compuesto. El término u_i se refiere a la productividad que se puede explicar por ineficiente técnica, lo cual incluye ineficiencias en la asignación de los recursos para llevar a cabo la producción (responsabilidad del productor), entre otras cosas. El término v_i se refiere a shocks aleatorios (e.g. cambios climáticos y todos aquellos eventos que no se pueden atribuir al productor) que afectan la productividad. La naturaleza de ambos términos es distinta, por lo que se argumenta que el supuesto de independencia se sostiene. Por ejemplo, el efecto del cambio climático, un terremoto, o un shock en la demanda externa, sobre la productividad, no puede ser directamente atribuible al productor.

para la producción de sus bienes y servicios, está asociado con un incremento promedio del 0.14 por ciento en el ingreso de las empresas. Además, como se puede contrastar en la Tabla 1, los resultados del modelo 2 (CMAD), regresión mediana, son muy cercanos a los resultados obtenidos por el método de mínimos cuadrados ordinarios.

Para el caso de las empresas de la muestra en estudio, el personal ocupado, es decir, el factor trabajo, juega un papel preponderante en la generación de ingreso. Ello se debe al hecho de que en la mayoría de las unidades económicas del país el factor trabajo predomina como principal insumo productivo.¹⁷

TABLA 2.1. Elasticidad parcial del ingreso de las empresas con respecto al trabajo y activos fijos

VARIABLES	(1)	(2)
	MCO	CMAD
Trabajo	0.873*** (0.00165)	0.872*** (0.00169)
Activos fijos	0.141*** (0.000882)	0.138*** (0.000902)
Constante	13.45*** (0.0410)	13.43*** (0.0419)
Observaciones	336,174	336,174
R ²	0.689	
Año de la muestra EF	Si	
Provincia EF	Si	
Actividades económicas EF	Si	

Errores estándar en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: elaboración propia con datos del BCCR.

Habiendo estimado el modelo MCO, se estima la frontera estocástica. En éste caso el modelo se implementa en línea con Belotti et al (2012). Con base en los resultados del modelo MCO y la inspección gráfica de los residuos (ver Anexo), se opta por especificar el modelo SF con una distribución normal-exponencial¹⁸. En cuanto a la estimación de la eficiencia técnica, la misma se realiza en línea con Battese & Coelli (1988)¹⁹. Los resultados se presentan a continuación.

TABLA 2.2. Frontera estocástica

VARIABLES	(1)	(2)	(3)
	Frontera	U-sigma	V-sigma
Trabajo	0.831*** (0.00157)		
Activos fijos	0.138*** (0.000831)		
Constante	14.17*** (0.0404)	-1.230*** (0.00951)	-0.492*** (0.00379)
Observaciones	336,174	336,174	336,174
Año de la muestra EF	Si	Si	Si
Provincia EF	Si	Si	Si
Actividad económica EF	Si	Si	Si

Estimación de eficiencia técnica			
Media	Desvío standard	Min	Max
0.6752	0.1507	0	0.9791

Fuente: elaboración propia con datos del BCCR.

Los resultados muestran que la media es 0.675. En promedio, las empresas generan el 67.5 por ciento de su ingreso máximo o potencial dados sus insumos y tecnología para llevar a cabo la producción de sus bienes o servicios. En otras palabras, las empresas costarricenses pierden, en promedio, el 32.5 por ciento de su ingreso potencial a causa

¹⁷ Aunque no se cuenta con detalles adicionales de las empresas (e.g. características específicas) dado que la base de datos es confidencial y de uso exclusivo del BCCR, es plausible que la muestra esté compuesta principalmente de empresas micro y pequeñas, ya que, como se presenta en el capítulo sobre la población y composición de empresas en Costa Rica, la inmensa mayoría de las unidades empresariales costarricenses son micro y pequeñas, las cuales tienden a ser intensivas en mano de obra.

¹⁸ Kumbhakar et al (2015) muestran que la distribución normal-exponencial es la especificación adecuada para casos en los que las empresas operan en mercados competitivos.

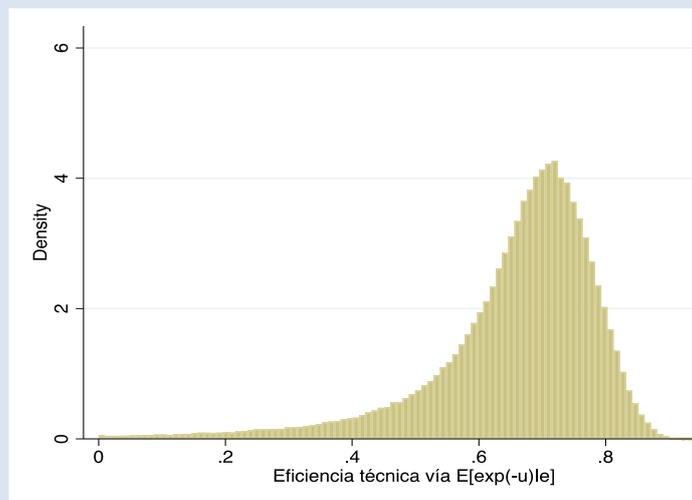
¹⁹ La estimación de la eficiencia técnica se realiza vía: $\exp\{E(u|e)\}$.

de ineficiencia técnica. Es decir, existe un nivel de ingreso no realizado a nivel de las empresas, y agregado en la economía, que se podría obtener a partir de mayor calificación laboral, mejoras en asignación y uso de los recursos vinculados con el proceso de producción que incluya la reducción de desperdicios, y por medio de la inversión en maquinaria y equipo (renovación de los bienes de capital) que complemente a la mano de obra.

Para complementar el resultado, construimos el *índice de eficiencia de las empresas*, el cual oscila entre 0 y 1, siendo 0 igual a completamente ineficiente y 1 completamente eficiente. Éste índice es relevante porque representa la distribución de los grados de eficiencia de las empresas, es decir, desde aquellas unidades empresariales muy ineficientes (cercasas a cero), como aquellas muy eficientes (cercasas a uno). Como se puede observar, la gráfica es consistente con el resultado previo.

La amplia dispersión en la distribución de este índice de eficiencia refuerza la caracterización de Costa Rica como una economía dual. Así, coexiste una minoría de empresas operando en niveles de eficiencia cercanos a la frontera junto con una predominante mayoría de empresas en niveles muy bajos. Esta es la característica básica de una economía dual y es además congruente con otras características observadas a lo largo de este trabajo. Por un lado, el hecho de que el trabajo sea el factor más determinante (coeficiente de 0,86 contra 0,14 del capital en la regresión) en ingreso indica que se Costa Rica es una predominante mayoría de las empresas costarricenses son intensivas en trabajo. Por el otro, sería razonable pensar que este universo de empresas intensivas en trabajo se corresponde con esa mayoría de unidades económicas caracterizadas según los capítulos 1 [Población de unidades empresariales en la economía costarricense] y 3 [Análisis de las decisiones de emprendimiento en Costa Rica], caracterizadas como cuentapropistas o microempresas, con ciclos de vida cortos y una probabilidad mayoritaria de operar en el sector del comercio y generando ingresos inferiores al salario potencial en relación de dependencia. Esta última característica es particularmente interesante, ya que arriba, con datos de trabajadores individuales, a los resultados similares a los obtenidos utilizando datos de empresas.

FIGURA 2.1. Distribución de las empresas de acuerdo al índice de eficiencia técnica



Fuente: elaboración propia con datos del BCCR.

En línea con los resultados aquí presentados sobre la dispersión de la productividad y eficiencia de las empresas, por medio de un análisis de una muestra de empresas registradas en la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Monge & Torres (2014)²⁰ encuentran que las empresas costarricenses situadas en la frontera tecnológica tienen una distribución por sector similar a la economía en general. Sus hallazgos notan la importante dispersión en las productividades de las empresas costarricenses, tanto entre sectores como entre empresas de diferente tamaño, y que en general la economía y las empresas tienen un problema importante de bajo crecimiento de la

²⁰ Monge-González, R.; Torres-Carballo, F. (2014), Productividad y Crecimiento de las Empresas en Costa Rica ¿Es posible combatir la pobreza y la desigualdad por medio de mejoras en la productividad? Comisión Asesora en Alta Tecnología.

productividad²¹. Además, otro estudio en línea con lo aquí planteado sobre la ineficiencia de las empresas producto, entre otras cosas, de una pobre asignación de los recursos es el de Alfaro y Garita (próximamente disponible). Esta investigación presenta evidencia de los efectos de una ineficiente asignación de recursos sobre la productividad agregada de los factores en Costa Rica, y sugiere ganancias entre el 50 y 60 por ciento en productividad mediante la resolución de dichas ineficiencias.

2.5. Conclusión

En esta sección se ha estimado la eficiencia técnica promedio de las empresas costarricenses. Los resultados sugieren que, en promedio, las empresas generan el 67.5 por ciento de su ingreso potencial, dados sus insumos y tecnología para producir bienes y/o servicios. Es decir, las unidades empresariales costarricenses pierden, en promedio, el 32.5 por ciento de su ingreso potencial a causa de una estructura productiva ineficiente (ineficiencia técnica).

De los resultados del análisis también se desprende que las empresas costarricenses son intensivas en la utilización de trabajo. La elasticidad entre el ingreso y el uso del factor trabajo es de 0.86, frente al 0.14 del factor capital. Así, el trabajo se constituye en el principal factor explicativo de la generación de producto, mientras que la baja influencia del capital podría estar indicando que es necesario que las empresas constituyan un stock de capital mayor para complementar la fuerza laboral y así acercarse más a la frontera.

Por último, se nota una muy amplia dispersión en la eficiencia técnica con la que operan las empresas. Así, coexiste una minoría de empresas operando en niveles de eficiencia cercanos a la frontera junto con una predominante mayoría de empresas en niveles muy bajos. Esto es, en definitiva, lo que caracteriza a una economía dual como tal.

Los resultados hallados aquí están en línea con resultados obtenidos por distintas vías en otros capítulos. Respecto al universo de empresas ineficientes, sería razonable pensar que se trata de las más intensivas en trabajo y que, a su vez, se corresponden con esa mayoría de unidades económicas caracterizadas, según los capítulos 1 [Población de unidades empresariales en la economía costarricense] y 3 [Análisis de las decisiones de emprendimiento en Costa Rica], como cuentapropistas o microempresas, con ciclos de vida cortos y una probabilidad mayoritaria de operar en el sector del comercio y generando ingresos inferiores al salario potencial en relación de dependencia. Esta última característica es particularmente interesante, ya que permite arribar, con datos de trabajadores individuales, a conclusiones muy similares a las obtenidas aquí utilizando datos de empresas.

Para reducir la ineficiencia técnica y cerrar la brecha entre ingreso actual y potencial es necesario que las empresas lleven a cabo mejoras en el proceso de producción. Éstas mejoras podrían realizarse en diferentes ámbitos, por ejemplo, en la administración de insumos, la capacitación del personal ocupado para que desarrollen nuevas o mejoren sus habilidades, inversión en áreas que presenten los retornos más elevados, reducción de desperdicios, identificación de actividades que no agregan valor, simplificación de procesos y eliminación de deficiencias en la producción para mejorar el rendimiento de los insumos. Además, resulta necesario incrementar la dotación de capital de las empresas a los fines de complementar mejor al factor trabajo.

²¹ Rodríguez-Clare, A.; Sáenz, M.; Trejos, A. (2003), señalan que el estancamiento de productividad reside sobre todo en el sector servicios el cual siendo el sector más importante, agudiza la baja productividad total de los factores. Ver: Análisis del crecimiento económico en Costa Rica, BID.

Referencias

Alfaro U., Alonso, & Garita G., Jonathan (próximamente disponible). Misallocation and productivity in Costa Rica. Documento de Investigación, Banco Central de Costa Rica.

Battese, G. E., & Coelli, T. J. (1988). Prediction of firm-level technical efficiencies with a generalized frontier production function and panel data. *Journal of econometrics*, 38(3), 387-399.

Belotti, F., Daidone, S., Ilardi, G., & Atella, V. (2012). *Stochastic frontier analysis using Stata*.

Kumbhakar, S. C., Wang, H., & Horncastle, A. P. (2015). *A practitioner's guide to stochastic frontier analysis using Stata*. Cambridge University Press.

Monge-González, R.; Torres-Carballo, F. (2014), *Productividad y Crecimiento de las Empresas en Costa Rica ¿Es posible combatir la pobreza y la desigualdad por medio de mejoras en la productividad? Comisión Asesora en Alta Tecnología*.

Rodríguez-Clare, A., Sáenz, M., & Trejos, A. (2003). *Análisis del crecimiento económico en Costa Rica*. Inter-American Development Bank.

3. Análisis de las decisiones de emprendimiento en Costa Rica

Los principales temas en materia de emprendimiento identificados en los análisis empíricos de este capítulo son:

- El nivel educativo se asocia fuertemente con la probabilidad de ser emprendedor empleador formal. Ello sugiere que los objetivos y políticas de promoción de emprendimientos formales generadores de empleo deberían incluir acciones específicas para graduados de bachillerato y de universidad, particularmente aquellos que no han emprendido o lo han hecho como cuentapropistas o de manera informal. Sin perjuicio de ello, deben mantenerse las políticas de promoción del emprendimiento en forma general.
- Otras dos características claves asociadas a emprendedores empleadores formales son hablar un segundo idioma y contar con experiencia previa en el mercado laboral. Los planes de promoción de emprendimientos deberían, por lo tanto, incluir programas específicos para individuos con experiencia laboral y promover la capacitación de una segunda lengua, dada la correlación positiva con las habilidades para tener éxito como emprendedor.
- La probabilidad de que un individuo se convierta en un emprendedor por cuenta propia es más alta en actividades de comunicaciones, servicios de transporte, construcción, actividades de comercio y reparación, actividades profesionales y administrativas, actividades de hotelería, restaurantes y alimentación. Las actividades con menor probabilidad para el desarrollo de tales emprendimientos son en servicios de educación y de salud. A nivel regional, existen mayores probabilidades de convertirse en trabajadores autónomos en la región de Brunca, seguido por Huetar Norte y Chorotega.
- Dado que las regiones con mayor nivel de desempleo también evidencian mayores tasas de emprendimiento por cuenta propia informal, los programas de promoción de emprendimiento necesitan, en estas regiones, contar con medidas especiales de apoyo para promover y facilitar la formalización, sobre todo en términos de participación en seguridad social, unificar y simplificar los impuestos y sus procedimientos, y otras medidas especiales sobre avales y garantías para acceder a crédito, capacitaciones especializadas, facilitación de acceso a locales y transporte, y exenciones de ciertos procedimientos municipales y nacionales.
- Las mujeres mantienen una clara desventaja en materia de emprendimiento: tienen una menor participación en las iniciativas de emprendimiento a nivel nacional, su probabilidad operar en la informalidad es más alta, y sus emprendimientos son menos propensos a perdurar en el tiempo. Dada la importancia social y económica de las mujeres en el país, programas para mejorar la participación de las mujeres en emprendimientos formales deberían constituir una prioridad.
- Los ingresos (tanto de salarios como de ganancias de emprendimientos) están claramente correlacionados con retornos a la educación y se observan diferencias por género, donde el impacto de la educación sobre el ingreso de las mujeres es más alto que el de los hombres. En tal contexto, las políticas para promover el emprendimiento de las mujeres necesitan dar mayor énfasis a aumentar su capacitación y educación para incrementar la sustentabilidad de las iniciativas emprendedoras y para lograr mayores ingresos en los emprendimientos de mujeres.
- Los inmigrantes constituyen una fuente clara de generación de nuevos emprendimientos formales pero parecen existir serias dificultades para mantener esta condición en el tiempo. Por tal razón, sería beneficioso aprovechar su gran espíritu de iniciativa y voluntad de operar formalmente mediante acciones dirigidas a facilitarles la identificación y manejo de emprendimientos para que puedan afrontar los costos de la formalidad a lo largo de tiempo.
- Para los pequeños emprendedores empleadores formales es importante reducir las fuertes cargas que pueden crear ciertos requisitos reglamentarios que limitan su crecimiento. Con dicha simplificación se debe perseguir un enfoque gradualista hacia el desarrollo de capacidades para poder cumplir la regulación válida y justificable, es decir, la introducción gradual de dicha reglamentación con el fin de consolidar el inicio de pequeños emprendimientos formales, antes de exigir el cumplimiento reglamentario completo de ciertos requisitos.
- La presencia de socios en los negocios está correlacionada positivamente con iniciativas de emprendimiento formal que crean empleos y que tienen más años de operación. Sería entonces beneficioso implementar iniciativas que promuevan y faciliten la constitución de sociedades entre emprendedores, particularmente entre profesionales que posean conocimientos y habilidades complementarias.
- El perfil de los emprendedores formales debe ser mejor valorizado y reconocido para apoyar su crecimiento y desarrollo. En este sentido, es necesario diseñar programas de formación y capacitación para las empresas formales ya en operación, y para todos aquellos individuos que aspiran a emprender en la economía formal.
- El nivel de educación y percepción pública sobre la cultura emprendedora son bajos. Se necesita en consecuencia diseñar una nueva estrategia para incorporar en forma más adecuada la cultura emprendedora en el sistema educativo a todos los niveles, desde la educación primaria hasta los niveles superiores de educación técnica y universitaria.
- Los emprendedores por cuenta propia informales revelan fricciones que limitan sus opciones en el mercado de trabajo. La evidencia muestra que, para un importante porcentaje de ellos, trabajar como asalariados dependientes sería una mejor alternativa en términos de ingresos, dadas sus características personales (educación, experiencia, habilidades, etc.). Dado que los emprendedores por cuenta propia informales representan alrededor del 70 por ciento de la población de emprendedores, atender en forma más específica sus limitaciones de habilidades laborales podría tener un impacto directo en su productividad, ingresos y en consecuencia en su nivel de bienestar social.
- Los resultados evidencian la necesidad de resolver fallas en el mercado de trabajo y diseñar políticas públicas que promuevan la capacitación, adquisición de habilidades gerenciales y técnicas, y también que fomenten el acompañamiento de los aspirantes a emprender (desde el proyecto piloto, implementación, hasta el momento en el que se logran las primeras ganancias) y de aquellos emprendedores existentes vulnerables.
- La diferencia entre el ingreso real y el salario potencial que los emprendedores percibirían en el mercado laboral es un factor clave para identificar quién se desempeña mejor en un negocio o en un trabajo asalariado. Como aspecto

básico general, una diferencia positiva es una señal de buen desempeño. Si ésta es negativa, el emprendimiento tiene mayor probabilidad de fracaso debido a sus bajos niveles de productividad y de generar ingresos para el negocio, y es un claro indicador para cuestionar si el emprendedor estaría mejor como trabajador asalariado dependiente.

- Otros temas para facilitar e impulsar el desarrollo de emprendimientos formales se abordan en los otros capítulos de este reporte, y son complementarios al análisis de este capítulo.

3.1. Introducción

La motivación detrás de la decisión de emprender un negocio frente a trabajar como asalariado, es clave en la formación de nuevas empresas, y vital para generar empleos y crecimiento económico. El impacto de ésta trasciende el plano económico, y puede tener implicaciones en el nivel de bienestar y equidad social.

La literatura proporciona evidencia sobre los factores que motivan cambios del trabajo remunerado al trabajo por cuenta propia y viceversa (Amit y Muller, 1995; Brockhaus, 1982; Campbell, 1992; Fajnzylber, Maloney, & Montes Rojas, 2006; Kessler & Frank, 2009; Low y MacMillan, 1988; Miller, 1983; Shepherd, 2010). Otros trabajos exploran variables asociadas a la iniciación de negocios formales o informales (La Porta & Shleifer, 2014) y factores correlacionados con el tamaño y crecimiento de la empresa (Nichter & Goldmark, 2009).

Este capítulo analiza diferentes variables que están asociadas a la decisión de iniciar emprendimientos en Costa Rica, así como diversas características de las unidades empresariales del país. El enfoque es empírico, utilizando variables disponibles en microdatos a nivel del individuo de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), los cuales, a partir de muestras aleatorias y representativas del conjunto de la población, permiten examinar de forma detallada los diferentes tipos de emprendedores costarricenses.

Ciertos trabajos en la literatura señalan que la decisión sobre el autoempleo se presenta a menudo como una opción positiva (Acs, Desai y Hessels, 2008). En lugar de tener un trabajo remunerado, las personas con mejores habilidades empresariales y/o preferencias emprendedoras deciden crear empresas. En contraste con esta visión positiva, el emprendimiento está también afectado por la escasez de empleos formales y otras limitaciones del mercado laboral y del entorno de negocios. En consecuencia, importantes segmentos de individuos encuentran oportunidades de ocupación en actividades informales y de supervivencia (Frese & de Kruif, 2000). En dicho contexto y ante la ausencia o precariedad de redes de apoyo, el emprendimiento es visto como una necesidad. Dependiendo del contexto, algunos individuos pueden ser empujados al emprendimiento (por necesidad) o atraídos hacia él (por un prospecto mejor), o ambos. Estos "factores", al mismo tiempo, se relacionan con características individuales y contextuales. Después de decidir emprender, hay otras decisiones claves que los emprendedores deben tomar como: trabajar por cuenta propia o contratar empleados, ser formal o informal, establecer un negocio micro o de mayor tamaño.

En el contexto de dichas decisiones centrales del emprendimiento, el objetivo general de este capítulo es evaluar cómo las variables económicas y las características personales afectan la decisión de emprender en Costa Rica. Construimos cuatro modelos econométricos para examinar: (1) la diferencia entre el ingreso real de los emprendedores y el salario potencial que percibirían en el mercado laboral, para derivar de ello la probabilidad de emprender frente a ser empleado asalariado; (2) los determinantes de establecer un emprendimiento formal o informal; (3) los determinantes del tamaño de la unidad empresarial; y (4) la probabilidad de que los emprendimientos continúen su operación o la interrumpan. Este trabajo busca contribuir a la discusión sobre el fenómeno del emprendimiento, para mejorar la comprensión de las variables y factores que explican la existencia de emprendimientos por oportunidad o por necesidad en la economía formal o informal.

Para llevar a cabo el estudio, se construye una base de microdatos de la ECE, la cual incluye datos a nivel individual y una gama de variables contextuales y características personales útiles para examinar las decisiones de emprendimiento. Además se define como emprendedor a todos aquellos trabajadores independientes²², y se clasifican en cuatro categorías: emprendedores empleadores formales, emprendedores empleadores informales, emprendedores por cuenta propia²³ formales²⁴ y emprendedores por cuenta propia informales.

²² Con base en la definición económica, el trabajador independiente es la persona que trabaja en un negocio propio, en el que no depende de algún jefe o superior. Se dividen en dos grupos: a) empleadores; b) trabajadores por cuenta propia. Los trabajadores independientes disponen de sus propias herramientas o medios de producción y buscan su materia prima y/o clientes; son dueños del bien o producto que elaboran o que venden; deciden cómo y dónde promover sus productos y/o servicios enfrentando el riesgo económico de perder o ganar.

²³ El trabajador por cuenta propia, de acuerdo a la definición económica, es la persona ocupada que desempeña su oficio o profesión, sólo o asociado con otros; no tiene trabajadores remunerados a su cargo, pero puede disponer de trabajadores (familiares o no familiares) sin pago.

²⁴ Se consideran formales todos aquellos emprendedores registrados en la Caja Costarricense de Seguro Social.

El resto del capítulo se organiza de la siguiente manera: la sección 2 describe los datos, explica las variables de interés y estadísticas descriptivas, adicionalmente presenta características relevantes de los emprendedores en Costa Rica, para motivar las técnicas econométricas a utilizar. La sección 3 presenta los resultados de los cuatro de modelos. Al final se exponen conclusiones y el anexo presenta los resultados de los modelos.

3.2. Datos de la ECE y las variables de interés

3.2.1. Fuentes y metodología

Los datos provienen de la Encuesta Continua de Empleo del INEC. Como se señala en el capítulo precedente, además de ofrecer información demográfica y laboral, la ECE contiene una sección específica dirigida a las personas que declaran ser trabajadores independientes. Las preguntas dirigidas a estos individuos generan variables cruciales para el análisis.²⁵

La estrategia empírica consiste en reunir los datos de los terceros trimestres de todos los años disponibles (2010-2016).²⁶ Dado que el interés se centra en las personas integradas en el mercado de trabajo, restringimos la muestra a 38,133 empleados y 13,288 trabajadores independientes²⁷ entre 25 y 65 años que no están estudiando.

Se realiza un análisis por separado para dos categorías de individuos emprendedores: los trabajadores por cuenta propia y los empleadores. Se considera que las condiciones personales y las motivaciones que conducen a alguien a emprender por cuenta propia pueden diferir considerablemente de aquellas de los emprendedores que contratan uno o varios empleados. Con base en la metodología del INEC, definimos a los trabajadores independientes que emplean al menos un trabajador permanentemente como emprendedores empleadores y a los demás como emprendedores por cuenta propia (INEC 2012). Además, se examinan las diferencias sistemáticas entre los emprendimientos formales e informales. En este sentido, también se toma en cuenta la definición del INEC, en relación a unidades económicas formales inscritas en la Oficina de Registro de la Propiedad Nacional y que cuentan con registros contables.

Se examinan otras variables claves como los ingresos reales de los emprendedores y los salarios potenciales que percibirían si fueran trabajadores asalariados. Definimos ingresos reales como la suma del salario real asignado y las ganancias reales de un emprendedor. Se usa ésta definición de ingresos porque es de especial interés analizar si los emprendedores ganarían más en el mercado laboral como trabajadores asalariados, que como dueños de sus negocios, dadas sus características personales, actividad económica y región. Por otra parte, se predicen los salarios potenciales por medio de una regresión de ingresos (Mincer), usando la submuestra de los trabajadores asalariados, como se verá más adelante. El salario potencial también puede ser visto como el costo de oportunidad del emprendimiento, es decir, el salario de mercado aproximado al que renuncian los individuos para emprender un negocio o actividad.

Se considera que el ingreso real es una variable fundamental en la decisión de emprender frente a ser un trabajador asalariado. Naturalmente se reconoce que este enfoque tiene ciertas limitaciones y que hay otras variables que también podrían influir en la decisión de emprender o ser trabajador asalariado. Una limitación está relacionada con el hecho de que una cantidad significativa de trabajadores independientes no lleva una contabilidad formal, lo que les dificulta separar las finanzas del negocio o actividad profesional de los ingresos familiares. De modo que los ingresos que reportan de sus actividades pueden sub-reportar o sobre-reportar los verdaderos ingresos derivados de la actividad empresarial. En este sentido, De Mel et al. (2009) han demostrado que los individuos tienden a sub-reportar información sobre ingresos y ganancias, y a sobre-reportar los costos de operación de los micronegocios²⁸. Sin embargo, no se cuenta con variables o datos alternativos, por lo que se usan y explotan los datos disponibles.

Finalmente, cabe destacar que a lo largo del análisis se utilizan los ingresos reales por hora de trabajo: ingresos por hora de los emprendedores y salarios por hora de los trabajadores asalariados²⁹, ambas variables deflactadas.

²⁵ No hay otra alternativa como fuente continua de datos de emprendedores, la única encuesta de empresas, la Encuesta Nacional a Empresas se refiere sobre todo a variables laborales, no cubre a las empresas con menos de 10 trabajadores (excluyendo así a la gran mayoría de los trabajadores autónomos), excluye diferentes sectores claves, es de reciente creación (2015) y solo cuenta con datos disponibles agregados a nivel nacional.

²⁶ Dada la estructura rotativa de la ECE, el uso de observaciones que se derivan sólo de las terceras rondas de encuestas de cada año garantiza que los individuos aparecen sólo una vez en nuestra muestra construida.

²⁷ El número de casos puede variar según las variables consideradas. Habrá reducciones causadas por supresiones en parejas.

²⁸ Se ha demostrado que suele existir incompatibilidad de tiempo entre la compra de insumos y la realización de las ganancias derivadas de la venta de bienes o servicios producidos con tales insumos. Además, Alderman (1993, p. 198) señala que las ganancias netas podrían incluso ser negativas si el hogar absorbe los beneficios del negocio, debido a la falta de prácticas contables formales.

²⁹ El salario por hora también considera cualquier bono o cualquier otro tipo de ingreso adicional dado por la empresa.

3.2.2. Estadísticas descriptivas

A continuación se presentan las características individuales de los trabajadores asalariados, emprendedores por cuenta propia y emprendedores empleadores, y el conjunto de todos los emprendedores. En la Tabla 3.1 se presentan algunas de las variables que consideraremos en los análisis posteriores.

	Trabajadores asalariados		Emprendedores					
	Promedio	Desv. Std.	Por cuenta propia		Empleadores		Total	
			Promedio	Desv. Std.	Promedio	Desv. Std.	Promedio	Desv. Std.
VARIABLES A NIVEL INDIVIDUO								
Hombre	0.61		0.69		0.78		0.70	
Edad	40.73	(10.36)	45.54	(10.53)	45.96	(10.29)	45.60	(10.50)
Casado	0.50		0.58		0.68		0.59	
Tamaño del hogar	3.86	(1.71)	3.71	(1.66)	3.68	(1.47)	3.71	(1.63)
Urbano	0.58		0.51		0.62		0.53	
Años de educación	8.86	(4.62)	7.53	(3.70)	9.88	(4.60)	7.87	(3.93)
Secundaria terminada	0.34		0.21		0.45		0.24	
Universidad terminada	0.19		0.07		0.22		0.10	
Inmigrante	0.11		0.09		0.08		0.09	
Segundo idioma	0.07		0.05		0.15		0.07	
Salario por hora	2539.23	(2634.07)	1810.58	(7313.10)	4066.19	(6589.94)	2149.98	(7253.64)
VARIABLES A NIVEL DE NEGOCIO								
Microempresas	0.40		1.00		0.90		0.98	
Nro. de empleados					3.46	(1.70)		
Estatus formal			0.14		0.58		0.20	
Años de operación			9.91	(10.07)	12.23	(10.28)	10.26	(10.13)
En sociedad			0.08		0.27		0.11	
En sociedad con familiar			0.03		0.08		0.04	
Permanente*			0.92		0.99		0.93	
VARIABLES CONTEXTUALES								
IMAE	110.51	(29.46)	100.36	(9.94)	101.13	(9.07)	100.47	(9.82)
Tasa de desempleo regional	0.11	(0.03)	0.11	(0.03)	0.11	(0.03)	0.11	(0.03)
Ingreso/salario promedio regional en el sector	2405.68	(1327.58)	1810.71	(557.14)	1887.17	(687.86)	1821.94	(578.80)
VARIABLES METODOLÓGICAS								
Factor expansión	198.42	(285.36)	181.19	(266.03)	218.19	(301.92)	186.62	(271.90)
N	38133		11335		1953		13288	

*La variable indica si la persona encuestada considera su actividad económica como algo permanente.

Fuente: Encuesta Continua de Empleo, tercer trimestre de 2010 a 2016. Excluimos observaciones inconsistentes (empleadores que declaran trabajar solos y trabajadores por cuenta propia que reportan trabajar en empresas que emplean 10 o más trabajadores). Para las variables numéricas, las desviaciones estándar se indican entre paréntesis. No se utilizan pesos de muestra en esta tabla.

3.3. Características clave de emprendedores y sus negocios³⁰

3.3.1. Diferencias por género, estado civil, y zonas urbanas/rurales

Los hombres predominan en la población de emprendedores y particularmente en aquellos que son empleadores. En todos los casos, hay más hombres que mujeres en el mercado de trabajo. Los emprendedores tienden a ser de mayor edad que los trabajadores asalariados. El 58 por ciento del total de los emprendedores por cuenta propia están casados en comparación con la mitad de los trabajadores asalariados. No hay diferencias apreciables en el tamaño de los hogares de los diferentes grupos (todos ellos tienen una media entre 3.7 y 3.9 personas), y lo mismo ocurre con la ubicación (la mayoría de los grupos tienen un ratio 1:1 en ubicación urbana/rural), aunque 62 por ciento de los emprendedores empleadores se encuentran en zonas urbanas.

3.3.2. Diferencias por educación, dominio de idiomas y niveles de ingreso

Existe un marcado contraste entre los emprendedores por cuenta propia, que tienden a tener un nivel educativo e ingresos más bajos que los trabajadores asalariados y los emprendedores empleadores, estos últimos son los más educados y de mayores ingresos. El 22 por ciento de los emprendedores empleadores tiene un título universitario, en comparación con el 7 por ciento de los emprendedores por cuenta propia. Hay una mayor proporción de inmigrantes entre los trabajadores asalariados (11 por ciento), en comparación con los emprendedores (9 por ciento). En relación a otras habilidades, alrededor de 15 por ciento de los emprendedores empleadores habla un segundo idioma, en contraste con el 5 por ciento de los emprendedores por cuenta propia y el 7 por ciento de los trabajadores asalariados. Las ganancias por hora son, en promedio, mayores para los emprendedores empleadores,

³⁰ Para estos cálculos se utilizan pesos (proporciones relativas) con respecto a la muestra analizada y los datos de 7 secciones transversales de la ECE para estimar las características de emprendedores en Costa Rica. Sin embargo, cabe señalar que no son estimaciones del número absoluto de emprendedores que caen en cada categoría ya que nuestra muestra excluye a aquellos que reportan que son trabajadores autónomos que están estudiando o individuos de menos de 25 años. Las observaciones se agregan sobre 7 años (2010 al 2016) como muestra de trabajo.

luego para los trabajadores asalariados. En contraste, los emprendedores por cuenta propia perciben las menores ganancias por hora.

3.3.3. Características de los negocios

La mayoría de los emprendedores empleadores de nuestra muestra opera microempresas con menos de nueve trabajadores (incluyendo al dueño del negocio), sin embargo, la mayoría de los trabajadores independientes son emprendedores por cuenta propia informales. Los emprendedores empleadores tienen más probabilidades de dirigir un negocio formal y de hacerlo por más tiempo que los emprendedores por cuenta propia, y suelen tener un socio (miembro o no de la familia). Además, la mayoría de los emprendedores (92 por ciento para los emprendedores por cuenta propia y 99 por ciento para los emprendedores empleadores) piensa en sus negocios como potencialmente de larga duración en el mercado.

3.3.4. Variables contextuales

Para investigar la relación entre las fluctuaciones económicas locales y las decisiones de autoempleo, complementamos los datos de la ECE con algunas variables a nivel sectorial y regional.³¹ En primer lugar, se comparan las observaciones con el índice mensual de actividad económica producido por el IMAE, tomando para cada año y actividad económica la media de los índices de los tres meses correspondientes al tercer trimestre (Banco Central de Costa Rica, 2016). Finalmente, se calculan las tasas de desempleo regionales que varían en función del tiempo y los salarios medios por actividad económica, utilizando todos los individuos entre 15 y 65 años de edad en la ECE. Las estadísticas descriptivas del índice de la actividad económica, la tasa de desempleo local y el salario medio por actividad económica están disponibles en la Tabla 3.1. La tasa media de desempleo regional que enfrentan los trabajadores asalariados y los emprendedores es casi idéntica. Sin embargo, los emprendedores por cuenta propia tienden a estar activos en sectores con menor dinamismo (medido por el índice de la actividad económica, IMAE) y donde los salarios (medios) son menores.

3.4. Emprendimientos formales vs informales y empleadores vs cuentapropistas

Los individuos dispuestos a emprender enfrentan dos decisiones simultáneas: 1) iniciar un negocio o actividad profesional formal o informal y, 2) contratar empleados o no. Es probable que estas dos decisiones sean interdependientes. La distribución de las unidades económicas por estatus presentada en la Tabla 3.2 revela que la mayoría de los emprendedores por cuenta propia son informales. Por otra parte, se identifica una fuerte correlación entre ser emprendedor empleador y mantener un negocio formal.

La tasa de informalidad no sólo difiere entre los emprendedores por cuenta propia y los emprendedores empleadores, sino también en función del tamaño de la empresa. Como se ilustra en la Figura 3.1, la tasa de informalidad es significativamente mayor para las microempresas (46,3 por ciento) que para empresas de mayor tamaño (8,2 por ciento). Sin embargo, en ambos casos es significativamente inferior a la tasa de informalidad de los emprendedores por cuenta propia (84,1 por ciento). Suponiendo que la decisión de emprender un negocio o actividad profesional formal es una decisión racional que busca maximizar los beneficios, se confirma la intuición básica de que el beneficio neto de la formalización aumenta con el tamaño de la empresa (Rand & Torm, 2012).

TABLA 3.3. Distribución de emprendedores por categorías y estatus formal

	Informal	Formal	Total	Tasa de informalidad
Emprendedores por cuenta propia	1.727.072	326.662	2.053.734	84.1
Emprendedores empleadores	175.301	250.475	425.776	41.1
-Micronegocios	170.632	198.206	368.838	46.3
-Pequeños y grandes negocios	4.669	52.269	56.938	8.2
Total de emprendedores	1.902.373	577.137	2.479.510	76.7

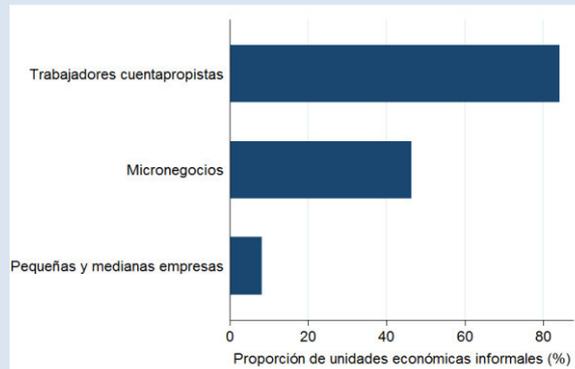
Fuente: ECE, terceros trimestres 2010-2016. Se utilizan pesos de muestra. Microempresas: unidades hasta 9 trabajadores (incluye dueño).

La tasa de informalidad de las unidades económicas también es menor para emprendedores que han pasado más tiempo operando sus negocios. En la Figura 3.2 se representa la proporción de negocios informales en función del número de años transcurridos desde que los emprendedores empezaron sus negocios. Cerca del 90 por ciento de los emprendedores con negocios de menos de un año manejan negocios informales. La tasa de informalidad disminuye un poco con los años de operación pero se mantiene alta alrededor de 75 por ciento después de cuatro

³¹ Se clasifica a los individuos en seis regiones (Central, Chorotega, Pacífico, Brunca, Huetar Atlántico y Huetar Norte), que desafortunadamente no coinciden con las siete provincias oficiales de Costa Rica. Esto nos impide hacer coincidir observaciones en la ECE con otros datos sobre variables específicas de cada región.

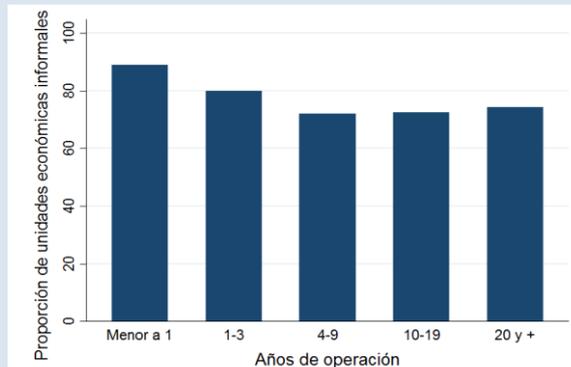
años. Suponiendo que una fracción significativa de los emprendedores fundó su negocio, los años de operación son una aproximación razonable de la antigüedad de los negocios. Por lo tanto, no es demasiado sorprendente que los emprendedores que han comenzado recientemente a operar sus negocios son más propensos a hacerlo de manera informal que aquellos que han estado en operación durante cuatro años o más. Hay dos explicaciones alternativas: algunos emprendedores deciden formalizar sus negocios al cabo de operar uno o algunos años, o bien las unidades económicas informales tienen más probabilidades de cerrar durante los primeros años de actividad. Ésta última explicación abarca los casos en que los emprendedores no están seguros de la rentabilidad de su actividad, o consideran al emprendimiento tan sólo como una ocupación transitoria, por lo que prefieren no cumplir con la legislación en la materia para registrar y formalizar sus negocios.

FIGURA 3.1. Tasa de informalidad por categoría de negocio



Fuente: cálculo propio utilizando la ECE, terceros trimestres de los años 2010-2016

FIGURA 3.2. Tasa de informalidad por años de operación



Fuente: cálculo propio utilizando la ECE, terceros trimestres de los años 2010-2016

La asociación negativa entre el tamaño de la empresa y la tasa de informalidad, y la tasa de informalidad no decreciente al cabo de cuatro años de operación, nos lleva a realizar el análisis de la siguiente manera: primero, examinamos las decisiones de inscribir un negocio en la formalidad y de contratar empleados como decisiones conjuntas en el resto de este capítulo. Segundo, dado que la decisión de formalizar parece tomarse en los primeros años, nos focalizamos en examinar emprendedores que recientemente han iniciado negocios, con el fin de identificar los principales factores que motivan la decisión de operar un negocio formal.

3.4.1. Ingresos y salario potencial

¿Es el emprendimiento una oportunidad o una necesidad? ¿Cómo varían los ingresos de diferentes tipos de emprendedores (comparado con los trabajadores asalariados)? Para responder a éstas preguntas, idealmente se debería examinar a un subgrupo de emprendedores, seleccionados aleatoriamente, quienes han transitado hacia un trabajo asalariado, para comparar sus ingresos con aquellos del resto de los emprendedores. Dado que tal experimento no es posible con los datos disponibles, en su lugar predecimos los salarios reales de mercado que percibirían los emprendedores si fuesen trabajadores asalariados, dadas sus características personales como educación, experiencia laboral, género, edad, actividad económica, región, entre otras. Alternativamente, el salario potencial también puede interpretarse como el costo de oportunidad del emprendimiento, es decir, el salario real de mercado al que renuncia el emprendedor en aras de iniciar su propio negocio. Posteriormente, comparamos los salarios estimados con las ganancias reales de los emprendedores e investigamos qué factores demográficos e institucionales se relacionan con tal diferencial.

La limitación de este enfoque es que la (auto) selección de individuos en el emprendimiento podría estar asociada con habilidades inobservables, de modo que tal selección (adversa) podría sesgar la predicción de los salarios de los emprendedores. Además, los emprendedores podrían tener una ventaja relativa en términos de las habilidades y conocimientos necesarios para dirigir un negocio, con respecto a lo que se necesita para el trabajo remunerado, lo cual podría también introducir el sesgo de aumentar las estimaciones de salarios potenciales. Por otro lado, se debe considerar que muchos de estos individuos se encuentran en el autoempleo como resultado de la falta de competencias y de un mercado de trabajo deficiente que no les brinda oportunidades laborales decentes, lo que disminuiría sus salarios potenciales (Dawson & Henley, 2012).

Sin embargo, se podría argumentar que las habilidades para el emprendimiento y el trabajo remunerado están correlacionadas (Douglas & Shepherd, 2002), de modo que una ventaja comparativa en el emprendimiento debería tener poco impacto en las estimaciones. Aun así, cabe reconocer que nuestra estrategia analítica no permite discriminar entre la selección adversa, la ventaja relativa en el emprendimiento, preferencias por éste, o una combinación de ambas. Sin embargo, ante la falta de datos panel y una gama más diversa de variables, este análisis es útil para llegar a una aproximación empírica de motivaciones para emprender.

Se parte de la base de que los individuos son instrumentalmente racionales³² en un contexto de incertidumbre³³ (Peterson, 2017), y que buscan maximizar sus beneficios. El enfoque se presenta por medio del siguiente ejemplo. Una persona está en el mercado laboral como emprendedor. Si su ingreso real es mayor a lo que podría percibir en el mercado laboral como trabajador asalariado, significa que tomó la decisión acertada con respecto al emprendimiento. Además, esta diferencia positiva también podría estar asociada con habilidades empresariales innatas y habilidades técnicas que le permiten realizar una mejor planeación, organización, administración y distribución de los recursos de que dispone para la producción de bienes o servicios. No se descarta el efecto de otros factores, como menores costos de operación, un desempeño económico sectorial y regional favorable, y contar con capital semilla. En todo caso, una diferencia positiva – entre ingreso real como emprendedor por hora y salario real por hora potencial – para un emprendedor es el reflejo de que está en una mejor posición que si estuviera en el mercado laboral. En contraste, si la diferencia es negativa, significa que el emprendedor estaría mejor en el mercado laboral como trabajador asalariado.

TABLA 3.4. Ingresos y salario potencial de los emprendedores

	Mediana			Promedio		
	Ingresos	Sal. Pot.	Diferencia	Ingresos	Sal. Pot.	Diferencia
Por cuenta propia						
Informal	1012	1745	-846	1538	2133	-595
Formal	2025	2233	-532	3384	3130	254
Empleadores						
Informal	1694	1891	-379	3293	2566	727
Formal	3015	2878	-24	4711	3779	932
Total emprendedores	1214	1827	-766	2214	2455	-240

Fuente: ECE, tercer trimestre de los años 2010 a 2016. Muestra de trabajadores autónomos que reportan ingresos no nulos. Las ganancias reales, la diferencia potencial de salarios y salarios están en colones costarricenses por hora. Se usaron pesos de muestra.

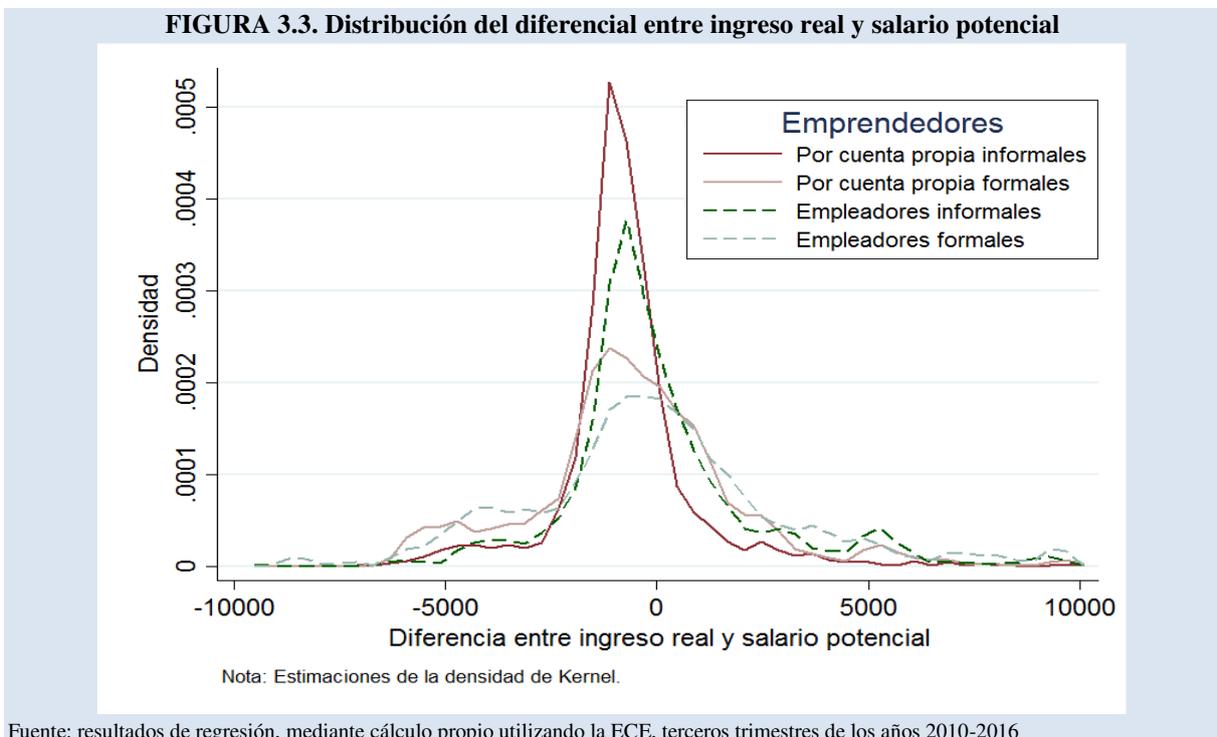
En la Tabla 3.3 se describe la distribución de ingresos y salario potencial de los emprendedores. Se presentan las medianas y los promedios los ingresos observados, salarios potenciales y sus diferencias para emprendedores según sean empleadores o cuentapropistas y según su condición de formalidad. Como era de esperar, la mediana y la media de los ingresos por hora y los salarios potenciales por hora de los emprendedores formales son más altas que las de los emprendedores informales, y lo mismo ocurre en el caso de los empleadores frente a los cuentapropistas. Las medianas de las diferencias entre ingresos y salarios potenciales son negativas, y la diferencia es mayor para los emprendedores informales y/o cuentapropistas. Esto indica significa que la mayoría de quienes emprenden como cuentapropistas y/o de manera informal obtiene un ingreso menor al que lograría trabajando en relación de dependencia. En las caso de las medias, la diferencia es negativa para los cuentapropistas informales y positiva para los demás, con notorios incrementos para los que son empleadores y los que operan formalmente. Esta diferencia en el signo de medianas y medias indica que pueden existir grandes diferencias en la motivación

³² De acuerdo con la teoría de la decisión, una decisión es racional si y sólo si la persona que toma la decisión elige hacer lo que tiene más razón de hacer en el momento en que se toma la decisión. Este tipo de racionalidad se denomina racionalidad instrumental, y presupone que el tomador de decisiones tiene algún objetivo. Desde este punto de vista, ser instrumentalmente racional implica hacer lo que uno tiene más razón para alcanzar su objetivo (Peterson, 2009). Además, se asume que los individuos toman decisiones bajo ignorancia, es decir, la probabilidad de éxito (lograr el objetivo planteado) es desconocida.

³³ Con base en Peterson (2009), la incertidumbre se usa como sinónimo de ignorancia, o más amplio, en referencia al riesgo.

financiera de emprender dentro de los 3 grupos de mayor ingreso (cuentapropistas formales y empleadores formales e informales), ya en cada uno de ellos existe una mayoría de emprendedores de productividad menor a la potencial en relación de dependencia (mediana de diferencias menor a cero) y una minoría de productividad mucho mayor que eleva la media de las diferencias por encima de cero. Por último, tanto la mediana como la media de las diferencias son negativas para el total de los emprendedores, indicando que a nivel agregado el emprendimiento estaría motivado por consideraciones distintas a las financieras.

Las conclusiones al examinar la distribución de la diferencia entre el ingreso real por hora y el salario real por hora potencial de todos los emprendedores van en el mismo sentido. La Figura 3.3 muestra la estimación de la función de densidad Kernel (KDE) de la distribución de las diferencias para las cuatro categorías de emprendedores. Los resultados muestran que las diferencias son negativas para la mayoría de los emprendedores, lo cual sugiere que estos ganarían más en el mercado laboral como trabajadores asalariados, dadas sus habilidades, educación, experiencia, género, actividad económica y región, entre otros. Se estima que el 45 por ciento de los emprendedores ganarían más si optaran por un trabajo asalariado. Para la mayoría de los emprendedores formales – ya sea por cuenta propia o empleadores – la diferencia es menor comparada con aquella de los emprendedores informales. En contraste, la diferencia es mayor para los emprendedores por cuenta propia formales e informales, sin embargo, ésta es particularmente grande para aquellos que son informales.



Para la mayoría de los emprendedores el costo de oportunidad del emprendimiento es más alto que el rendimiento neto del mismo. La diferencia negativa podría estar asociada con la falta de habilidades empresariales y técnicas para organizar y administrar el proceso de producción de bienes o la provisión de servicios³⁴, lo cual se traduce en una baja productividad y, consecuentemente, en bajos o nulos ingresos. Además, la falta de capacitación del propietario (y socios) y trabajadores (en caso de tener), la falta de capital semilla o barreras para acceder a fuentes de financiamiento, altos costos de operación (electricidad, agua, costos relacionados con la seguridad del establecimiento o actividad, entre otros), excesiva regulación, competencia desleal (informal), así como una baja demanda, podrían ser factores adicionales asociados con la baja o nula rentabilidad del negocio o actividad profesional. De esta manera, se configura una trampa de equilibrio de bajo nivel: un nivel de equilibrio estable de ingreso real por hora derivado del emprendimiento en niveles cercanos a los de subsistencia. En este bajo nivel de equilibrio estable, tanto el ahorro como la tasa de inversión son ínfimos o cero, lo que impide el crecimiento y desarrollo del negocio.

³⁴ Incluyendo la contabilidad del negocio o actividad profesional. Como se señaló anteriormente, la falta de una contabilidad formal – particularmente para negocios familiares – dificulta separar los ingresos del negocio de los ingresos familiares. Esto puede afectar el ingreso neto disponible para invertir o solventar los gastos de operación mínimos necesarios.

En este contexto, surge la pregunta: ¿por qué la persona continúa con su negocio o actividad profesional a pesar de los magros beneficios? El hecho de que los emprendedores de baja/nula productividad y rentabilidad no renuncien a su negocio o actividad profesional podría estar asociado con pobres expectativas (pesimismo sobre las condiciones del mercado laboral) y perspectivas laborales adversas dadas sus habilidades, años de educación, género y experiencia laboral (entre otras características personales), que se traducen en la falta de oportunidades, es decir, ofertas de empleo decente. Así, se pone en evidencia un círculo vicioso: la falta de una oportunidad laboral decente – sumada a un deseo de o preferencia por la independencia y posiblemente una moderada aversión al riesgo – empuja a los individuos a iniciar un negocio propio como estrategia de supervivencia. Esto da lugar a los emprendimientos por necesidad (Parker, 2009). A su vez, la falta de habilidades y las barreras arriba citadas pueden traducirse en un pobre desempeño del negocio, es decir, magra productividad e ingresos precarios. Además, otro factor que podría influir para continuar con el negocio es el desconocimiento o falta de información sobre posibles vacantes que encajen con el perfil del individuo.

Además, la evidencia muestra que el emprendimiento informal, el cual es más la norma que la excepción (en nuestra muestra, del total de los emprendedores, el 78 por ciento son informales), es esencialmente de supervivencia, ya que los ingresos reales derivados de su negocio o actividad profesional son muy bajos. Este grupo de individuos es más vulnerable a las fluctuaciones de la actividad económica y enfrenta mayores desafíos para escapar de la pobreza. No se descarta que este grupo de individuos haya optado por el emprendimiento debido a un prologado desempleo friccional, es decir, cuando la transición de un empleo a otro (búsqueda de empleo) se extiende por encima de un umbral que obliga al individuo a iniciar un negocio o actividad económica para generar un ingreso. Otro factor que podría influir es el estado de la economía, ya que una desaceleración económica o un bajo crecimiento (por ejemplo, un crecimiento muy por debajo del potencial) no crean empleos decentes suficientes para satisfacer la oferta de empleo.

En las secciones subsiguientes se investiga si esta diferencia de ingresos está sistemáticamente asociada con variables institucionales o características individuales para identificar si es más probable que cierta subpoblación de individuos prefiera el emprendimiento sobre el trabajo asalariado. También se examinan los factores asociados con la decisión de cambiar de un trabajo asalariado a un emprendimiento.

En la siguiente sección se estiman modelos econométricos relacionados con variables para los emprendedores, para estimar las probabilidades de que el negocio sea formal, de ser empleador contra ser emprendedor por cuenta propia, de cambiar de actividad económica (o expectativa de que una actividad continúe a través del tiempo), y también probabilidades referentes a las categorías de tamaño del negocio (medido por el número de empleados). Como análisis de sensibilidad, a los modelos con mayor número de controles se les agrega una variable dicotómica en caso de que la diferencia entre el ingreso real y el salario potencial sea positiva (1) o negativa (0). No hay diferencias exactas en cero. La variable como tal es totalmente endógena en los modelos, y podría reflejar relaciones espurias porque la diferencia es calculada utilizando muchas de las mismas variables demográficas que se utilizan en los modelos. Por esta razón, se exponen los resultados aquí y no posteriormente, para evitar sesgos subsiguientes sobre la consistencia de los modelos y su grado de endogeneidad. Dicho esto, cabe destacar que en todos los modelos la inclusión o exclusión de esta variable binaria no cambia los resultados de los coeficientes estimados en forma significativa, es decir, las diferencias son triviales.

La probabilidad de ser un emprendedor empleador (en comparación con ser emprendedor por cuenta propia) aumenta en 11 puntos porcentuales si es que la diferencia entre el ingreso real por hora y salario real por hora potencial es positiva. La probabilidad de ser formal aumenta en 14 puntos porcentuales si la diferencia es positiva. La probabilidad de cambiar de actividad económica disminuye en 5 puntos porcentuales con una diferencia positiva. En otras palabras, aquellos emprendedores que tienen una diferencia positiva son más propensos a continuar con su negocio. Finalmente, la probabilidad de tener una microempresa es casi 2 puntos porcentuales menor cuando la diferencia es positiva, mientras que la probabilidad de tener una empresa pequeña y mediana o grande es 1 y 0.5 puntos porcentuales mayor, respectivamente, cuando la diferencia es positiva. Es decir, una diferencia positiva entre el ingreso real por hora y el salario real por hora potencial tiende a aumentar la probabilidad de tener una empresa de mayor tamaño.

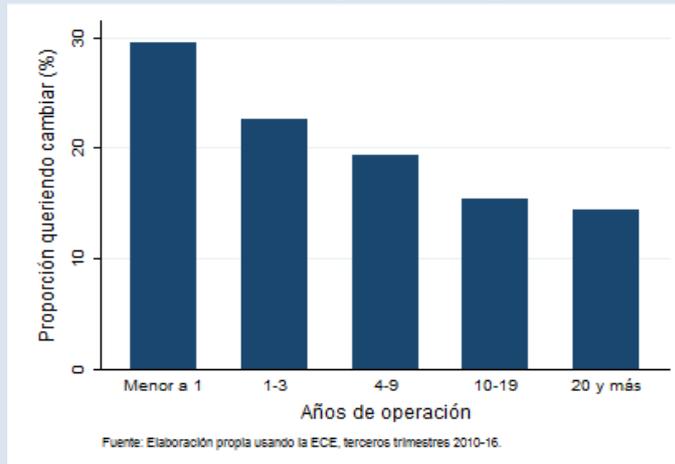
En suma, los resultados ponen en evidencia la necesidad de diseñar políticas públicas que promuevan la capacitación, adquisición de habilidades gerenciales y técnicas, y también que fomenten el acompañamiento de los aspirantes a emprender (desde el proyecto piloto, implementación, hasta el momento en el que se logran las primeras ganancias) y de aquellos emprendedores existentes vulnerables. Esto podría llevarse a cabo por medio de la creación de un centro de formación empresarial con financiamiento público-privado que brinde los servicios de capacitación y realice un diagnóstico de aptitudes empresariales. A su vez, la evidencia apunta a la necesidad de crear políticas para atender las fallas del mercado de trabajo, particularmente el desempleo friccional y las

fallas relativas al vínculo entre oferta y demanda de empleo. En este sentido, cabe revisar el funcionamiento de la agencia nacional de empleo para mejorar su efectividad. Además, se requiere estimular el crecimiento económico local para la creación de empleos decentes, de tal forma que los individuos no se vean en la necesidad de iniciar un negocio o actividad económica independiente por necesidad.

3.5. Continuidad de los emprendimientos

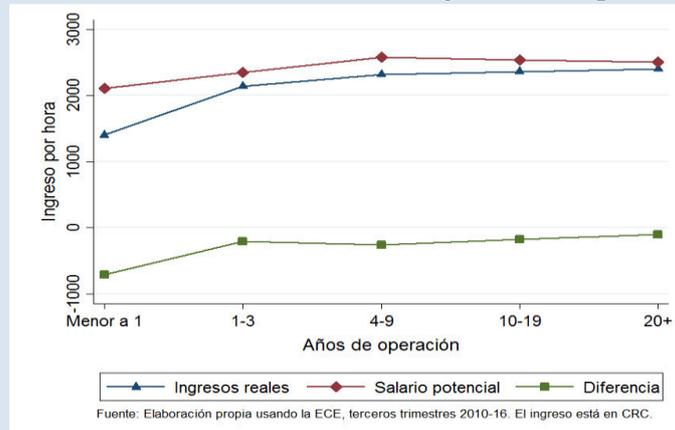
Después de examinar las decisiones de emprendimiento y el tipo de negocio a operar, nuestro marco analítico examina las motivaciones de los emprendedores para continuar o cesar sus actividades. Con este fin, idealmente sería adecuado examinar el tema con datos de panel para dar seguimiento y analizar a los emprendedores a través del tiempo, sin embargo, la ECE sólo entrevista a individuos durante cuatro trimestres consecutivos, lo cual limita la construcción de paneles con suficiente varianza. Por tal razón utilizamos un enfoque alternativo para definir un “proxy” de las decisiones de continuar con el emprendimiento, es decir, la voluntad declarada por los emprendedores para seguir operando sus negocios³⁵.

FIGURA 3.4. Voluntad de cambiar de trabajo según años de operación de todos los emprendedores



Fuente: cálculo propio utilizando la ECE, terceros trimestres de los años 2010-2016.

FIGURA 3.5. Diferencial de salarios según años de operación



Fuente: cálculo propio en base a trabajadores autoempleados con ingresos no nulos. ECE, terceros trimestres de los años 2010-2016.

La subsección anterior mostró que una gran proporción de emprendedores tiene salarios potenciales más altos que sus ganancias actuales. Por lo tanto, es legítimo preguntarse si la decisión de terminar un emprendimiento resulta de este diferencial de ingresos. Los trabajadores pueden no estar conscientes de sus habilidades empresariales y decidir probar suerte con un emprendimiento. Después de aprender sobre sus habilidades, algunos de ellos podrían optar por regresar a un empleo remunerado, otros podrían iniciar un emprendimiento por cuenta propia ante la falta de oportunidades en el mercado laboral.

³⁵ En la ECE se solicita a los encuestados que indiquen si desean abandonar su ocupación en el futuro. Se utilizan las respuestas a esta pregunta para examinar la decisión de continuar operando un negocio.

De los datos de la muestra en su totalidad, el 20 por ciento de emprendedores en Costa Rica quisiera dejar su actividad actual. Este porcentaje es mayor entre los emprendedores por cuenta propia (22 por ciento) y menor entre los emprendedores empleadores (8 por ciento). La voluntad declarada de cesar un emprendimiento por cuenta propia disminuye con el número de años dirigiendo el negocio, con casi un tercio de los emprendedores que trabajan por menos de un año dispuestos a cambiar de trabajo (Figura 3.4). Esas estadísticas son consistentes con la conocida alta tasa de fracaso de los nuevos pequeños emprendimientos, y sugieren que los emprendedores aprenden con relativa rapidez acerca de sus habilidades empresariales y el potencial de sus negocios³⁶.

Curiosamente, mientras que alrededor de un tercio de los emprendedores que desean cambiar de empleo citan un deseo de un trabajo más estable como su principal motivación para cambiar actividad, casi el 50 por ciento de ellos hace referencia a razones financieras. La Tabla 3.4 muestra que el diferencial medio entre el salario potencial y los ingresos actuales es mayor para los emprendedores que desean abandonar sus negocios que para el resto de los emprendedores. Dado que el número de emprendedores dispuestos a abandonar sus negocios disminuye con los años de operación (Figura 3.4), investigamos si la diferencia entre los salarios potenciales y los ingresos actuales sigue el mismo patrón. La Figura 3.5 muestra los ingresos medios reales y los salarios previstos en función de los años de operación de todos los emprendedores. La brecha tiende a cerrarse con más años de operación, convergiendo a cero para individuos que operan el mismo negocio por más de 20 años. Los resultados de la Figura 3.5 y la Tabla 3.4 sugieren que las decisiones de emprender se basan en creencias acerca de ganancias potenciales del emprendimiento por cuenta propia, lo cual se actualiza en función de las ganancias anteriores y actuales. En las siguientes secciones, examinamos si esta observación es robusta manteniendo otros factores controlados.

TABLA 3.5. Diferencial ingresos-salario potencial y voluntad de dejar de operar un negocio

	<i>Mediana</i>			<i>Promedio</i>		
	Ingresos	Sal. Pot.	Diferencia	Ingresos	Sal. Pot.	Diferencia
Continuar	1282	1841	-718	2366	2512	-146
Cambiar	972	1758	-930	1583	2218	-635

Fuente: ECE, tercer trimestre de los años 2010 a 2016. Muestra de trabajadores autónomos que reportan ingresos no nulos. Las ganancias reales, la diferencia potencial de salarios y salarios están en el CRC de 2015 por hora.

3.6. Cuatro modelos para examinar las decisiones de emprendimiento

Para profundizar el análisis de las variables relevantes relacionadas con el emprendimiento en los microdatos de la ECE, definimos cuatro modelos econométricos con los que se analizan las variables correlacionadas con las características de los emprendedores y sus unidades empresariales. Tal como se ha notado al inicio de este capítulo, estos cuatro modelos exploran factores que influyen las decisiones sobre: (1) iniciar un emprendimiento, (2) operar el negocio en la formalidad o informalidad, (3) elegir su tamaño con base en el número de trabajadores, y (4) continuar o cesar las operaciones de las unidades empresariales.

Antes de proceder con la discusión de los modelos, a manera de referencia para fines comparativos, se presenta una sinopsis de un estudio que aborda el tema del emprendimiento en un país latinoamericano de renta media-alta. La investigación de Fajnzylber et al. (2006) utiliza metodologías similares para analizar si las microempresas en México se comportan de manera similar en comparación con su contraparte en los Estados Unidos. Éste estudio utiliza datos de panel de las encuestas de empleo y hogares de 1992, 1994, 1996 y 1998 del INEGI para examinar los patrones de entrada, supervivencia, salida y crecimiento de las microempresas. Los autores aplican cuatro modelos: 1) modelo probit para evaluar el efecto de la edad, la educación, el estado laboral previo y los salarios condicionales para predecir entradas en trabajos por cuenta propia; 2) modelo probit de probabilidad máxima de dos etapas con corrección de selección para analizar los determinantes de entrar en el autoempleo condicional a un individuo que ha dejado una posición en el mercado de trabajo; 3) modelo probit para evaluar los determinantes de la permanencia (supervivencia) en el autoempleo; y, 4) modelo de regresión de mínimos cuadrados ordinarios para examinar el crecimiento de la microempresa impulsado por el empleo.

Los principales hallazgos dicho estudio sugieren que los patrones de entrada, salida y crecimiento con respecto a la edad, educación y otras variables son similares en México y los Estados Unidos. Esta investigación sugiere que es probable que los trabajadores asalariados con buenas remuneraciones ingresen al autoempleo en México,

³⁶ Sólo el 9 por ciento de cuentapropistas con negocios de menos de un año consideran que se trata de una actividad temporal lo cual tiende a sugerir que las oportunidades de autoempleo creadas con una visión de largo plazo están siempre condicionadas por planes de no continuidad que acontecen en la mayoría de casos rápidamente, a pesar de comenzar siempre con visión de operar en el largo plazo.

además que en dicho país el autoempleo no es menos deseable que el empleo pagado (de hecho, la probabilidad de ser autoempleado es más alta si el estado laboral previo era empleado asalariado). Los resultados sobre la supervivencia y el crecimiento de las empresas también confirman que el tamaño y el tiempo de operación de los negocios están negativamente relacionados con la decisión del individuo de emprender, pero positivamente relacionados con el crecimiento de la empresa.

3.6.1. Modelo 1: decisión entre iniciar un emprendimiento y escoger un trabajo asalariado

Para predecir los salarios potenciales, se analizan los datos de todos los trabajadores con ingresos mayores a cero en nuestra muestra. Se examina la diferencia entre ingresos observados y el salario potencial como criterio para decidir iniciar un emprendimiento. Con dicha información se construyen indicadores que revelan preferencias respecto a la elección entre ser un trabajador asalariado o un emprendedor. Cuanto más grande es la diferencia, más probable es que un individuo opte por iniciar un emprendimiento. Los modelos tienen regresiones de mínimos cuadrados ordinarios ya que el resultado es una variable continua.

Primero se estiman las siguientes ecuaciones de ganancias de tipo Mincer por separado para hombres y mujeres, incluyendo efectos fijos por región, periodo de tiempo y sector:

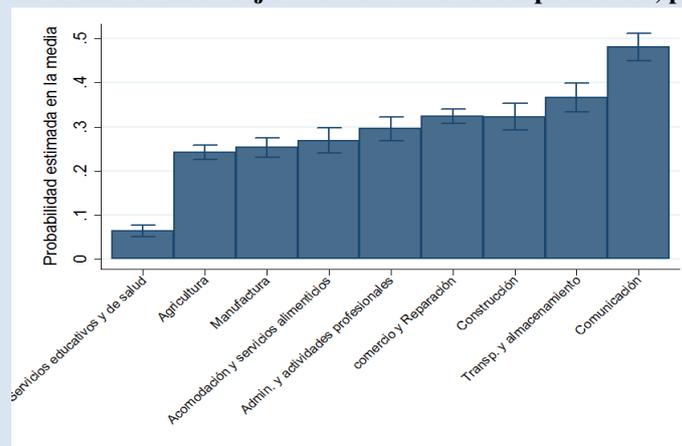
$$\log w_{ijts} = \alpha_1 + \alpha_2 edu_{ijts} + \alpha_3 ex_{ijts} + \alpha_4 ex_{ijts}^2 + \alpha_5 gender_i + \alpha_6 hschool_i + \alpha_7 college_i + \alpha_8 language_i + \alpha_9 urban_i + \psi_s + v_t + \pi_j + \varepsilon_{ijt} \quad (1)$$

w_{ijts} es el salario hora para el individuo i en la región j observado en el período t en el sector s ; edu_{ijts} y ex_{ijts} son años de educación y experiencia potencial³⁷; se incluyen dummies de género, escuela secundaria, bachillerato universitario, manejo de otra lengua extranjera, área urbana; ψ_s , v_t , y π_j son los efectos fijos para sector, período, y efectos fijos regionales.

3.6.1.1. Salario potencial

En la Tabla 3.A.1 (ver Anexo) se presentan los resultados de la estimación de la ecuación (1) para diferentes submuestras. No se hace ninguna interpretación causal de los coeficientes de regresión y se comienza con el análisis de los retornos a la educación y la experiencia para el individuo promedio. Las columnas 1 y 2 muestran los resultados por género. Para los hombres, un año adicional de educación se asocia con un aumento del salario real por hora de 5,3 por ciento, mientras que para las mujeres, del 6 por ciento. El impacto de diplomas (credenciales) de universidad en el salario potencial es primordial en este modelo. Para los hombres, tener educación universitaria superior significa un salario promedio potencial de 51,5 por ciento mayor que el de aquellos que sólo tienen credenciales de educación primaria; para las mujeres es 59,9 por ciento. Otros factores como hablar una segunda lengua, vivir en área urbana, operar en el sector terciario y contar con experiencia laboral tienen asociación positiva con las ganancias potenciales para hombres y mujeres.

FIGURA 3.6. Probabilidad ajustada de estatus de emprendedor, por sector



Probabilidades predichas de ser emprendedor para un individuo con características promedio en cada sector. Estimado utilizando una regresión Probit con las siguientes variables: educación, graduado universitario, graduado de educación secundaria, experiencia potencial, experiencia potencial al cuadrado, varón, urbano, inmigrante, tamaño del hogar y efectos fijos de tiempo, región, estado civil y sector. Fuente: resultados de región, mediante cálculo propio utilizando la ECE, terceros trimestres de los años 2010-2016

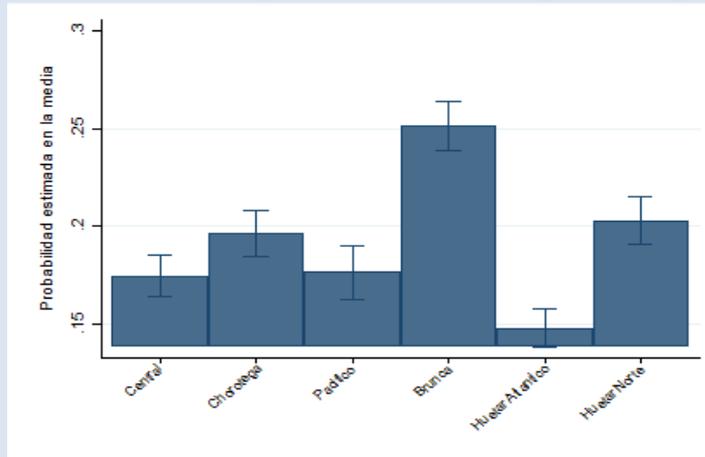
³⁷ La experiencia potencial de los individuos se calcula de la siguiente manera: edad menos años de educación menos 6 (Lemieux, 2006).

3.6.1.2. Connotaciones sectoriales y regionales

La Figura 3.6 muestra las probabilidades (barras azules) por actividad, incluyendo intervalos de confianza. Considerando todos los predictores en sus valores medios, las probabilidades de cambiar de un trabajo asalariado a un emprendimiento son más altas en actividades de comunicaciones (0,48), servicios de transporte (0,37) y construcción (0,32). Por el contrario, las actividades económicas con menor probabilidad son educación y servicios de salud (0,06), agricultura (0,24) y manufacturas (0,25).

Además, también se estima la probabilidad de que un individuo se convierta en emprendedor en las diferentes regiones. Los resultados se muestran en la Figura 3.7. Manteniendo todos los predictores en sus valores medios, los individuos tienen más probabilidades de emprender en la región de Brunca, seguido por Huetar Norte. Estos resultados son consistentes con lo que observamos en los datos.

FIGURA 3.7. Probabilidad ajustada de estatus de emprendedor, por región



Probabilidades predichas de ser emprendedor para un individuo con características promedio en cada región. Estimado utilizando una regresión Probit con las siguientes covariables: educación, graduado universitario, graduado de educación secundaria, experiencia potencial, experiencia potencial², varón, urbano, inmigración, tamaño del hogar y efectos fijos de tiempo, región, estado civil y sector.

Fuente: resultados de región, mediante cálculo propio utilizando la ECE, terceros trimestres de los años 2010-2016

3.6.2. Modelo 2: decisión sobre formalidad

¿Cuáles son los determinantes que influyen en la decisión de operar un negocio o actividad profesional formal y de contratar empleados? Es probable que las características individuales del emprendedor y el entorno de negocios afecten a esas decisiones. Por ejemplo, los graduados universitarios podrían estar dispuestos a emprender un negocio sólo si ven una oportunidad económica rentable, y en tales condiciones tendrían más probabilidades de ser empresarios formales (para materializar dicha oportunidad de negocio) y contratar empleados. Por el contrario, los individuos con pocos años de educación podrían tender a realizar actividades de autoempleo como resultado de la falta de oportunidades en el mercado laboral, lo cual podría aumentar la probabilidad de ser emprendedor por cuenta propia por necesidad. Por otro lado, las ineficientes regulaciones locales y los costos implícitos, pueden influir negativamente en la decisión de registrar un negocio (Dabla-Norris, Gradstein, & Inchauste, 2006).

Con los datos disponibles, examinamos cómo las variables individuales, sectoriales y regionales se asocian con la probabilidad de que un emprendedor opere un negocio formal y emplee a trabajadores. Reconociendo que pueden haber características inobservables del emprendedor y de la empresa que afectan comúnmente a ambas decisiones (por ejemplo, las ganancias futuras esperadas), se estiman estas relaciones usando un modelo Probit bivariado. Es decir, se asume que sobre ambas decisiones influyen dos propensiones latentes no observadas, una propensión a ser un emprendedor empleador y una propensión a registrar el negocio en la economía formal. De esta manera, si la propensión latente de emplear trabajadores (es decir, el beneficio neto esperado de contratar empleados) excede un cierto umbral, se espera que los emprendedores empleen trabajadores. Del mismo modo, si la propensión latente para registrar un negocio formal (visto a partir del beneficio neto esperado de la formalización) está por encima de un umbral específico, el emprendedor mantiene un negocio formal. Para ello se definen las siguientes variables:

y_{1ijt} , y_{2ijt} : denotan la decisión de un emprendedor i para registrar el negocio en la formalidad y emplear trabajadores en el sector y la región j en el período t ;

$y_{1ijt} = 1$ si los individuos i gestionan un negocio formal y 0 de otra manera;

$y_{2ijt} = 1$ para los emprendedores empleadores y 0 para emprendedores por cuenta propia;

Las propensiones latentes y_{1ijt}^* y y_{2ijt}^* están examinadas en función de las características del emprendedor, las variables regionales y sectoriales, los efectos fijos en el tiempo, y los términos de error idiosincrático.

$$y_{1ijt}^* = x'_{ijt}\beta_1 + z'_{jt}\gamma_1 + v_{1t} + u_{1ijt} \quad (1)$$

$$y_{2ijt}^* = x'_{ijt}\beta_2 + z'_{jt}\gamma_2 + v_{2t} + u_{2ijt} \quad (2)$$

Las elecciones individuales observadas dependen de los siguientes criterios:

$$y_{1ijt} = \begin{cases} 1 & \text{if } y_{1ijt}^* > 0 \\ 0 & \text{if } y_{1ijt}^* \leq 0 \end{cases} \quad (3)$$

$$y_{2ijt} = \begin{cases} 1 & \text{if } y_{2ijt}^* > 0 \\ 0 & \text{if } y_{2ijt}^* \leq 0. \end{cases} \quad (4)$$

Mediante el uso del Probit bivariado, suponemos que u_{1ijt} y u_{2ijt} siguen una distribución normal bivariada con correlación ρ . En este sistema de ecuaciones, $\theta = \{\beta_1, \beta_2, \gamma_1, \gamma_2\}$ es el conjunto de parámetros a estimar; x_{ijt} es un vector de características individuales tales como años de educación, diplomas (credenciales) de escuela secundaria y universitaria, adquisición de un segundo idioma, experiencia potencial (y su cuadrado para capturar cualquier efecto no lineal), ubicación (urbana vs rural), género y estatus migratorio; z_{jt} es un vector de variables regionales y sectoriales, incluyendo la tasa de desempleo regional, y variables de región y de actividad económica. Ambas ecuaciones controlan los efectos fijos en el tiempo.

En la Tabla 3.A.3 del Anexo se muestran los efectos marginales promedios, excluyendo a los individuos menores de 25 años de edad para asegurar que los emprendedores estén dedicados a actividades independientes. En las columnas 1 y 2 se presenta la asociación entre los regresores y la probabilidad de ser un empleador (no un trabajador por cuenta propia) y dirigir un negocio formal, respectivamente. En la columna 3 mostramos la relación entre las variables y la probabilidad de ser emprendedor empleador formal. Las columnas 4, 5 y 6 sólo toman en cuenta nuevos emprendimientos (es decir, negocios con menos de 1 año de operación).

El cálculo preciso de ρ indica una gran correlación positiva entre los dos términos de error (0,58, con errores estándar inferiores a 0,03), es decir, las variables no observadas afectan ambas decisiones. Algunos factores clave podrían ser: el beneficio esperado, la actividad económica específica o la edad de los negocios. La correlación significativa entre los términos de error motiva la estimación conjunta de las dos ecuaciones.

Observamos las asociaciones esperadas entre la educación de los emprendedores y las condiciones de ser emprendedor empleador y de dirigir un negocio formal. Se confirma así que la probabilidad de establecer un negocio formal y ser empleador es significativamente mayor para los emprendedores con mayores niveles de educación. Por cada año adicional de educación, la proporción de empleadores entre los emprendedores aumenta en 1,2 puntos porcentuales, mientras que el porcentaje de negocios formales crece 2 puntos porcentuales, y la probabilidad de que un empresario opere un negocio formal con empleados es 1 punto porcentual más alto. Además de haber constatado una relación directa entre el número de años de educación y la condición de formalidad del negocio, existen fuertes efectos asociados a contar con diplomas (credenciales de educación), es decir, haber finalizado programas educativos (con los diplomas que ello implica) también está fuertemente asociado a una mayor probabilidad de establecer emprendimientos formales que contratan trabajadores. Poseer un título universitario se asocia con una probabilidad mayor de 8 puntos porcentuales de dirigir un negocio formal. En promedio, los emprendedores con un título universitario de cuatro años tienen 3,5 puntos porcentuales más probabilidades de operar un negocio formal como empleadores que los emprendedores que no persiguen educación después de la escuela secundaria.

Otras características demográficas son fuertes predictores del estatus de emprendedor. Emprendedores más experimentados tienden a administrar negocios formales más a menudo: los emprendedores con más años de experiencia en el mercado laboral son más propensos a operar un negocio formal que los emprendedores con menos experiencia. El efecto es similar para los emprendedores empleadores y los emprendedores por cuenta propia, aunque ligeramente mayor para aquellos que son empleadores. Los emprendedores ubicados en áreas urbanas son más propensos a operar negocios formales que sus pares de las áreas rurales. Aquellos que hablan un segundo idioma tienden a operar negocios formales y contratar trabajadores más a menudo que otros. Por último, la probabilidad de emprender por cuenta propia un negocio informal es mayor para las mujeres y para los inmigrantes, lo que los coloca en una situación socioeconómica de mayor vulnerabilidad.

Una tasa de desempleo regional más elevada parece aumentar la proporción de unidades económicas informales y la proporción de negocios por cuenta propia. Un aumento en la tasa de desempleo regional de 1 punto porcentual se asocia con una probabilidad de 0.58 puntos porcentuales más baja de emplear, es decir, controlando que otros factores permanezcan igual, entre mayor es el desempleo menor es la probabilidad de que los emprendedores contraten trabajadores, lo cual parece influir una dinámica de círculo vicioso: mayor desempleo - mayor cuentapropismo - menor generación de puestos de trabajo. Ello parece mantener un bajo equilibrio de negocios informales en un contexto de mayor nivel de desempleo. Un aumento adicional de 1 por ciento del desempleo se asocia con una probabilidad menor de 0.3 puntos porcentuales de que los emprendedores operen un negocio formal (aunque no es estadísticamente significativo).

Controlando las características individuales, los emprendedores en Huetar Norte son 11 puntos porcentuales más propensos a tener un negocio formal que sus contrapartes en la región Central.

3.6.2.1. Nuevos emprendedores y formalidad

¿Qué pasa con los emprendedores que acaban de comenzar su negocio? Las columnas 4 a 6 presentan resultados similares a los de las columnas 1 a 3, pero limitan la muestra a los emprendedores que han operado su negocio por menos de un año. Como en tal análisis la muestra se reduce a 1,611 observaciones, la estimación de los coeficientes es menos precisa. Sin embargo, centrarse en esta submuestra de nuevos emprendedores permite obtener una aproximación razonable de las decisiones tomadas por los individuos al inicio del emprendimiento.

Las estimaciones de la asociación de la educación con el estatus de emprendedor cambian significativamente cuando restringimos la muestra a nuevos negocios. Ahora bien, con dichas reducciones de la muestra, ni los años adicionales de educación ni las credenciales de diplomas de universidad y de educación secundaria están relacionadas con una mayor probabilidad de dirigir un negocio formal o tener empleados. Un segundo idioma tampoco está asociado sistemáticamente con nuevos emprendedores. Reiteramos de nuevo la necesidad de tener cautela con tales resultados por la reducción del tamaño de la muestra cuando analizamos estas variables.

En cambio, resulta llamativo lo ocurrido con el estatus de inmigrante. Mientras que en la muestra total de emprendedores ser inmigrante está negativamente asociado con la probabilidad de estar formalizado, en la submuestra de emprendedores nuevos la relación cambia de signo y mantiene su significancia al 95% de confianza. Esto podría indicar un patrón de ciclo de negocios entre los inmigrantes: intentan iniciarse en la formalidad debido a buenas expectativas, los condicionamientos para recibir apoyo del gobierno o alta aversión al riesgo de operar incumpliendo normativas, pero luego vuelven a la informalidad debido a las dificultades para sostener la formalidad: se termina el apoyo estatal, enfrentan competencia desleal, altos costos regulatorios y un contexto económico desfavorable.

Igualmente sorprende la disminución de la magnitud y la falta de significación estadística de los coeficientes de la variable de la experiencia potencial. Esto indica que la asociación observada en la columna 2 cuando se usan todas las observaciones, puede provenir de la correlación positiva (0,36) entre la experiencia potencial de un emprendedor y los años dedicados a administrar su negocio. Si esto es cierto, la experiencia empresarial tendría una mayor influencia en las decisiones sobre formalidad y contratación de trabajadores, que la experiencia total en el mercado de trabajo. Ello es consistente con la evidencia de otros casos que señalan la mayor importancia de una experiencia específica en negocios comparada con otras experiencias laborales.

En términos geográficos, Huetar Norte sigue ofreciendo condiciones que promueven la formalidad y la actividad patronal; los coeficientes para Brunca son de mayor magnitud que en las columnas 1 a 3.

3.6.3. Modelo 3: decisión sobre el tamaño de la empresa

El objetivo es analizar las características de los emprendedores que probablemente influyen en el tamaño de la empresa e investigar si éste es resultado de una decisión inicial o de la dinámica de crecimiento del negocio.

Se examinan 12,566 emprendedores clasificados según número de empleados regulares que emplean. Para facilitar el análisis de los datos disponibles, definimos una empresa como una unidad económica en la que trabajan al menos dos personas para considerar microempresas (2 a 9 trabajadores, incluyendo el dueño del negocio)³⁸,

³⁸ Se clasifican a los trabajadores autónomos como empleadores si al menos un trabajador remunerado trabaja permanentemente con ellos. Tomando en cuenta las variaciones estacionales del número de empleados, así como diversas formas de asociación comercial en unidades de microempresas, por ejemplo, asociaciones de trabajadores por cuenta propia, definimos una empresa de la siguiente manera: para las unidades de microempresas, es decir, el lugar de negocios en el que trabajan al menos dos personas, sin tener en cuenta su situación profesional, incluimos cuentas propias y empleadores, y para las pequeñas, medianas y grandes empresas, es decir, donde más de 10 personas trabajan en el mismo lugar, sólo se consideran los empleadores.

pequeñas empresas (10 a 29 trabajadores), y empresas grandes (30+ trabajadores)³⁹. Esta clasificación se determina con base en la distribución de las unidades económicas según el número de trabajadores, y para preservar suficiente poder de tal forma que las categorías sean comparables.

Asumimos que el tamaño de la empresa crece como una función de la ganancia esperada de la empresa, capturando tanto los beneficios pasados como las ventas esperadas futuras. Dado que esta cantidad no se observa, se utiliza un modelo de índice con una variable latente:

$$y_{isjt}^* = x_{isjt}\beta + v_t + v_s + v_j + u_{isjt} \quad (5)$$

y_{isjt}^* es la ganancia esperada de la firma i (no observada), en la actividad económica s , en la región j , en el período t .

El tamaño se define como una variable categórica, que toma el valor $k=1$ (micro), 2 (pequeña), 3 (mediana y grande); β_{0k} son los puntos de corte de la escala continua de manera que los tamaños observados satisfacen la condición $y_{isjt} = k$ si $\beta_{0(k-1)} < y_{isjt}^* \leq \beta_{0k}$, es decir, el tamaño disminuye en la categoría k cuando la variable latente disminuye en el intervalo $[\beta_{0(k-1)}, \beta_{0k}]$.

Específicamente, estimamos un modelo probit multinomial de 3 categorías ordenadas:

$$\text{Probit } [P(y_{isjt} \leq k)] = \beta_{0k} + x_{isjt}\beta + v_t + v_s + v_j \quad (6)$$

En este modelo, se supone que los efectos de las variables son los mismos para cada tamaño de empresa. x_{isjt} es un vector de regresores que contiene las características del emprendedor i (edad, años de educación, estado civil, tamaño del hogar y dummies para el género, lengua extranjera, asistencia escolar y universitaria), que está activo en el sector s y en la región j en el momento t , y las características de la empresa (función cuadrática de años de actividad y dummies para empresa familiar, formalidad empresarial y socio comercial). También incluimos índices regionales (índice económico IMAE por sector y región), el salario promedio por sector y región. v_t, v_s, v_j son efectos fijos temporales, sectoriales y regionales y u_{isrt} es el término de error, que representa los efectos de variables no observables y perturbaciones aleatorias sobre el tamaño de la empresa.

En este marco analítico, considerando toda la muestra, el tamaño de la empresa está positivamente asociado con: la condición de formal, la presencia de un socio, los años de operación, así como con algunas características personales como la capacidad de hablar una lengua extranjera, el estar casado, y educación universitaria. Sin embargo, los resultados deben interpretarse con cautela debido a que para cada grupo de empresas por su tamaño se reduce el número de observaciones. También debe reiterarse que nuestro modelo no permite desarrollar ninguna interpretación causal. La Tabla 3.A.4 en el Anexo muestra los resultados.

Además de la formalidad, los negocios dirigidos por al menos dos socios son más propensos a ser grandes, es decir, a medida que se incrementa el número de socios, es probable que el tamaño del negocio aumente. Esto se corrobora con el hecho de que 60 por ciento de las pequeñas y medianas empresas son dirigidas por socios, mientras que sólo 10 por ciento de las microempresas son dirigidas por socios.

Las empresas dirigidas durante mayor tiempo por el dueño tienden a ser un poco más grandes. Sin embargo, la magnitud del efecto es bastante pequeño y los coeficientes probablemente se sobrevaloran debido a que la edad del negocio puede ser endógena al tamaño. De hecho, es probable que la rentabilidad y recursos de la empresa confundan tanto el tamaño como la edad de la empresa.

En ausencia de datos de panel, las características de la empresa deben ser interpretadas con cautela. La elección del tamaño del negocio contiene ambos determinantes, tanto una elección inicial como una decisión dinámica basada en las condiciones del mercado. Debido a ello no sabemos con precisión si las características observadas de la empresa, como la influencia del número de socios, la formalidad, el carácter familiar del negocio, se han hecho al inicio del negocio o están cambiando con el tiempo.

En términos de las características de los emprendedores, hablar un idioma extranjero está positivamente asociado con el tamaño del negocio. Por otro lado, contar con un título universitario aumenta la probabilidad de que un individuo tenga una pequeña empresa en 0,3 puntos porcentuales, y disminuye la probabilidad de tener una micro

³⁹ Se elabora este esquema de clasificación inicialmente siguiendo la definición del Fondo Costarricense de Seguro Social (Cámara de Comercio de Costa Rica, 2015), pero se cambia para permitir un análisis más consistente.

empresa en 4,0 puntos porcentuales. La asociación entre años de educación y tamaño de la empresa parece muy pequeña y no significativa; lo mismo sucede con contar con un diploma de la escuela secundaria (sin educación universitaria).

Se debe reconocer que la educación universitaria y hablar una lengua extranjera son probablemente endógenos al tamaño de la empresa. Antecedentes socioeconómicos y capacidades personales no observables podrían actuar como factores que contribuyen a determinar tamaño, por ejemplo, facilitando un mejor acceso a los recursos humanos, sociales y financieros para una mayor creación y supervivencia de los emprendimientos.

Otros temas de interés en este análisis son las diferencias de género. Los emprendedores son más hombres que mujeres – 70% frente a 30%– aunque en la Tabla 3.A.4 los efectos marginales para los hombres presentan más la significación estadística que para las mujeres. En otras palabras, la posesión de diploma universitario, el estado civil, el segundo idioma, los años de operación y la formalidad, son variables estadísticamente significativas para hombres, pero de ellas lo es para mujeres. Como se mencionó antes, el bajo número de pequeñas, medianas y grandes empresas puede sesgar estos resultados; se necesita una muestra por tamaño de empresa mucho más grande para producir conclusiones más robustas.

3.6.4. Modelo 4: continuidad de las unidades empresariales

Para evaluar la probabilidad de la continuidad de los emprendimientos realizamos una regresión Probit:

$$y_{ijts} = \begin{cases} 1 & \text{if } y_{ijts}^* > 0 \\ 0 & \text{if } y_{ijts}^* \leq 0 \end{cases} \quad (2)$$

$$y_{ijts}^* = x'_{ijts}\beta + z'_{jts}\gamma + v_t + r_j + w_s + u_{ijts}. \quad (3)$$

$$\Pr(y_{ijts} = 1 | X_{ijts}) = \Phi(x'_{ijts}\beta + z'_{jts}\gamma + v_t + r_j + w_s) \quad (4)$$

Donde:

y_{ijts}^* es una variable latente;

x_{ijts} es un vector de las características observadas del emprendedor i en el período t , en el sector económico s y activo en la región j (como edad, sexo, años de educación, salario potencial estimado); el tipo de emprendedor (empleador o por cuenta propia), dummies para quienes viven en pareja⁴⁰ y localización urbana; características de la firma (tamaño de la empresa, actividad económica, años de operación, variables dummy para formalidad, negocio permanente o temporal, negocio familiar u otro tipo de sociedad);

z_{jt} es el desempleo regional por actividad económica;

v_t son efectos fijos en el tiempo;

r_j son efectos fijos regionales;

w_s son efectos fijos del sector de actividad económica;

u_{ijts} es el término de error, que se asume distribuido normalmente.

En este marco, $y_{ijts} = 1$ si la empresa continúa operando y 0 en caso contrario.

La Tabla 3.A.5 columna 3 (ver Anexo) muestra que los emprendedores de mayor edad son los más propensos a continuar con el negocio. Lo mismo ocurre con los individuos con más años de educación. Los resultados también sugieren que las mujeres son menos propensas a continuar con el negocio que los hombres, lo que posiblemente refleja las diferencias de género relacionadas con la aversión al riesgo. La tabla también muestra que ser un emprendedor formal está asociado con una probabilidad de 9 puntos porcentuales menor de concluir con el negocio. Los resultados ofrecen una conclusión similar en relación con aquellos negocios que cuentan con socios, es decir, la existencia de socios hace menos probable la finalización del emprendimiento. Esto parece implicar que los negocios que cuentan con socios tienen una mayor probabilidad de ser más estables, controlar mejor los costos, y utilizar programas e incentivos disponibles para los negocios formales.

No se identifica ningún efecto de los salarios reales por hora potenciales. Los emprendedores por cuenta propia parecen tener menor capacidad de tomar en cuenta su salario potencial cuando deciden continuar o finalizar con su negocio. Esto podría sugerir que este tipo de emprendedores está más preocupado por otros factores no pecuniarios y/o que no cuentan con información sobre el costo de oportunidad de su emprendimiento (salario potencial que percibirían en el mercado laboral como trabajadores asalariados).

⁴⁰ De la encuesta del ECE se utilizan los datos de la pregunta que indaga si la persona entrevistada en la encuesta tiene alguna forma de seguridad social o si goza de los beneficios de algún pariente que tenga seguridad social.

3.7. Conclusiones

Este trabajo analiza los factores detrás de la decisión de los individuos de emprender en Costa Rica. Se examinan variables como la edad de los emprendimientos, estatus de formalidad, tamaño de las unidades empresariales, y la continuación de dichas unidades en el tiempo. Para ello, se utilizan los microdatos de la Encuesta Continua de Empleo, que ofrecen una muestra representativa de la población del país.

Los resultados empíricos del análisis descriptivo de la muestra y de los cálculos, sobre la base de cuatro modelos econométricos, indican que los emprendedores tienen una mayor probabilidad y son más propensos a establecer negocios formales si: 1) contratan empleados, 2) cuentan con mayores niveles de educación, 3) hablan un segundo idioma, 4) se encuentran en una área urbana, 5) están ubicados en áreas con menores tasas de desempleo, 6) residen en las regiones de Brunca o Huetar Norte, y 7) son varones. Además, la mayor probabilidad de iniciar una actividad emprendedora se encuentra en actividades de comunicaciones, servicios de transporte y construcción. Restringiendo la muestra sólo a emprendedores nuevos (negocios que operan desde hace menos de un año), los inmigrantes son los más propensos a iniciar nuevos negocios formales pero luego caen en la informalidad.

La mayoría de los emprendedores por cuenta propia son informales, en contraste con los emprendedores empleadores. Cuando se analizan la diferencia entre su ingreso real por hora y su salario real por hora potencial, es evidente que los emprendedores por cuenta propia informales tienen una diferencia negativa entre su ingreso real y su salario potencial. Por lo tanto, la mayoría de ellos podría percibir mayores ingresos en el mercado laboral como trabajadores asalariados, dadas sus características personales. Es decir, para este grupo de emprendedores, el costo de oportunidad del emprendimiento es superior al rendimiento neto del mismo. Además, por su condición de precariedad, representan emprendimientos por necesidad, es decir, los resultados muestran que estos individuos son orillados por sus circunstancias a iniciar un negocio como estrategia de supervivencia ante la falta de oportunidades en el mercado laboral.

De manera consistente con las características de los emprendimientos formales, analizado en términos del tamaño de los negocios, los emprendimientos de mayor tamaño están asociados a factores tales como: mayores niveles educativos y edad de los emprendedores, dominio de otra lengua, operación del negocio desde hace varios años y voluntad de mantenerlo en el largo plazo; son negocios formales; y mantienen vínculos con otras empresas. Estas mismas covariables son significativas si restringimos la muestra sólo a los hombres; si se restringe la muestra sólo a mujeres emprendedoras, estas variables se vuelven no significativas. Esto podría significar que puede haber otras variables que afectan el tamaño de la empresa cuando las emprendedoras son mujeres.

Las características personales (educación, experiencia laboral, edad, género, entre otras) podrían impulsar una gran parte del sesgo de selección que está detrás de los factores del emprendimiento por oportunidad y del emprendimiento por necesidad. Los individuos menos calificados presentan perspectivas laborales adversas que los orillan a tomar la decisión de emprender un negocio por cuenta propia por necesidad, mientras que los individuos mejor calificados tienden a ser emprendedores empleadores o trabajadores asalariados. Además, se captura una aproximación de las habilidades de los emprendedores a través de la diferencia entre su ingreso real y salario potencial. Diferencias positivas son evidencia del buen desempeño del negocio, mientras que las negativas reflejan la falta de habilidades empresariales para organizar y administrar el negocio o actividad profesional, lo cual se traduce en una baja productividad y, consecuentemente, en bajos o nulos ingresos. Además, barreras al desarrollo sostenible de los emprendimientos como la falta de capital semilla y acceso a fuentes de financiamiento, altos costos de operación, regulación excesiva, competencia desleal, una baja demanda, entre otros, podrían ser factores adicionales asociados con el pobre rendimiento del emprendimiento.

La principal limitación de este trabajo es que en ningún caso podemos suponer causalidad debido a la falta de datos de panel para medir cambios a lo largo del tiempo.

En términos de acciones de política pública, los resultados permiten concluir que es necesario enfocarse en la resolución de fallas del mercado laboral y en la capacitación y acompañamiento de los aspirantes a emprender y los emprendedores vulnerables. Estas iniciativas podrían materializarse mediante la revisión del funcionamiento de la agencia nacional de empleo y la creación de un centro de formación empresarial con financiamiento público-privado que brinde los servicios de capacitación y realice un diagnóstico de aptitudes empresariales.

Referencias

- Alderman, Harold, 1993. Obtaining useful data on household incomes from surveys. In: von Braun, Joachim, Puetz, Detlev (Eds.), *Data Needs for Food Policy in Developing Countries: New Directions for Household Surveys*. International Food Policy Research Institute, Washington, DC, pp. 193–201.
- Amit, R., & Muller, E. (1995). “Push” and “pull” entrepreneurship. *Journal of Small Business & Entrepreneurship*, 64-80.
- Banco Central de Costa Rica. (2016). Monthly index economic activity calculus methodology. (Author, Editor) Obtenido de *Indicadores Económicos*:
- Brockhaus, R. (1982). The Psychology of the Entrepreneur. En *Encyclopedia of Entrepreneurship* (págs. 39-57). Urbana. Obtenido de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1497760
- Camara de Comercio de Costa Rica. (2015). *Estadísticas Economicas*. San Jose: Author.
- Campbell, C. (1992). A decision theory model for entrepreneurial acts. *Entrepreneurship: Theory and Practice*.
- Dawson, C., & Henley, A. (2012). “Push” versus “pull” entrepreneurship: an ambiguous distinction? *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*.
- De Mel, S., McKenzie, D. J., & Woodruff, C. (2009). Measuring microenterprise profits: Must we ask how the sausage is made? *Journal of Development Economics*, 88(1), 19-31.
- Douglas, E., & Shepherd, D. (2002). Self-employment as a Career Choice: Attitudes, Entrepreneurial Intentions, and Utility Maximization. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 81-90.
- Fajnzylber, P., Maloney, W., & Montes Rojas, G. (2006). Microenterprise Dynamics in Developing Countries: How Similar are They to Those in the Industrialized World? *World Bank Economic Review*, 389-419.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2012). *Continuous Employment Survey: Methods and Procedures*. San José, Costa Rica: Author.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2016). *Encuesta Nacional a Empresas 2015 - Metodología*. San José, Costa Rica: Author.
- Kessler, A., & Frank, H. (2009). Nascent Entrepreneurship in a Longitudinal Perspective - The Impact of Person, Environment, Resources and the Founding Process on the Decision to Start Business Activities. *International Small Business Journal*, 720-742.
- La Porta, R., & Shleifer, A. (2014). Informality and Development. *The Journal of Economic Perspectives*, 109-126.
- Lemieux, T. (2006). The “Mincer equation” thirty years after schooling, experience, and earnings. *Jacob Mincer A Pioneer of Modern Labor Economics*, 127-145.
- Low, M., & MacMillan, I. (1988). Entrepreneurship: Past research and future challenges. *Journal of management*, 139-161.
- Miller, D. (1983). The Correlates of Entrepreneurship in Three Types of Firms. *Management Science*, 770-791.

Nichter, S., & Goldmark, L. (2009). Small firm growth in developing countries. *World development*, 1453-1464.

Parker, S. C. (2009). *The economics of entrepreneurship*. Cambridge University Press.

Peterson, M. (2017). *An introduction to decision theory*. Cambridge University Press.

Rand, J., & Torm, N. (2012). The Benefits of Formalization: Evidence from Vietnamese Manufacturing SMEs. *World Development*, 983-998.

Rosa, P., Kodithuwakku, S., & Balunywa, W. (2006). Entrepreneurial Motivation in Developing Countries: What Does 'Necessity' and 'Opportunity' Entrepreneurship Really Mean? *Frontiers of Entrepreneurship Research 2006*. Wellesley: Babson College Entrepreneurship Research Conference (BCERC) 2006 Paper.

Shepherd, D. (2010). Multilevel Entrepreneurship Research: Opportunities for Studying Entrepreneurial Decision Making. *Journal of Management*, 412-420.

4. Entorno macroeconómico

Aspectos relevantes a destacar en relación al **entorno macroeconómico y efecto sobre la actividad empresarial**:

- En años recientes la economía ha mantenido solidas tasas de crecimiento con bajos niveles de inflación en el contexto de una fuerte presión por déficit fiscal.
- El régimen de flotación administrada enfrenta mayores presiones debido a la menor disponibilidad neta de divisas y un menor premio por ahorrar en colones.
- La balanza comercial de bienes y rentas mantienen fuertes déficits, lo cual es parcialmente compensado por el superávit de servicios; ello implicó un déficit de cuenta corriente de 3 por ciento del PIB en el 2016, financiado mediante inversión extranjera directa.
- El crédito total al sector privado tuvo una disminución de su tasa de crecimiento pero el crédito en colones aumentó más que en dólares como resultado de medidas restrictivas. Existen riesgos derivados de la dolarización del crédito y ahorro bancario en relación al deslizamiento cambiario.
- Es importante atender los factores macroeconómicos que inciden en los costos de producción de manera transversal. En particular, es clave reducir el costo que genera el déficit fiscal mediante la suba de las altas tasas de interés a través de mayor control sobre el nivel de déficit fiscal.
- Los procesos de creación de empleo formal y participación en el mercado de trabajo muestran poco dinamismo en años recientes. El desempleo y el subempleo se mantienen altos, en tanto que la tasa de ocupación ha ido descendiendo.
- Evaluando la relación de la tasa de crecimiento del PIB y niveles de desempleo se demuestran los efectos diferenciados del crecimiento sobre el empleo de jóvenes, mujeres y el total de trabajadores. Mayor crecimiento tiende a favorecer más el empleo de los jóvenes, y en menor medida de las mujeres. Con las elasticidades actuales, se estima que el crecimiento proyectado será insuficiente, de manera que el desempleo podría continuar alto.
- El crecimiento exportador de sectores intensivos en tierra, capital y conocimientos podría estar generando presiones en el mercado laboral. Esto se debe a que dicho desarrollo conlleva otros efectos sobre sectores menos dinámicos a través de la apreciación del tipo de cambio efectivo real, aumentando los costos internos de producción por la mayor demanda de ciertos recursos. Así, el producto crece en sectores con ventaja comparativa (recursos naturales) y ventaja competitividad consolidada (conocimiento y servicios) en comparación con aquellos transables intensivos en empleo. Se necesita por lo tanto reforzar medidas para seguir adaptando la fuerza laboral a los nuevos sectores dinámicos y a un nivel de tipo de cambio real en sintonía con los factores que determinan sus niveles de equilibrios.
- Se debe guardar en consideración que el consumo doméstico está asociado en forma más fuerte con un incremento del producto, lo que refleja la relevancia del consumo en la demanda agregada como motor de crecimiento económico y la disminución rápida de los niveles de desempleo.

4.1. Introducción

Este capítulo busca añadir algunos elementos a los análisis existentes respecto de la macroeconomía costarricense, es decir, no busca repetir los resultados de los exhaustivos trabajos realizados por organismos como el Banco Central de Costa Ricas (BCCR), la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), y el Fondo Monetario Internacional (FMI).⁴¹ En su lugar, este capítulo solo persigue complementar el análisis añadiendo una perspectiva diferente al estudio de la interacción entre las variables macroeconómicas y los problemas estructurales de empleo del país. Concretamente, el aporte consiste en dos modelos econométricos para estudiar los siguientes temas:

- Sensibilidad del crecimiento económico a cambios en la inversión, exportaciones, y consumo de hogares.
- La correlación entre la tasa de crecimiento anual del PIB real y la tasa de desempleo de diferentes grupos;

El capítulo se estructura de la siguiente manera. En las primeras dos secciones se hace un repaso de la evolución de las principales variables macroeconómicas y del mercado laboral. En las siguientes tres secciones se estudian de manera encadenada las relaciones entre las variables utilizando los modelos citados: primero, la relación entre los componentes de la demanda agregada y el producto, y luego entre el producto y la generación de empleo. Por último, se mencionan algunas características estructurales que podrían explicar los fenómenos observados.

4.2. Indicadores macroeconómicos recientes⁴²

A los fines de contextualizar los aportes de este capítulo, se presenta a continuación un resumen de la evolución de las principales variables macroeconómicas (Tabla 4.1).

⁴¹ Ver:

<http://www.bccr.fi.cr/publicaciones/>
<http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-costa-rica.htm>
<http://www.imf.org/en/Countries/CRI>

⁴² Los datos y desarrollos presentados en esta sección provienen sobre todo del BCCR, en particular de los análisis de coyuntura más recientes, diferentes bases de datos, Estadística Macroeconómica, y evaluación del programa macroeconómico 2017-2018.

A fines del 2016 se mantiene la solidez en la tasa de crecimiento del PIB alrededor de 4 por ciento, principalmente impulsada por las actividades profesionales, administrativas y financieras y la manufactura, que en conjunto explican más de la mitad de la variación del producto en el último año. Excepto la minería y la construcción, todos los otros sectores han crecido, destacándose las actividades financieras (14,5%), profesionales y administrativas (8,7%), y las vinculadas a la información y las telecomunicaciones (7,9) como los sectores más dinámicos.⁴³

TABLA 4.1. Variables macroeconómicas

Indicador	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Población (millones)	4,59	4,65	4,71	4,77	4,83	4,89
PIB per cápita (USD)	9.203	9.989	10.532	10.510	11.203	11.614
Crecimiento PIB real (%)	4,3	4,8	2,3	3,7	4,7	4,3
Ocupación (%)	52,9	56,4	56,5	56,5	55,4	52,9
Desempleo (%)	10,3	10,2	9,4	9,7	9,6	9,5
Inflación (%)	4,7	4,6	3,7	5,1	-0,8	0,8
TCRE (Dic-00=100)*	85,9	81,8	78,3	81,2	76,9	78,1
FBCF (% PIB)**	19,7	20,6	19,5	19,5	19,9	18,4
IED (% PIB)	6,5	5,8	6,4	6,4	5,4	5,1
Saldo Cuenta Corriente	-5,4	-5,2	-4,9	-4,8	-3,5	-3,0
Deuda Externa (% PIB)	26,7	33,1	39,5	43,4	44,4	45,6
Deuda Pública (% PIB)	44,7	51,3	55,1	57,4	59,7	62,0

* Tipo de cambio real efectivo. ** Formación bruta de capital fijo. *** Proyectado con datos de los primeros tres trimestres

Fuente: Preparado con datos del BCCR (2016), BM (2016), FMI (2016), MH (2016b) y SECMCA (2016a; 2016b)

Respecto a la evolución de los precios, el BCCR mantiene una política de control de la inflación como principal objetivo ($3\% \pm 1$ punto porcentual). Se ha logrado bajar gradualmente la inflación en los últimos nueve años y reducir el traspaso de variaciones cambiarias a precios de bienes y servicios. Los shocks de oferta vía precios a la baja de materias primas de años recientes contribuyeron a un bajo nivel de inflación pero reajustes recientes en los precios internacionales, sobre todo de petróleo, han comenzado a alzar los índices de precios domésticos, lo cual indica un factor de vulnerabilidad.

En cuanto a la tasa de cambio⁴⁴, en el periodo 2015-2017 el régimen de flotación administrada ha enfrentado crecientes presiones. En un contexto de menor disponibilidad neta de divisas y menor propensión a ahorrar en colones (dolarización)⁴⁵, en el primer semestre de aumentaron las expectativas de variación cambiaria y el colón acumuló una depreciación de 3%, requiriendo una intervención más activa del BCCR. Una preocupación central es que, justamente, una mayor expectativa de variación cambiaria puede contaminar la formulación de las expectativas de inflación, al tiempo que también es importante mantener flexibilidad sobre el tipo de cambio para mejorar el ajuste a choques externos.

El déficit en el sector externo ha sido persistente pero con tendencia a subsanarse. El saldo de la cuenta corriente se ha mantenido negativo pero ha reducido sostenidamente su magnitud de 5.4 puntos del producto en 2011 a 3 puntos en el 2016. El déficit se explica principalmente por la balanza comercial de bienes, que alcanzó en el 2016 un déficit de 7.7 por ciento del PIB, y las rentas netas al exterior en concepto de intereses y dividendos, equivalentes a 4.2 por ciento del PBI, contrarrestados por la balanza comercial de servicios, superavitaria en 8.9 puntos.

Respecto al mencionado déficit en la balanza de bienes, hay algunos indicios de mejora. Desde 2011 ha venido mejorando el saldo y para el 2017 las exportaciones de bienes parecen recuperarse pero a tasas más bajas en las principales ramas como manufacturas (equipos médicos de empresas en regímenes especiales), banano, piña, azúcar, llantas y aceite de palma. Por el lado de las importaciones, el precio del petróleo es determinante en el nivel de déficit comercial.

El déficit fiscal continúa representando el principal desafío macroeconómico. El Ministerio de Hacienda y el BCCR estiman el déficit financiero del Gobierno Central (como porcentaje del PIB) en alrededor de 6,1 por ciento en el 2017 y 6,6 por ciento en el 2018, y el del Sector Público Global Reducido en 5,7 por ciento en 2017 y 6,2 por ciento en 2018.⁴⁶ Estos déficits introducen una fuerte presencia de títulos de deuda pública en el mercado

⁴³ <http://indicadoreseconomicos.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%202986>

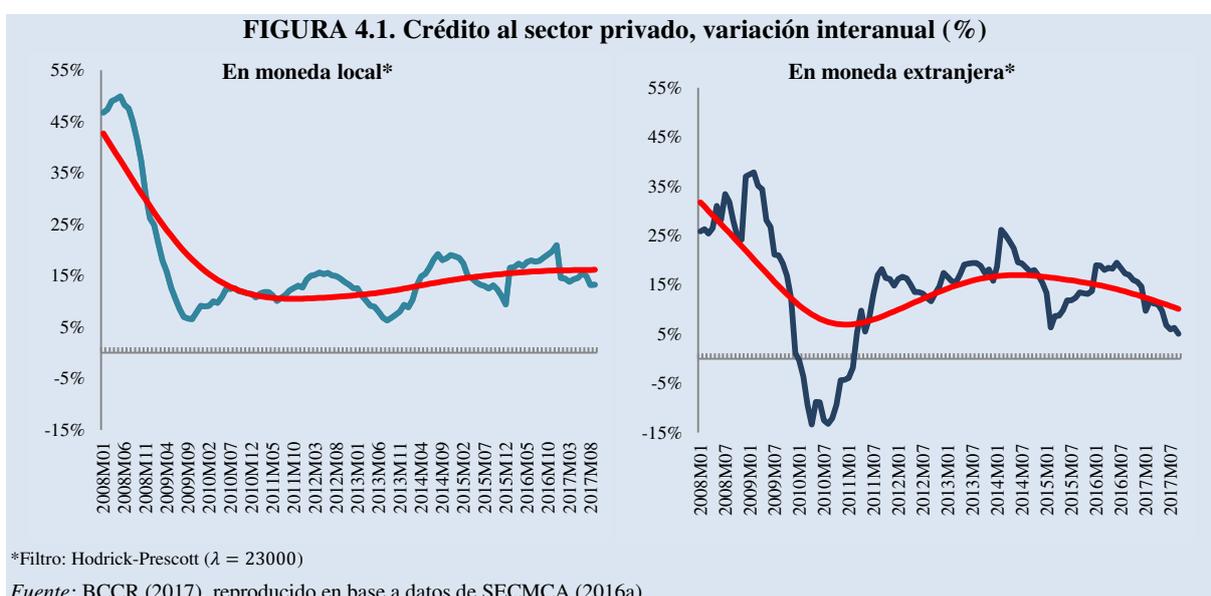
⁴⁴ A partir de julio 2017 entró en vigor una nueva metodología para el cálculo de los tipos de cambio de referencia (compra y venta) para aumentar la cobertura del indicador de tipo de cambio de referencia y acercarlo al tipo de cambio promedio ponderado de todas las transacciones cambiarias.

⁴⁵ Según el FMI el REER (tipo de cambio real efectivo) se depreció alrededor del 1.5 por ciento, sin embargo, en el 2015 el colón se mantuvo estable y el REER se apreció casi un 10 por ciento. El FMI calcula que el nivel REER 2016 es aproximadamente un 30 por ciento superior al nivel de 2009 y que ello refleja cambios en el valor de equilibrio.

⁴⁶ Los ingresos y gastos del Sector Público Global Reducido (acumulados a agosto de 2017) indicaban un déficit financiero de 2,2 por ciento del PIB. El faltante acumulado de recursos públicos fue de 3,2 del PIB, con un déficit primario de 1,5 por ciento del PIB. Los principales aumentos de egresos de 8,6 por ciento están relacionados a pagos de servicio de intereses de deuda y transferencias corrientes al Fondo

financiero local, principal fuente para financiar la mayor parte del déficit, con lo cual se prevé una menor disponibilidad de recursos prestables para el sector privado.⁴⁷ Las proyecciones al alza del déficit y deuda pública conllevan de tal manera condiciones financieras más restrictivas para el sector privado debido a la mayor competencia por recursos y tasas de interés internas más altas. Por su parte, el FMI (2016) ha señalado que la causa del déficit radica principalmente en la falta de ingresos, por lo cual ha recomendado una reforma impositiva destinada a ampliar la base e incrementar levemente las tasas (ver Capítulo 6 [Entorno reglamentario y jurídico]). El debate nacional sobre el control del déficit no ha producido consensos y en consecuencia las propuestas de reformas aún no se han materializado.

La elevada demanda de moneda extranjera se mantiene a pesar que la participación del colón en el agregado total tiende a aumentar, situándose en el 2017 entre 64 y 71 por ciento. El crédito total al sector privado tuvo una disminución de su tasa de crecimiento, la cual fue 11,6 por ciento en 2016 y estuvo alrededor de 8 por ciento interanual a finales del 2017. El crédito en colones aumentó 13,6 por ciento (13,1 por ciento un año antes) y en dólares 0,6 por ciento (9,8 por ciento el año precedente), con lo cual la cartera en colones alcanzó 60,1 por ciento. La disminución del crédito en dólares aconteció con la reducción del diferencial entre el costo del crédito en colones y dólares y las medidas restrictivas adoptadas por el BCCR y CONASSIF para disminuir la dolarización.



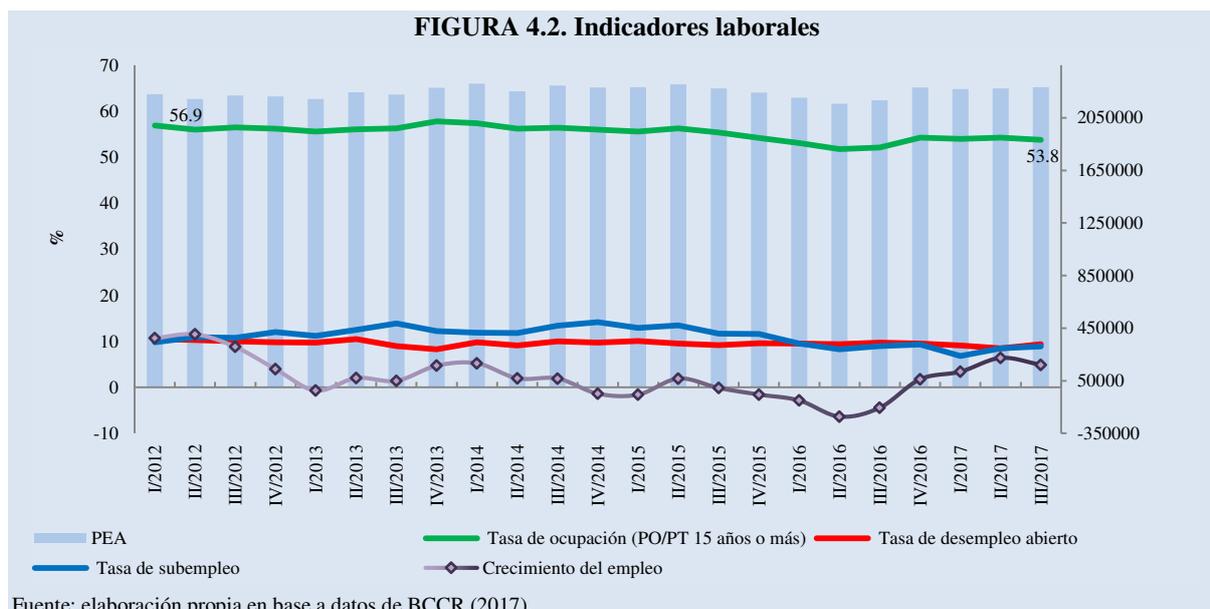
Esta desaceleración del crédito también tiene un reflejo en la disminución y el bajo crecimiento reciente en la formación bruta de capital fijo, que cayó -4.8 por ciento en el 2016 y solo aumentó 2,4 por ciento a fines de 2017. En particular se observa una reducción en bienes de capital importado.

4.3. Mercado laboral

Los datos evidencian problemas en la generación de empleo. Durante 2015 y 2016 hubo fuertes pérdidas de empleo que recién en 2017 están recuperándose gracias a las actividades de comercio, inmobiliarias, alquiler y construcción. La tendencia de largo plazo muestra una clara caída tendencial de la tasa de ocupación en 3 puntos en tanto que el subempleo y el desempleo abierto se han mantenido en altas tasas de 9 por ciento y 9.5 por ciento respectivamente. Respecto de este último, se concentra en zonas urbanas y afecta más a los jóvenes (39 por ciento de los desempleados) y a aquellos que cuentan con educación secundaria (48,4 por ciento de los desempleados).

Especial de Educación Superior, a la CCSS, al Fondo de Desarrollo Social, al Consejo Nacional de Vialidad y a los gobiernos locales. Por el lado de los ingresos, hubo una menor recaudación tributaria sobre todo de aduanas, renta y ventas, en parte derivada de la menor tasa de crecimiento del PIB. El Banco Central acumuló a agosto un déficit de 0,3 por ciento del PIB principalmente derivado de menores gastos financieros en moneda nacional y gestión de liquidez. El resto del sector público no financiero reducido tuvo una disminución de 0,2 puntos porcentuales de su superávit financiero (1,3 por ciento del PIB) debido a resultados financieros menos favorables del ICE y de la CCSS. La deuda del Sector Público Global alcanza 62,4 por ciento del PIB y la del Gobierno Central 46,3 por ciento.

⁴⁷ Dado que se espera que el ahorro financiero crezca 9,8% en el 2017 y 9,6% en el 2018, congruente con los objetivos del BCCR, de ello se estima que la disponibilidad de fondos prestables para el sector privado disminuyan entre el 2017 y el 2018.



4.4. Sensibilidad del crecimiento económico a cambios en la inversión, exportaciones, y consumo de hogares

Esta sección presenta resultados sobre la sensibilidad del crecimiento económico ante variaciones en la inversión (formación bruta de capital fijo), exportaciones, y consumo de los hogares. Para este fin se implementan tres regresiones con el método de mínimos cuadrados ordinarios. Formalmente:

$$PIB_t = \alpha_1 + \alpha_2 I_t \quad (2)$$

$$PIB_t = \alpha_1 + \alpha_2 E_t \quad (3)$$

$$PIB_t = \alpha_1 + \alpha_2 C_t^h \quad (4)$$

En donde: PIB_t – logaritmo natural del PIB en el período t ; I_t – logaritmo natural de la formación bruta de capital en el período t ; E_t – logaritmo natural de las exportaciones totales (bienes y servicios) en el período t ; C_t^h – consumo de los hogares en el período t . Se utilizan todas las series temporales trimestrales disponibles del BCCR, las cuales cubren 1991-2016. Todas las variables están en precios constantes y en millones de colonas. Se estima la primera diferencia, con excepción de las exportaciones en cuyo caso se estima la segunda diferencia, para lograr procesos estacionarios. Los resultados se presentan a continuación.

TABLA 4.2. Modelos de sensibilidad del PIB con respecto a la inversión, exportaciones, y consumo de los hogares

VARIABLES	(1) D.ln_PIB	(2) D.ln_PIB	(3) D.ln_PIB
D.ln_Inversión	0.0689** (0.0298)		
D2.ln_Exportaciones		0.131*** (0.0263)	
D.ln_Consumo de los hogares			1.124*** (0.242)
Constante	0.0192* (0.0104)	0.0230** (0.00967)	-0.100 (0.0635)
Observaciones	99	98	99
R ²	0.078	0.286	0.351

Errores estándar robustos en paréntesis.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: elaboración propia con datos del BCCR.

Los resultados muestran que un aumento de uno por ciento en la inversión está asociado con un incremento del PIB del 0.07 por ciento. En lo que atañe a las exportaciones, un aumento de uno por ciento en éstas está asociado con un incremento en el crecimiento económico del orden del 0.13 por ciento. Mientras que un aumento de uno por ciento en el consumo de los hogares está asociado con un incremento del producto del 1.12 por ciento, lo que refleja la relevancia del consumo de los hogares en la demanda agregada como motor de crecimiento. Estos resultados son consistentes con otras estimaciones sobre contribución al crecimiento de los componentes del gasto

(ver BCCR, 2017). Considerando los resultados del modelo anterior que examina el impacto del crecimiento del PIB sobre el desempleo, se nota la importancia del consumo de los hogares como factor clave en el impulso de la tasa de crecimiento y la disminución de los niveles de desempleo en el corto plazo.

4.5. Elasticidad entre producto y desempleo

Esta sección examina la correlación entre la tasa de crecimiento anual del PIB real y las tasas de desempleo total, de jóvenes y de mujeres.

4.5.1. Estimación

Formalmente, se implementa una regresión simple por el método de mínimos cuadrados ordinarios⁴⁸:

$$u_t = \alpha_1 + \alpha_2 PIB_t \tag{1}$$

La variable u_t es el cambio anual en la tasa de desempleo y PIB_t es la tasa de crecimiento anual del PIB real. Para llevar a cabo esta estimación se utilizan datos de la tasa de desempleo total, juvenil y femenino de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y datos del crecimiento anual del PIB real del Banco Mundial. Los resultados se presentan a continuación.

TABLA 4.3. Resultados de regresión simple MCO

Tasa de desempleo total						
Variable dependiente: Cambio anual en la tasa de desempleo						
Variable	Coefficiente	Error est.	Valor p	Significancia	95% CI LB	95% CI UB
Constante	1,822412299	0,283103873	0,000	***	1,231867967	2,412956631
Crecimiento PIB	-0,38603393	0,061271285	0,000	***	-0,51384359	-0,25822427

Tasa de desempleo juvenil						
Variable dependiente: Cambio anual en la tasa de desempleo juvenil						
Variable	Coefficiente	Error est.	Valor p	Significancia	95% CI LB	95% CI UB
Constante	3,984436826	1,100024788	0,002	***	1,689825327	6,279048325
Crecimiento PIB	-0,819828462	0,238074919	0,003	***	-1,316444041	-0,323212883

Tasa de desempleo femenino						
Variable dependiente: Cambio anual en la tasa de desempleo femenino						
Variable	Coefficiente	Error est.	Valor p	Significancia	95% CI LB	95% CI UB
Constant3	2,229985233	0,480967616	0,000	***	1,226704367	3,233266098
Crecimiento PIB	-0,479120183	0,104094315	0,000	***	-0,696257118	-0,261983248

Fuente: elaboración propia en base a datos de OIT y BM (2016).

Los resultados tienden a sugerir los efectos diferenciados del crecimiento sobre el empleo de jóvenes, mujeres y sobre el total de trabajadores. La principal conclusión es que los incrementos en las tasas de crecimiento económico tienden a favorecer sobre todo el empleo de los jóvenes, y en menor medida de las mujeres. Es decir, el crecimiento abre una diversidad amplia de oportunidades de trabajo sobre las cuales los jóvenes están generalmente más dispuestos a aprovechar y en consecuencia la tasa de desempleo de jóvenes tiende a caer en una mayor medida con un aumento de las tasas de crecimiento económico.

En forma más específica, estos resultados sugieren que un incremento de 1 por ciento en el PIB está asociado con una disminución en la tasa de desempleo total de 0.38 por ciento. Además, como se ha notado, los resultados sugieren que la tasa de desempleo juvenil es más sensible a los cambios en el crecimiento económico. En éste sentido, un aumento de 1 por ciento en el PIB está asociado con una reducción del desempleo juvenil del 0.82 por ciento. Finalmente, un incremento de 1 por ciento en el PIB está asociado con una caída del desempleo femenino del 0.48 por ciento.

4.5.2. Análisis de los resultados

Más allá del signo y la significancia de estos coeficientes correspondientes al PIB, el escenario laboral es preocupante y revela problemas del modelo de crecimiento. En primer lugar, obsérvese que para cada grupo la constante es positiva y su magnitud es entre 4 y 5 veces la del coeficiente de regresión del PBI. Esto significa que,

⁴⁸ En los modelos utilizados en este capítulo se calcula la primera diferencia del logaritmo natural de las variables para obtener procesos estacionarios y poder hacer inferencia estadística. El modelo PIB-Desempleo es una variante del modelo de Okun dado que para estimar el modelo completo Okun se requiere de series de tiempo del producto potencial, datos que no están disponibles. Cabe sin embargo notar que el modelo propuesto es la especificación comúnmente utilizada. Dado que se trabaja con tasas, los coeficientes estimados son elasticidades, de ahí que los coeficientes sean relativamente pequeños. Para la especificación del modelo se utiliza la especificación que predomina en la literatura de estudios empíricos que examinan la relación PIB - desempleo. No se incluyen otras variables macro relativas a la demanda agregada por problemas de multicolinealidad.

de no haber crecimiento económico, el desempleo total crecería a una tasa de 1,82% (cifra que corresponde razonablemente a la tasa de crecimiento de la fuerza laboral⁴⁹), el juvenil al 3,98% y el femenino al 2,23%. Luego, cabe preguntarse a qué tasa debería crecer la economía para, al menos, evitar que siga subiendo el desempleo y, tal como vemos en la Tabla 4.4, en los tres casos se trata de valores por encima de 4.6 por ciento, una cifra superior al crecimiento promedio de los últimos años. Por último, la tabla también muestra que, en el improbable caso de que la economía creciera de hoy en adelante a una tasa promedio del 6%, tomaría 7 años llevar el desempleo total al 6% (que podría considerarse “friccional”) y en los casos de los jóvenes y las mujeres tomaría 20 y 10 años, respectivamente.

TABLA 4.4. Estimación de las necesidades de crecimiento frente al problema del desempleo

	Total	Jóvenes	Mujeres
Desempleo actual	9,50%	24,50%	12,35%
Tasa para mantenimiento*	4,72%	4,86%	4,65%
Time to target (FU=6%; G=6%)**	7	20	10

*Tasa para mantenimiento es el ritmo de crecimiento económico G requerido para mantener constante la tasa de desempleo abierto.

**Time to target es el tiempo que, de acuerdo con el modelo, tardaría la economía en llegar a una tasa de desempleo friccional FU (asumida en 6%) si creciera a un ritmo G discrecionalmente determinado (en este caso, también asumido en 6%).

Fuente: elaboración propia en base a datos de INEC y resultados del modelo.

Sin embargo, las perspectivas de crecimiento son menos optimistas, de manera que procedemos a utilizar el modelo para pronosticar las tasas de desempleos totales, juveniles, adultos, masculinos y femeninos. Se examinan los siguientes tres escenarios referentes a la tasa de crecimiento del PIB pronosticados por el FMI en el último *Economic Outlook* (Octubre 2017), el Banco Mundial (BM) en su reporte *Global Economic Prospects*, y un escenario alternativo pesimista para contrastar resultados. El escenario base es el pronóstico del FMI.

TABLA 4.5. Escenarios de diferentes tasas de crecimiento del PIB

Períodos	Variable: PIB		
	FMI (escenario base)	BM (escenario 1)	Escenario 3
2017	3,80	3,80	3,50
2018	3,80	3,60	3,25
2019	3,90	3,50	3,00
2020	3,90	3,50	3,00

Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI (Economic Outlook, octubre 2017) y Banco Mundial (Reporte Global Economic Prospects)

Los resultados que se presentan a continuación muestran que, en todos los casos el escenario base de la tasa de crecimiento (un poco más alta) del PIB está asociado con menores tasas de desempleo total, juvenil, adultos, masculino, y femenino, con respecto a los dos escenarios alternativos. El pronóstico del año 2017 presenta las tasas de desempleo más bajas, asumiendo una tasa de crecimiento anual promedio del PIB del 3,8 por ciento, ceteris paribus. En contraste, y como era de esperar, el escenario 3 pronostica las tasas de desempleo más elevadas, asumiendo una desaceleración de la tasa de crecimiento del 3,8 a 3 por ciento.

TABLA 4.6. Pronóstico de tasas de desempleo por grupo de trabajadores en tres escenarios de crecimiento

Año	Escenario base					Escenario 1					Escenario 2				
	Total	Juvenil	Adultos	Fem	Masc	Total	Juvenil	Adultos	Fem	Masc	Total	Juvenil	Adultos	Fem	Masc
2017	8,78	21,01	6,61	10,94	7,43	8,78	21,01	6,61	10,94	7,43	8,89	21,25	6,7	11,09	7,53
2018	9,13	21,87	6,94	11,35	7,75	9,21	22,04	7	11,45	7,82	9,46	22,57	7,2	11,76	8,03
2019	9,45	22,66	7,23	11,71	8,04	9,68	23,15	7,42	12	8,23	10,12	24,1	7,78	12,55	8,61
2020	9,76	23,45	7,54	12,07	8,32	10,15	24,27	7,85	12,55	8,65	10,79	25,62	8,37	13,34	9,19

Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI (Economic Outlook, octubre 2017) y Banco Mundial (Reporte Global Economic Prospects)

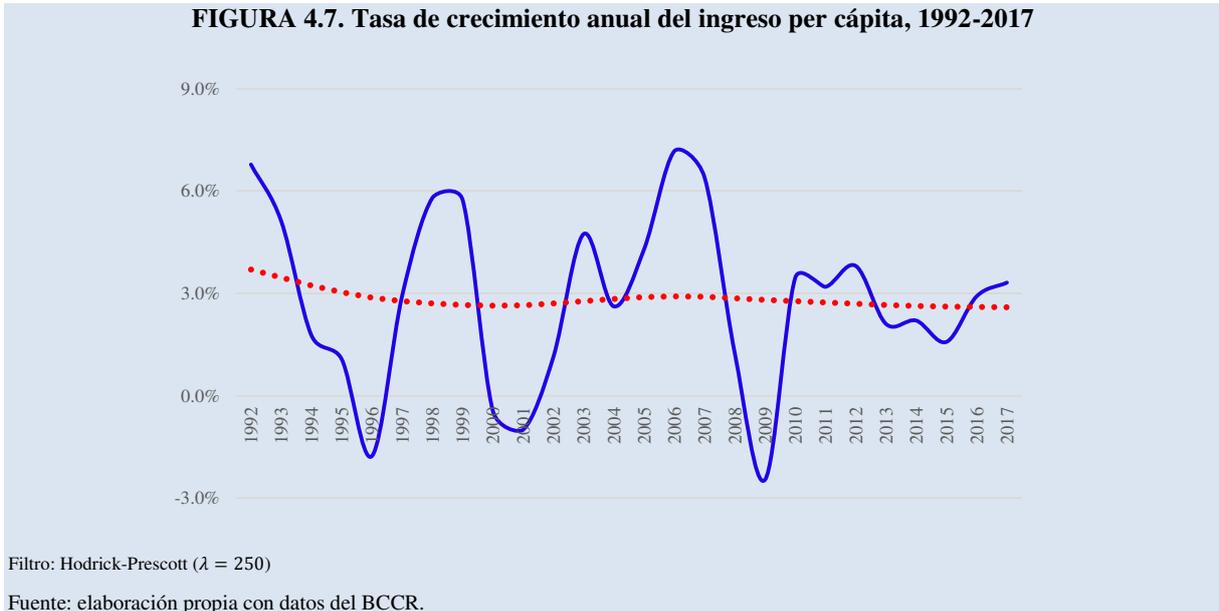
4.6. Consideraciones sobre la estructura económica costarricense

4.6.1. Productividad y tipo de cambio real

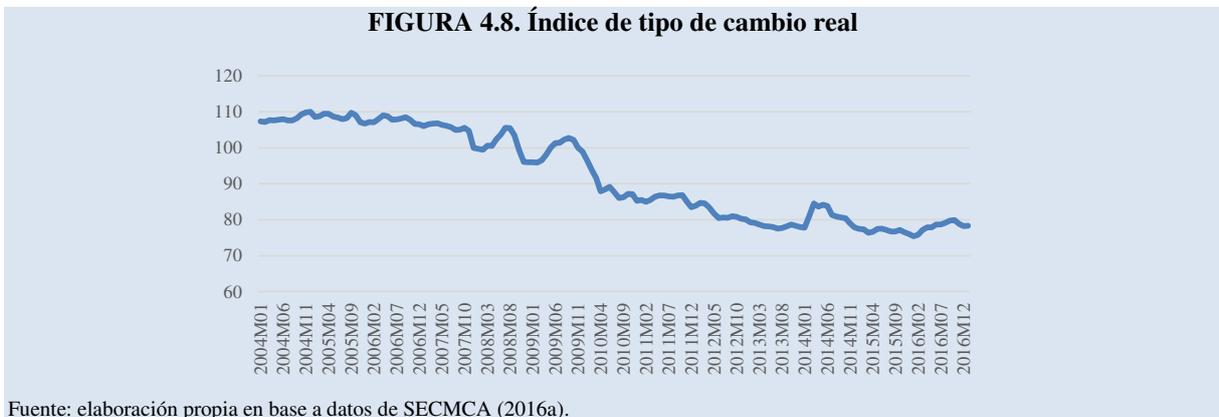
La evolución del PIB per cápita evidencia vulnerabilidad externa y desaceleración en la economía costarricense. Las tres crisis internacionales de los últimos 25 años (1995, 2001, 2008) han impactado notoriamente en la tasa de crecimiento del producto por habitante. La tendencia de largo plazo parece llevar a una desaceleración Tal

⁴⁹ La razonabilidad de dicho guarismo se deriva del hecho de que la población está creciendo al 1,1% anual y de que aún se seguirá incorporando una mayor proporción de mujeres al mercado laboral, ya que el 55% de las mayores de 15 años no se encuentra laboralmente activa y este porcentaje que duplica al del de los hombres. Así, es esperable que con los avances socio-laborales y en cuestiones de género se vaya incrementando la participación de la mujer en el mercado laboral, de manera que la tasa de crecimiento de la fuerza laboral primero será más alta que la de población pero luego irán convergiendo a medida que se establezca la tasa de participación femenina.

como muestra la Figura 4.7, aunque el crecimiento sigue en niveles relativamente altos, la tendencia de largo plazo parece ser a la baja, convergiendo a valores del 3% luego de la última crisis, muy por debajo de la fase de crecimiento anterior.



Esta desaceleración tendencial y la insuficiente creación de empleo aún durante períodos de crecimiento parecen estar ligadas a los altos costos de producción. De hecho, puede observarse en la Figura 4.8 que desde 2007, pese a la estabilidad cambiaria nominal, comenzó un marcado proceso de deterioro del tipo de cambio real, de manera que la suba de precios (y, por ende, costos) explica enteramente dicho deterioro. Dicho proceso, creemos, puede explicarse al menos en parte por las transformaciones en la estructura productiva y por ineficiencias sectoriales que sigue sin ser resueltas.



4.6.2. Transformaciones productivas recientes

Como se indica a continuación, el sector productivo ha experimentado cambios en la última década. La apreciación real acumulada del colón ha contribuido a la reducción de la intensidad laboral sobre todo en actividades de productos transables. Por otro lado, el producto ha crecido en sectores con ventaja comparativa (recursos naturales) y competitividad consolidada (conocimiento y servicios) en comparación con la disminución de actividades de ciertos bienes transables intensivos en empleo.

Durante el último decenio el empleo aumentó 10%, 4 puntos por debajo de la población, mientras que el producto y las exportaciones lo hicieron casi al 50% y 60% respectivamente. Entre los sectores más dinámicos en términos de producto, empleo y exportaciones resaltan los servicios. El sector agropecuario se orientó más hacia la exportación, con sus ventas al exterior creciendo 3 veces más rápido que el valor agregado sectorial, mientras que en las manufacturas ambas variables tuvieron un crecimiento menor y más equilibrado. Sin embargo, en estos sectores el empleo se redujo en términos absolutos, particularmente en la industria manufacturera. En este sector, en la última década, la exportación de electrónicos y textiles experimentó una caída fuerte, mientras que los

alimentos elaborados y equipo médico crecieron a ritmo acelerado. Otras actividades como producción de maquinaria (excluida la médica) y de muebles cayeron 8% y 43% respectivamente respecto a 2010.

TABLA 4.7. Variación porcentual del producto, el empleo y las exportaciones entre 2006 y 2016

Sector	Producto	Empleo	Exportaciones
Total	49,5%	10,3%	58,9%
Agricultura, ganadería y pesca	14,2%	-6,8%	57,4%
Manufactura	12,2%	-12,6%	13,8%
Electricidad, gas y agua	34,3%	74,1%	0,0%
Construcción	26,6%	-1,8%	0,0%
Servicios transables	66,9%	19,2%	158,2%

Fuente: elaboración propia con datos del BCCR (2016) y PROCOMER (2017).

El crecimiento exportador de sectores intensivos en tierra, capital y/o conocimientos conlleva otros efectos sobre sectores menos dinámicos a través del potencial de apreciar el tipo de cambio efectivo real y de crear presiones de costos internos de producción por la mayor demanda de ciertos recursos.

4.6.3. Ineficiencias en sectores estratégicos por falta de competencia

Una de las principales causas de los altos costos que aquejan a las empresas costarricenses (independientemente del sector al que pertenezcan) es el poder de mercado en sectores estratégicos. La OCDE⁵⁰ analiza una serie de problemas de competencia que afectan la eficiencia de ciertas actividades y precios. Entre los principales aspectos se señalan problemas de falta de competencia y precios no competitivos en los servicios bajo la ARESEP (a excepción de los aeropuertos); limitada o condicionada participación privada en el de generación de electricidad, los servicios de los puertos marítimos, autobuses y taxis, y prohibida participación privada en ferrocarriles y agua; monopolio de INCOP y JAPDEVA del transporte marítimo con doble rol como autoridades y operadores portuarios; importaciones, refinería y distribución de petróleo y sus derivados al por mayor; la fabricación de alcohol para bebidas; y la producción y comercialización de azúcar y arroz, reguladas por dos cooperativas. En términos de precios, la OCDE también señala que las tarifas reguladas de servicios de energía, transporte y agua limitan las presiones competitivas y en consecuencia los costos para los usuarios aumentan, sin incentivos para aumentar productividad y reducir precios. Se menciona que entre 2006-2014, dichas tarifas aumentaron más que cualquier otro costo. Otros efectos similares provienen del papel dominante público en la banca, las industrias de redes (excepto aerolíneas) y los productos derivados del petróleo.

4.7. Implicancias de política económica

A lo largo de este capítulo, la situación macroeconómica de Costa Rica ha evidenciado una serie de desafíos diferente grado de urgencia y plazo de resolución pero que se sintetizan en la necesidad de reducir los costos de operación y acoplar la generación de empleo al crecimiento económico. En línea con lo ya expresado en otros trabajos, en el corto plazo se debe seguir avanzando en la reducción del déficit fiscal a los fines de reducir el costo del crédito. También en lo inmediato se debe avanzar con medidas de competitividad “blandas”, es decir, cambios institucionales de bajo costo que mejoren la gestión pública y la asignación de recursos por parte del sector privado (ver Capítulo 2 [Análisis de la eficiencia técnica promedio de las empresas costarricenses]), que permitan crecer mediante el estímulo a la inversión y faciliten los consensos políticos requeridos para las reformas fiscales. Por otro lado, en un plazo más largo se debería apuntar a adaptar a la fuerza laboral al nuevo perfil productivo del país, de manera de poder lidiar con el problema estructural que tiene en términos de generación de empleo.

⁵⁰ OCDE Estudio Económicos: COSTA RICA, 2016

Referencias

BCCR (2017). Informe Mensual de Coyuntura Económica, Octubre 2017.

Aravena, C. (12 de 2010). Estimación del crecimiento potencial de América Latina. (CEPAL, Ed.) Serie Macroeconomía del Desarrollo.

BCCR. (31 de 12 de 2016). Indicadores Económicos - Banco Central de Costa Rica. Recuperado el 23 de 3 de 2017, de Banco Central de Costa Rica: http://www.bccr.fi.cr/indicadores_economicos_/

BM. (5 de Noviembre de 2016). World Development Indicators - World DataBank - World Bank. Obtenido de World Bank Group: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>

Caporale, G. M., & Gil-Alana, L. A. (2017). Persistence and cycles in the US Federal Funds rate. *International Review of Financial Analysis*, volume 52, July, pages 1-8.

Center for International Development. (23 de 3 de 2017). The Atlas of Economic Complexity |. Recuperado el 23 de 3 de 2017, de Home :: Center for International Development at Harvard University: <http://atlas.cid.harvard.edu/>

FMI. (2016). 2016 Article IV Consultation - Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Costa Rica. Washington, D.C.: FMI.

MH. (5 de Noviembre de 2016b). Sector Público - Ministerio de Hacienda. Obtenido de Ministerio de Hacienda - República de Costa Rica: <http://www.hacienda.go.cr/contenido/699-sector-publico>

Neely, C. J., & Rapach, D. E. (2008). Real interest rate persistence: evidence and implications. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 90(6), 609-641.

PROCOMER. (23 de 3 de 2017). Estadísticas servicios Procomer - procomer.go.cr. Recuperado el 23 de 3 de 2017, de Procomer - Exportar desde Costa Rica: <http://servicios.procomer.go.cr/estadisticas/inicio.aspx>

Rose, A. K. (1988). Is the real interest rate stable? *The Journal of Finance*, 43(5), 1095-1112.

SECMCA. (5 de Noviembre de 2016a). SIMAFIR. Obtenido de Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano: <http://www.secmca.org/simafir.html>

SECMCA. (2016b). Informe Riesgo País IV Trimestre 2016. San José: SECMCA.

5. Estructura sectorial y generación de empleo

Utilizando datos de la matriz de insumo-productos más reciente disponible (2012), sobre los resultados de **estimar multiplicadores, elasticidades y otros indicadores sectoriales y de generación de empleo en las actividades sectoriales de la economía costarricense**, se pueden señalar los siguientes hallazgos:

- Las remuneraciones más bajas se registraron en los sectores de servicio doméstico y las producciones agropecuarias, mientras que las más altas se dieron en los servicios profesionales urbanos (finanzas, seguros, salud, etc.) y en la fabricación de tableros electrónicos.
- Persisten grandes diferencias intersectoriales en el excedente económico generado por trabajador. Las actividades inmobiliarias y la industria alta tecnología presentan los niveles más altos, mientras que el trabajo doméstico, el comercio y las actividades agropecuarias presentan los niveles más bajos. El dispersión de valores es tal que el valor más alto (industria de alta tecnología) equivale a aproximadamente 100 veces el más bajo (producción de frijoles).
- El sector inmobiliario obtiene altas rentas al tiempo que paga remuneraciones escasas comparadas a las rentas que recibe. Tratándose de un sector no transable, una evaluación del funcionamiento de dicho mercado permitiría determinar su eficiencia en términos de condiciones de entrada, precios y costos de alquilar y comprar inmuebles.
- Hay indicios de baja productividad laboral en ciertas actividades agropecuarias, ya que el valor agregado por trabajador y aún la participación de las remuneraciones en el mismo se encuentran entre los más bajos de la economía nacional. Esta situación parece aún ocurrir en ciertas actividades de exportación.
- En términos de la carga de impuestos sobre las actividades sectoriales, la pesca es la actividad económica que pagó más impuestos netos con respecto a la producción de su PIB sectorial. Le siguen transporte terrestre de pasajeros, alojamiento, productos lácteos, almacenamiento y depósito. Resultaría interesante evaluar la posibilidad de rebalancear las cargas impositivas sectoriales, aliviándolas en actividades de alto impacto en el empleo (comercio) o en los costos generales de producción (transporte, energía, logística) y compensando en otras de mayor extracción de rentas y control de mercado o menor intensidad de encadenamientos productivos.
- Los requerimientos de empleo directo (coeficientes por unidad monetaria de producto) más altos son de los hogares como empleadores de personal doméstico, es decir, el trabajo doméstico es la actividad económica más intensiva en mano de obra. Otras actividades de altos requerimientos laborales son servicios, extracción de sal, cultivos de frijol y maíz, y actividades agropecuarias.
- Los requerimientos de empleo total (directo más indirecto por unidad monetaria de producto) más altos están en actividades de comercio. Otras actividades de alto requerimiento de empleo total son los hogares en calidad de empleadores de personal doméstico, el cultivo de café, actividades de empleo, otras actividades de servicios, extracción de sal, las actividades agropecuarias y las de reparaciones.
- El comercio destaca notablemente por su capacidad de generación de empleos indirectos debido a sus fuertes vínculos con otras actividades. Por cada empleo directo en el sector comercio, se crean siete empleos indirectos. Destaca también la intermediación monetaria, en la cual por cada empleo directo se crean cuatro empleos indirectos. Siguen en importancia transporte marítimo, actividades inmobiliarias, apoyo agropecuario, suministro de energía eléctrica.
- Considerando el nivel de empleo requerido (número total), los resultados confirman que el comercio domina los niveles totales de empleos. Resaltan también en el nivel de empleo total actividades como: enseñanza, los hogares como empleadores de personal doméstico, intermediación monetaria, y la elaboración de comidas y productos alimenticios.
- Un aumento de 1 por ciento en la demanda final en el comercio lleva a un aumento del empleo agregado de 0.56 por ciento. Le siguen: actividades inmobiliarias, actividades de enseñanza, salud y asistencia social, construcción de edificios.
- Las exportaciones contribuyen con un cuarto del total del empleo directo. La distribución sectorial del empleo directo atribuible a las exportaciones muestra que los principales empleos directos se generan en actividades comerciales, banano, apoyo administrativo, café, piña, servicios de comida, transporte, instrumentos médicos, y servicios de informática. Dos de las actividades de la industria de alta tecnología – fabricación de instrumentos y suministros médicos y dentales, y la fabricación de equipo eléctrico y maquinaria – están asociadas con la generación del 3.4 por ciento del empleo directo total atribuible a las exportaciones.

5.1. Introducción

Este capítulo examina la estructura sectorial de la economía costarricense, haciendo foco en la generación de empleo. Primero, se describen las distribuciones sectoriales de las remuneraciones, el valor agregado bruto por trabajador, la participación del salario en el valor agregado y los impuestos. Y luego, se calculan distintos índices sectoriales relevantes para comprender la generación de empleo: requerimientos directos, indirectos y totales, multiplicadores, elasticidades, y la contribución de la inversión y las exportaciones en la generación.

5.2. Metodología y datos

En este capítulo se realizan análisis de matriz insumo-producto según el modelo Leontief, siguiendo las especificaciones de Miller y Blair (2009)⁵¹. Asume coeficientes técnicos fijos y una función de producción lineal y homogénea de grado 1, lo que implica rendimientos constantes de escala. Esto implica que los requerimientos de insumos intermedios son constantes, hay ausencia de economías de escala y de sustitución entre insumos, y que las empresas utilizan la misma tecnología de producción y tienen el mismo nivel de eficiencia (Schuschny, 2005). Estas características lo convierten en un modelo fácil de utilizar y apto para análisis puntuales de corto plazo, pero al mismo tiempo implican limitaciones dado que muchas veces la realidad no se condice con esos supuestos.

Otra limitación del modelo es que asume que la reacción endógena de la producción y el empleo ante un shock negativo es exactamente igual a la reacción endógena derivada de una expansión. Es decir, a diferencia de lo que se observa en la realidad, una caída en la demanda final de un 10 por ciento, resultaría en una reducción de la producción y empleo de la misma magnitud (Valadkhani, 2003). Es por tal motivo que un modelo de equilibrio general es una mejor alternativa para realizar ejercicios de simulación económica, como el efecto en el empleo de una expansión en la inversión privada.

Los datos utilizados corresponden a la Matriz de Insumo-Producto 2012 (MIP12). Se trata de los datos más recientes disponibles sobre transacciones intersectoriales, y fueron gentilmente cedidos por el Banco Central de Costa Rica. Contiene un gran nivel de desagregación con 135 actividades sectoriales⁵², logrando así un conocimiento más detallado de los efectos sobre el empleo de las actividades sectoriales.

5.3. Resultados descriptivos

A continuación, se presentan cálculos descriptivos sobre: remuneraciones, productividad laboral, impuestos e inversión. En el Anexo A se presenta la distribución sectorial del excedente bruto de explotación.

5.3.1. Remuneraciones⁵³ de los asalariados

La Figura 5.1 muestra las remuneraciones medias de los asalariados expresadas como índice cuya base de 100 es el promedio de todas las remuneraciones. Se presentan las 30 ocupaciones que pagan los salarios más altos, y las 30 que pagan los más bajos en la economía costarricense. Los asalariados en actividad de seguros percibieron en promedio las remuneraciones más altas, las cuales fueron 225.5⁵⁴ por ciento mayores que el promedio nacional. También destacan las siguientes actividades: consultoría en gestión financiera, recursos humanos, comercialización, oficinas principales y afines, fabricación de componentes y tableros electrónicos, y computadoras y equipo periférico, entre otras.

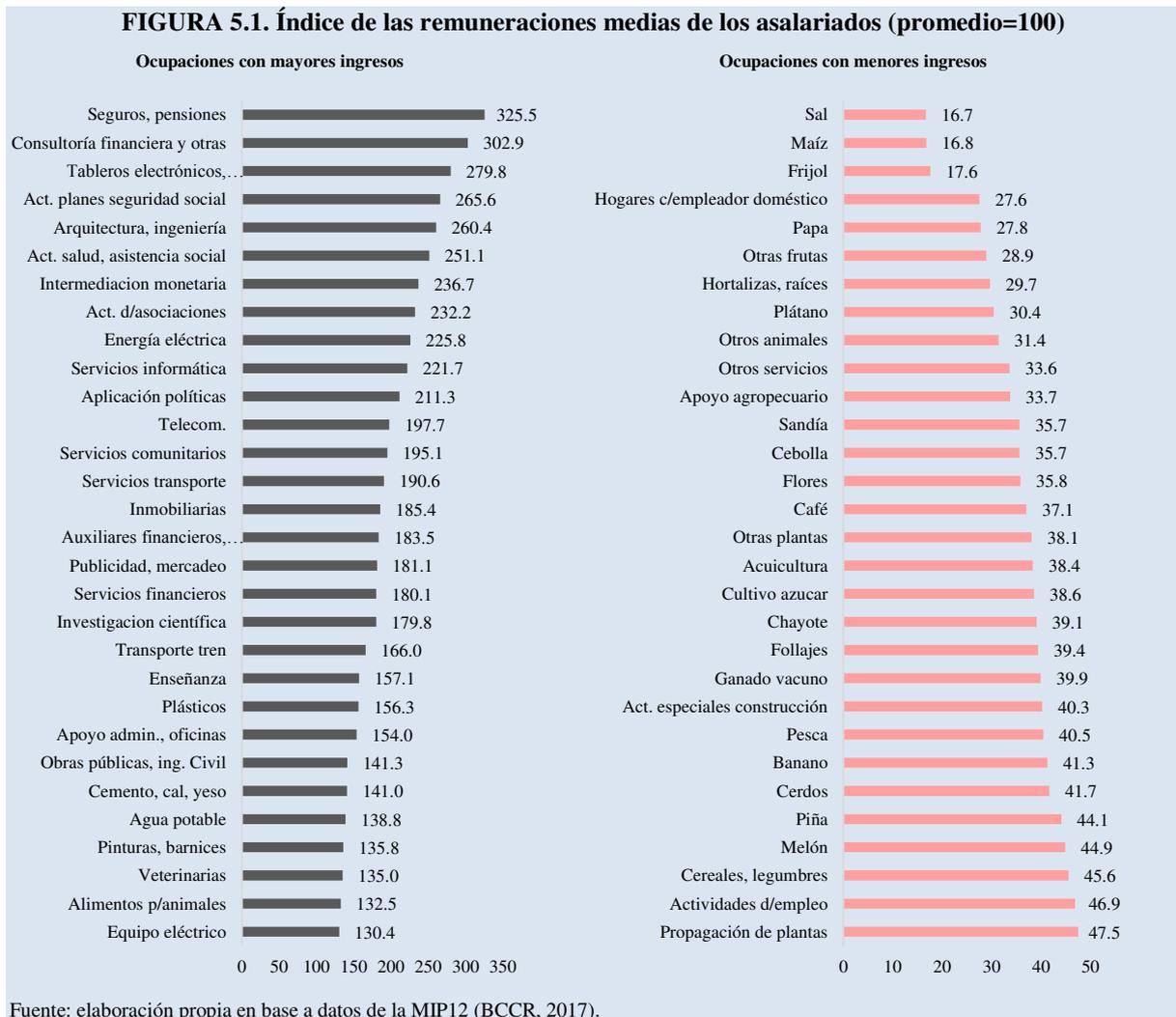
En contraste, entre las 30 actividades con las remuneraciones medias más bajas están la producción de sal, los cultivos de maíz y frijol, y el trabajo doméstico. Cabe mencionar que el personal que realiza trabajo doméstico representa el 7 por ciento del personal ocupado, constituyendo la tercera ocupación más difundida. También se debe señalar que las actividades agropecuarias en su conjunto son las que pagaron las remuneraciones a personal asalariado más bajas de la economía costarricense, incluso en el caso de algunas producciones de exportación, como plátano, piña y café.

⁵¹ Para una aplicación ver Lima y Castrana (2016). Otras referencias son Fjeldsted (1990), Ten Raa (2005), y: <http://www.gov.scot/Topics/Statistics/Browse/Economy/Input-Output/MultiplierMethodology>

⁵² En relación al rol de la inversión externa y el sector de la electrónica, se debe recordar que este análisis se basa sobre los datos más recientes que existen del 2012, lo cual precede la salida de INTEL de Costa Rica en el 2014. Por lo tanto, los resultados todavía toman en cuenta el rol que jugaba INTEL en la economía.

⁵³ La variable “remuneraciones de los asalariados” se refiere al costo unitario (remuneraciones promedio) por cada trabajador, incluye salarios más contribuciones a la seguridad social.

⁵⁴ Este resultado de obtiene de $325,5 - 100,0 = 225,5$, lo cual es equivalente a la diferencia porcentual entre el valor en moneda nacional de las remuneraciones de las actividades de seguros, reaseguros y fondos de pensiones (excepto los planes de seguridad social de afiliación obligatoria) y las remuneraciones promedio nacional.



5.3.2. Valor agregado bruto por trabajador (VABpt)

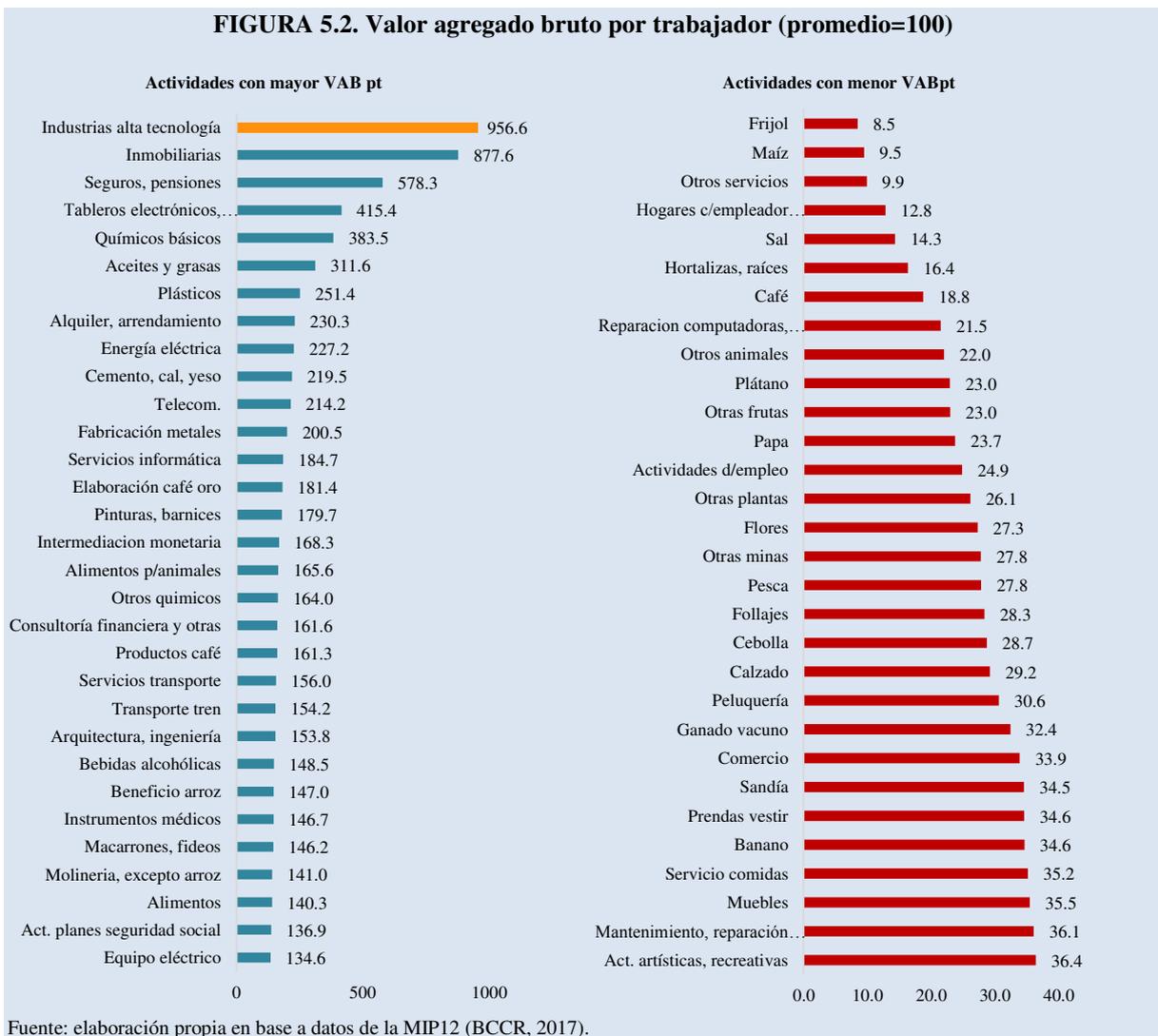
El VABpt bruto es una medida del excedente económico generado en cada sector o actividad por cada trabajador empleado. Se compone de los salarios pagados a los trabajadores y las rentas obtenidas por los propietarios de los activos productivos (tierra y capital), de manera que es una medida de ingreso nominal.

Este concepto no debe ser confundido con el de productividad. La productividad se refiere a la capacidad de producción física por cada unidad de trabajo y refleja las condiciones de la tecnología, la dotación de capital, la formación de los trabajadores y otros tantos factores comúnmente citados en la literatura de la economía del desarrollo. El VABpt, en cambio, expresa el ingreso monetario de la empresa por cada trabajador, y confluyen en él el poder de mercado, la elasticidad de oferta y demanda y, marginalmente, la productividad. Es decir, ceteris paribus, un aumento de productividad incrementa el VABpt, pero es mucho más factible que el poder de mercado y la baja elasticidad de oferta y/o demanda expliquen mejor la persistente diferencia intersectorial en estos valores, ya que, si hubiera competencia y altas elasticidades, ante los aumentos de productividad los precios deberían eventualmente terminar descendiendo y volver a comprimir los márgenes de ganancia. En síntesis, el valor agregado bruto es concepto abarcativo que esconde detrás de sí, posiblemente, una porción mayoritaria de rentas monopólicas.

Utilizando el promedio nacional como base (valor igual a 100), la Figura 5.2 muestra el valor agregado bruto por trabajador en distintas actividades, de acuerdo con los datos de la MIP 2012. La escala la lideran las industrias de

alta tecnología⁵⁵, con un valor de índice 856,6 por ciento más alta que el promedio nacional⁵⁶. También destacan las actividades inmobiliarias, de seguros y tableros electrónicos. En contraste, los productos agropecuarios, el comercio y el trabajo doméstico presentan los menores ingresos por trabajador de la economía costarricense. Esto indica que se trata de sectores de baja rentabilidad. En el caso del comercio y el servicio, posiblemente sea la fuerte competencia (leal y desleal) evidenciada en dichos sectores, especialmente en países en vías de desarrollo, la que comprima la rentabilidad del sector.

En el caso de la agricultura y la ganadería, además, se podría estar evidenciando posiblemente un problema de productividad. Dado que los productores agropecuarios venden commodities transables cuyos precios se referencian en los internacionales, el bajo rendimiento por trabajador indica que los costos locales son altos (o los rendimientos bajos) en comparación a los de los competidores de otros países. Siendo Costa Rica un país con condiciones para producir productos agropecuarios de alto valor agregado, y con ello generar empleo masivo en el interior del país, resulta primordial atender los obstáculos a la producción agrícola. Esto se vincula a los altos índices de pobreza rural que presenta el país: el 25% de los hogares rurales vive bajo la línea de pobreza de ingreso y el 10% bajo la de pobreza extrema, y mientras que la incidencia de la pobreza multidimensional en ámbitos rurales es del 40% (INEC, 2016).

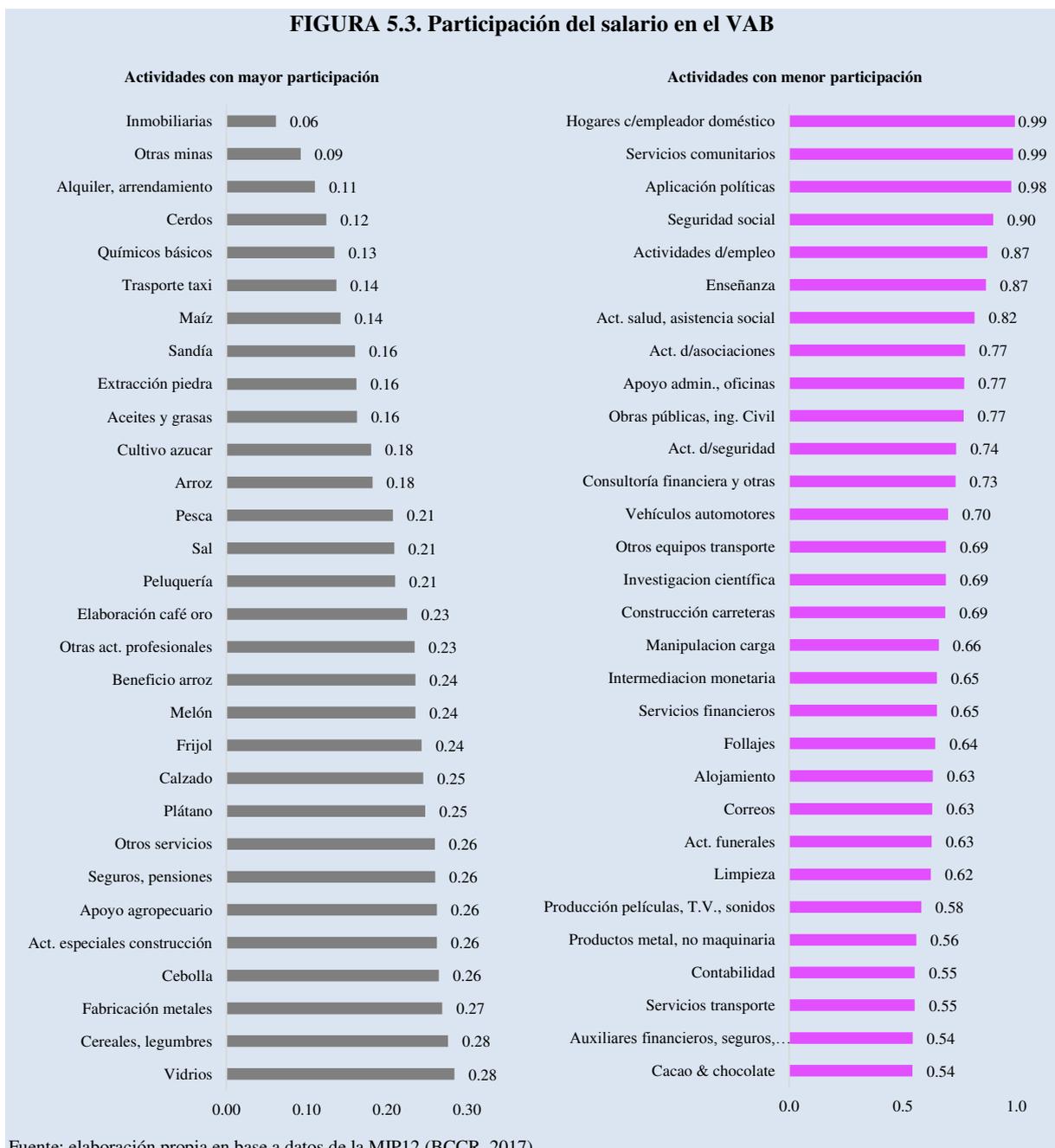


⁵⁵ Industrias de alta tecnología incluyen: 1) Fabricación de componentes y tableros electrónicos, computadoras y equipo periférico; 2) Fabricación de productos de electrónica y de óptica; 3) Fabricación de equipo eléctrico y de maquinaria n.c.p; 4) Fabricación de vehículos automotores, remolques y semiremolques; 5) Fabricación de otros tipos de equipos de transporte; y 6) Fabricación de instrumentos y suministros médicos y dentales.

⁵⁶ Al valor del índice se le resta la base: $956.6 - 100 = 856.6$. Éste valor indica que la productividad laboral de las industrias de alta tecnología es 856.6 por ciento superior a la productividad laboral promedio nacional.

5.3.3. Participación del salario en el VAB

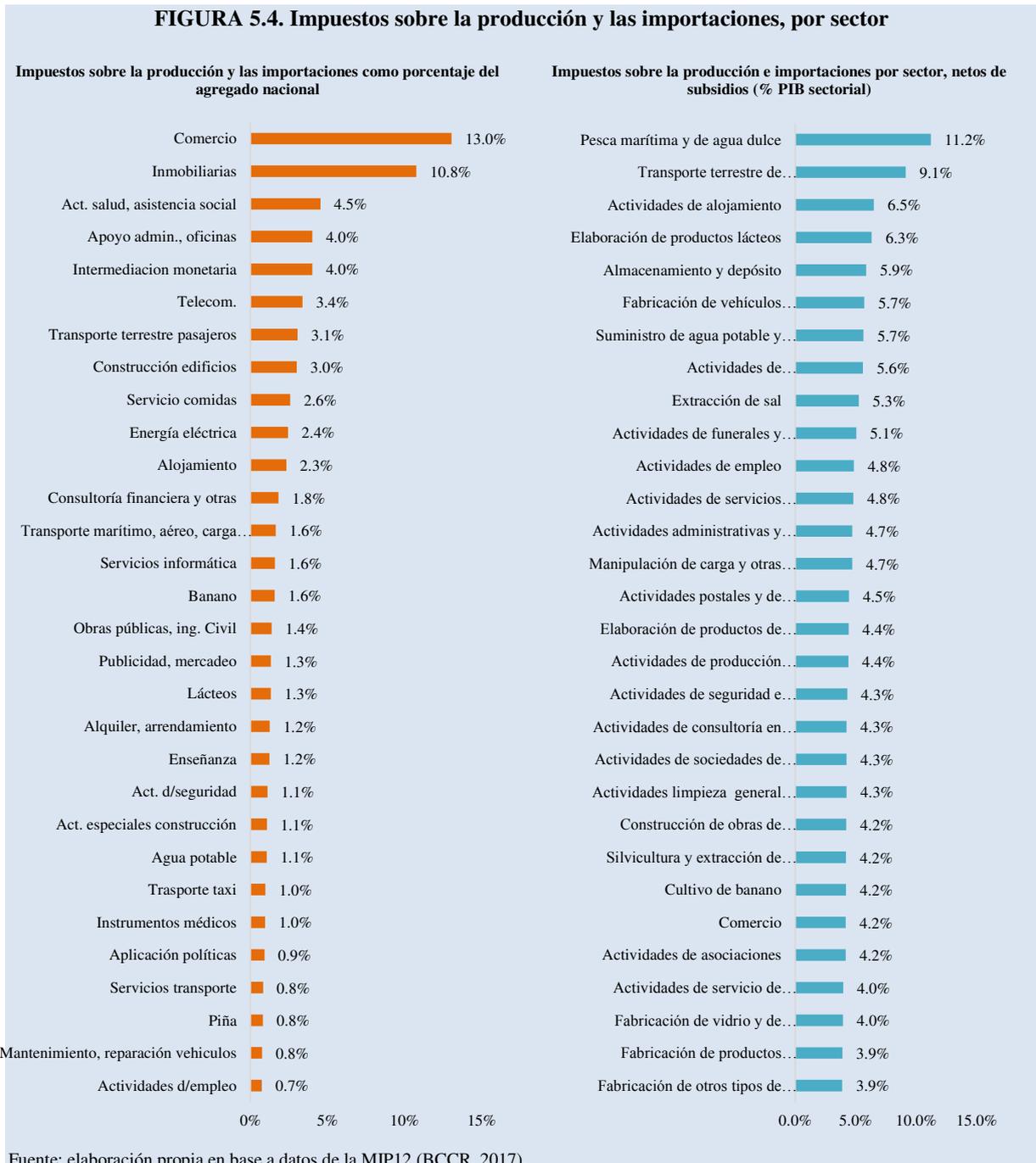
La participación de las remuneraciones en la generación de valor agregado sectorial muestra algunos puntos relevantes. Como es de esperarse, los valores más altos provienen de actividades intensivas en trabajo y realizadas por cuenta propia o en calidad de servicios prestados sin ánimo de lucro, de manera que el ingreso neto de la misma es destinado casi enteramente a la retribución de la fuerza laboral. Así, tenemos al servicio doméstico, los servicios comunitarios y los servicios sociales prestados por el Estado como las actividades con mayor participación del salario en el VAB. Dentro de los sectores que operan con ánimo de lucro, es interesante notar que sectores como la construcción y la fabricación de vehículos, equipo de transporte y productos metálicos tienen altos índices de participación salarial, superiores al 55%. Por el contrario, las inmobiliarias y las producciones agropecuarias registran los índices más bajos. En el primer caso, puede explicarse por las altas rentas obtenidas en esta actividad sectorial, reflejadas en el alto VABpt. Sin embargo, en el caso de las unidades agropecuarias, resulta preocupante observar que, además de presentar muy bajos niveles de productividad y excedente económico, el factor trabajo participa en muy bajo porcentaje, poniendo en evidencia posibles situaciones de trabajo precario o producciones de subsistencia. Esta conclusión se refuerza al observar (ver más adelante), la alta utilización de trabajo en los mencionados sectores, evidenciando aún más problemas de remuneración.



5.3.4. Impuestos sobre la producción y las importaciones, netos de subsidios

Se analizan los impuestos sobre la producción y las importaciones (netos de subsidios) por actividad económica para examinar la carga impositiva sobre el nivel de producción. Primero, se estudia la carga impositiva sectorial como porcentaje del agregado nacional. Segundo, se computa y examina dicha carga impositiva sectorial como porcentaje del respectivo PIB sectorial.

Los resultados muestran que el comercio es la actividad que más contribuye (13 por ciento) a la carga impositiva nacional relativa a los impuestos sobre la producción y las importaciones. Le siguen las actividades inmobiliarias (10.8 por ciento), las actividades de salud y asistencia social (4.5 por ciento), actividades administrativas y de apoyo a las empresas (4 por ciento), así como actividades de intermediación monetaria (4 por ciento).



Por otra parte, según los datos de la MIP12, los resultados muestran que la pesca es la actividad económica que pagó más impuestos netos con respecto a la producción de su PIB sectorial en 2012, equivalente al 11.2 por ciento. Le siguieron en importancia el transporte terrestre de pasajeros (excepto taxi), las actividades de alojamiento, la elaboración de productos lácteos, así como almacenamiento y depósito, los cuales pagaron como impuesto el 9.1, 6.5, 6.3, y 5.9 por ciento de su respectivo PIB sectorial.

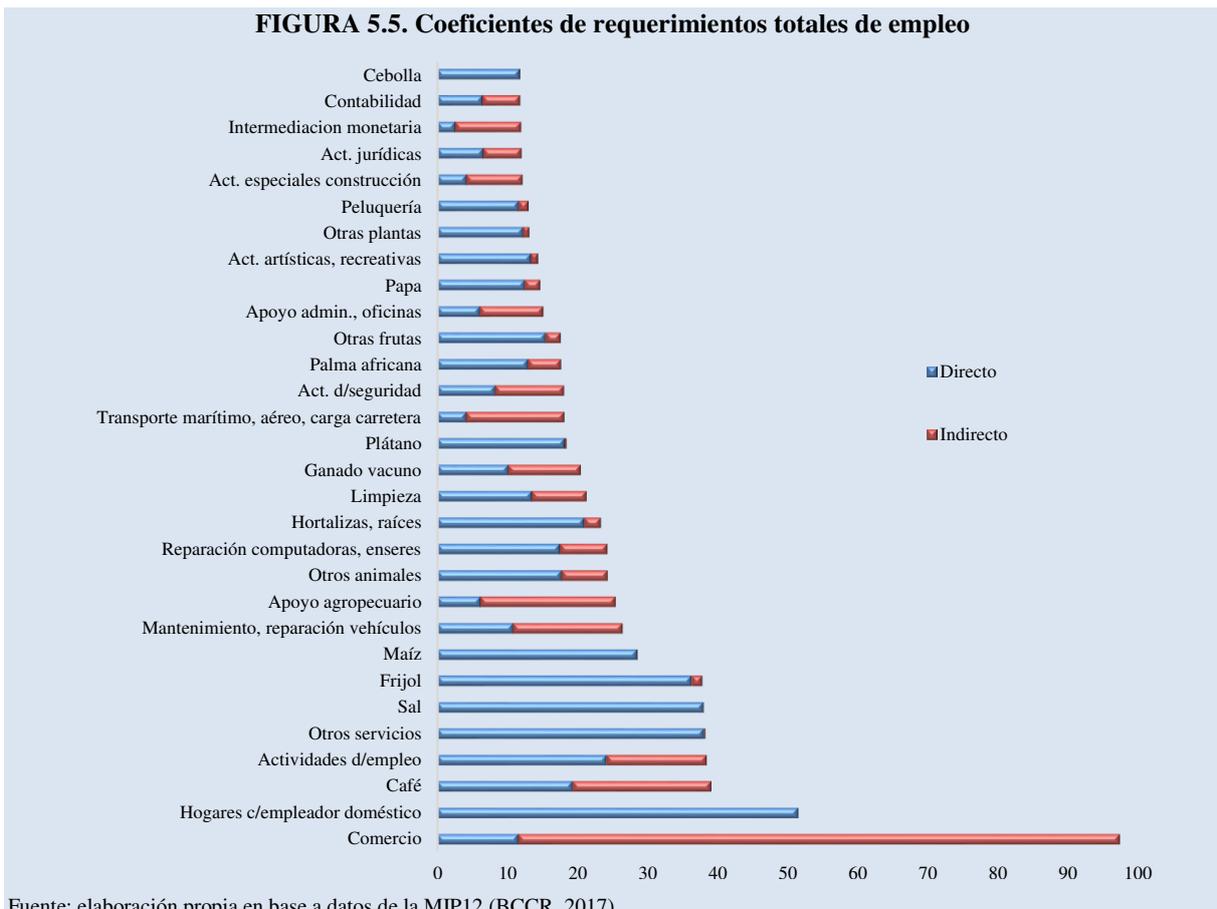
Dentro de lo que se puede clasificar como actividades de alta tecnología, solamente la fabricación de vehículos automotores y la fabricación de otros equipos de transporte se ubican dentro de los 30 sectores con mayor porcentaje de impuestos pagados con respecto al valor de la producción que generaron. Cabe remarcar que dentro de estas 30 actividades no aparecen las actividades inmobiliarias, las cuales, como se señaló previamente, generaron alrededor de una cuarta parte de la renta de capital.

5.4. Índices relacionados a la generación de empleo

En esta sección se presentan índices que relacionan la generación de empleo con otras variables disponibles en la matriz. Nos centramos en los coeficientes de requerimientos directos, indirectos y totales, el número de empleos indirectos por puesto de empleo directo creado, la elasticidad respecto a cambios en la demanda sectorial, y la contribución de las exportaciones al empleo sectorial y al valor bruto de producción. Por cuestiones de comprensión y claridad visual, las figuras presentadas a lo largo de esta sección sólo incluirán las 30 actividades que presenten los mayores valores en cada caso (ver anexo B)

5.4.1. Coeficientes de requerimientos de empleo: directo, indirecto, total

Los coeficientes o requerimientos miden el ratio de empleo requerido por unidad adicional de ingreso sectorial, es decir, el número de trabajadores que se requieren por unidad de valor bruto de la producción de la actividad.



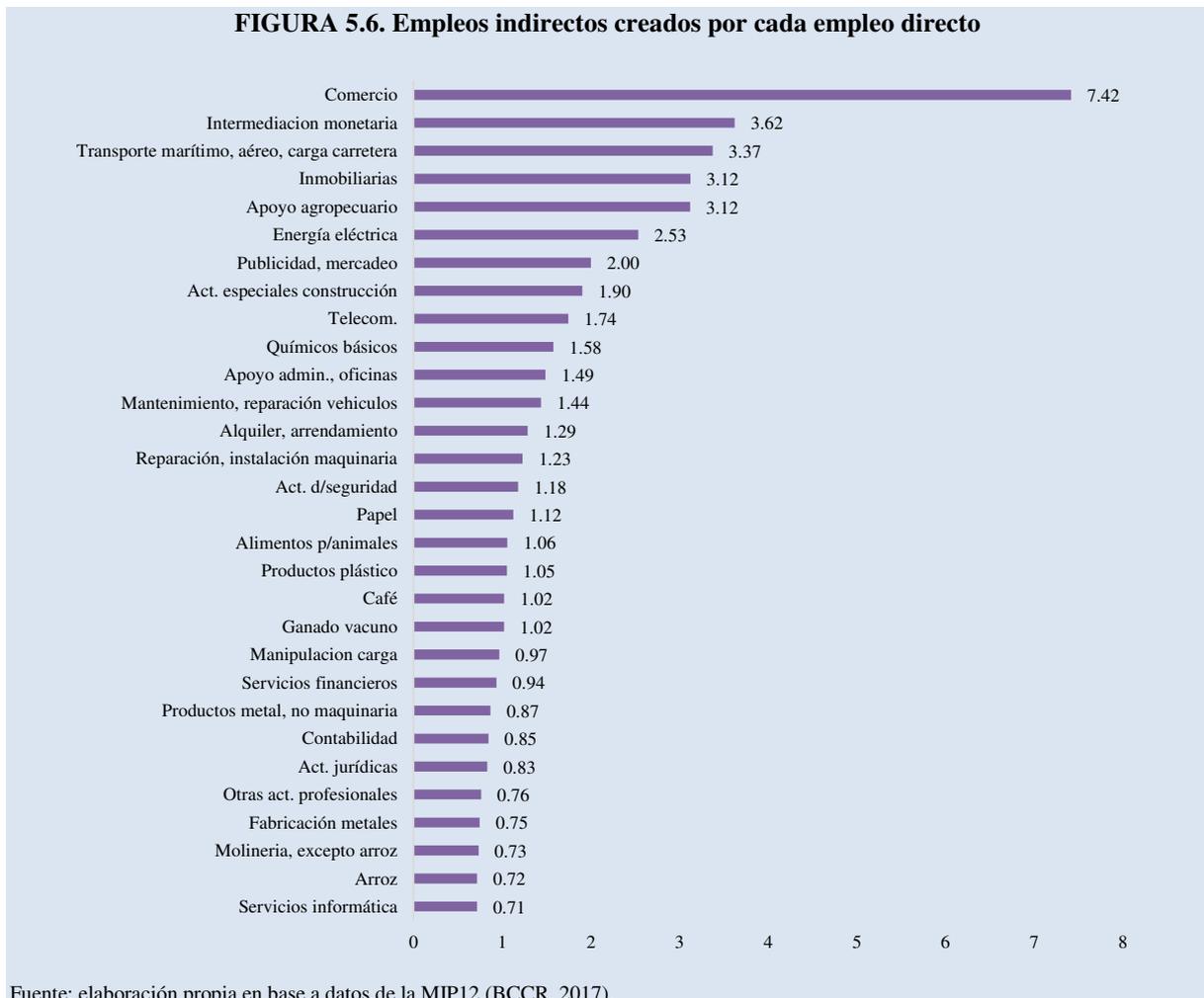
En términos de requerimientos de empleo directo, resaltan los hogares como empleadores de personal doméstico. Este resultado es consistente con la realidad observada de la alta intensidad laboral del trabajo doméstico, pero con baja productividad. Adicionalmente, se destacan otras actividades con altos requerimientos de empleo como las actividades de servicios, la extracción de sal, los cultivos de frijol y maíz, y actividades agropecuaria.

Los requerimientos o coeficientes indirectos estiman los empleos que se generan en el resto de los sectores como consecuencia de un aumento en la demanda final de una actividad. Es decir, indican los efectos de empleo indirecto en el resto de sectores que suministran insumos a una actividad.⁵⁷ Los resultados muestran que el comercio domina como generador de empleos indirectos debido a sus fuertes vínculos con otras actividades. Le siguen cultivo de café, actividades de apoyo agropecuario, mantenimiento y reparación de vehículos automotores.

La Figura 5.5 une ambos conceptos mostrando las actividades con los mayores requerimientos totales de empleo, desagregados en directos e indirectos. Es decir, muestra los efectos de un incremento en la demanda final sobre la creación de empleo total. Este indicador es también interpretado como un tipo de multiplicador de empleo (ver Valadkhani, 2003)⁵⁸. Las actividades de comercio predominan en los requerimientos totales de empleo. Otras actividades de importancia son hogares como empleadores de personal doméstico, el cultivo de café, actividades de empleo, otras actividades de servicios, extracción de sal, cultivos de maíz y frijol, y actividades de reparaciones.

5.4.2. Número de empleos indirectos por cada empleo directo creado

La Figura 5.6 presenta los empleos indirectos creados por cada empleo adicional en un determinado sector. Se puede notar intensidad laboral de encadenamientos hacia atrás en cada una de las actividades, destacan el comercio, la intermediación monetaria, el transporte, las inmobiliarias y las actividades de apoyo agropecuario.



⁵⁷ Un incremento en, por ejemplo, la inversión en la actividad económica i , genera un incremento de la producción de la propia actividad i , lo cual aumenta la demanda de insumos para realizar dicha producción. El aumento de la demanda de insumos genera un incremento de producción en actividades conexas lo que a su vez conduce a un aumento en el empleo y en el valor agregado de dichas actividades conexas.

⁵⁸ Con la metodología propuesta por Valadkhani (2003). Formalmente, la estimación se realiza de la siguiente manera: $E_i^e = \sum_{i=1}^n (\ell_i/x_i) b_{ij}$; donde: ℓ_i = población ocupada en la actividad económica i ; x_i = valor de la producción de la economía total a precios básicos en la actividad económica i ; b_{ij} = elementos de la matriz inversa de Leontief.

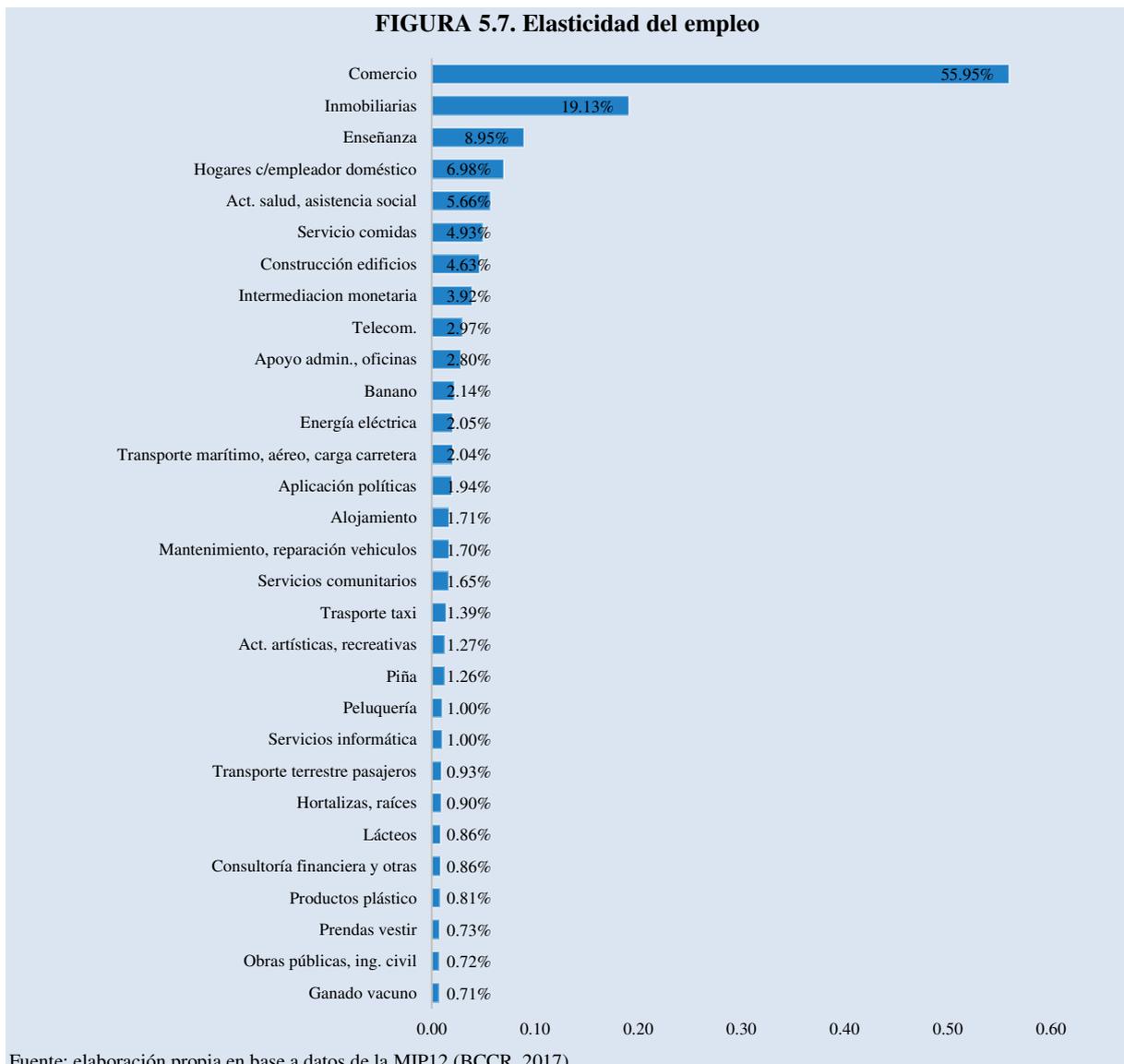
5.4.3. Elasticidad del empleo respecto a la demanda sectorial

En esta sección se calcula la elasticidad del empleo. Con este indicador se evalúa la susceptibilidad del empleo a cambios en la demanda final de un determinado sector. La estimación se realiza por medio de la metodología propuesta por Valadkhani (2003):

$$E_j^\varepsilon = \left[\sum_{i=1}^n \left(\frac{\ell_i}{x_i} \right) b_{ij} \right] \cdot \frac{f_j}{L} \quad (1)$$

En la Ecuación 1 ℓ_i es población ocupada en la actividad económica i , x_i es valor de la producción de la economía total a precios básicos en la actividad económica i , b_{ij} son elementos de la matriz inversa de Leontief, f_j es demanda final en la actividad económica j , y L es población ocupada total.

Los resultados muestran que el comercio, muy por encima de las otras actividades, tiene una elasticidad de 0.56, es decir, un aumento de 1 por ciento en la demanda final en el comercio lleva a un aumento del empleo total de 0.56 por ciento. Le siguen en importancia las actividades inmobiliarias (0.19), actividades de enseñanza (0.09), hogares en calidad de empleadores de personal doméstico (0.07), salud y asistencia social (0.06), servicios de comidas (0.05), construcción de edificios (0.05), e intermediación monetaria (0.04).

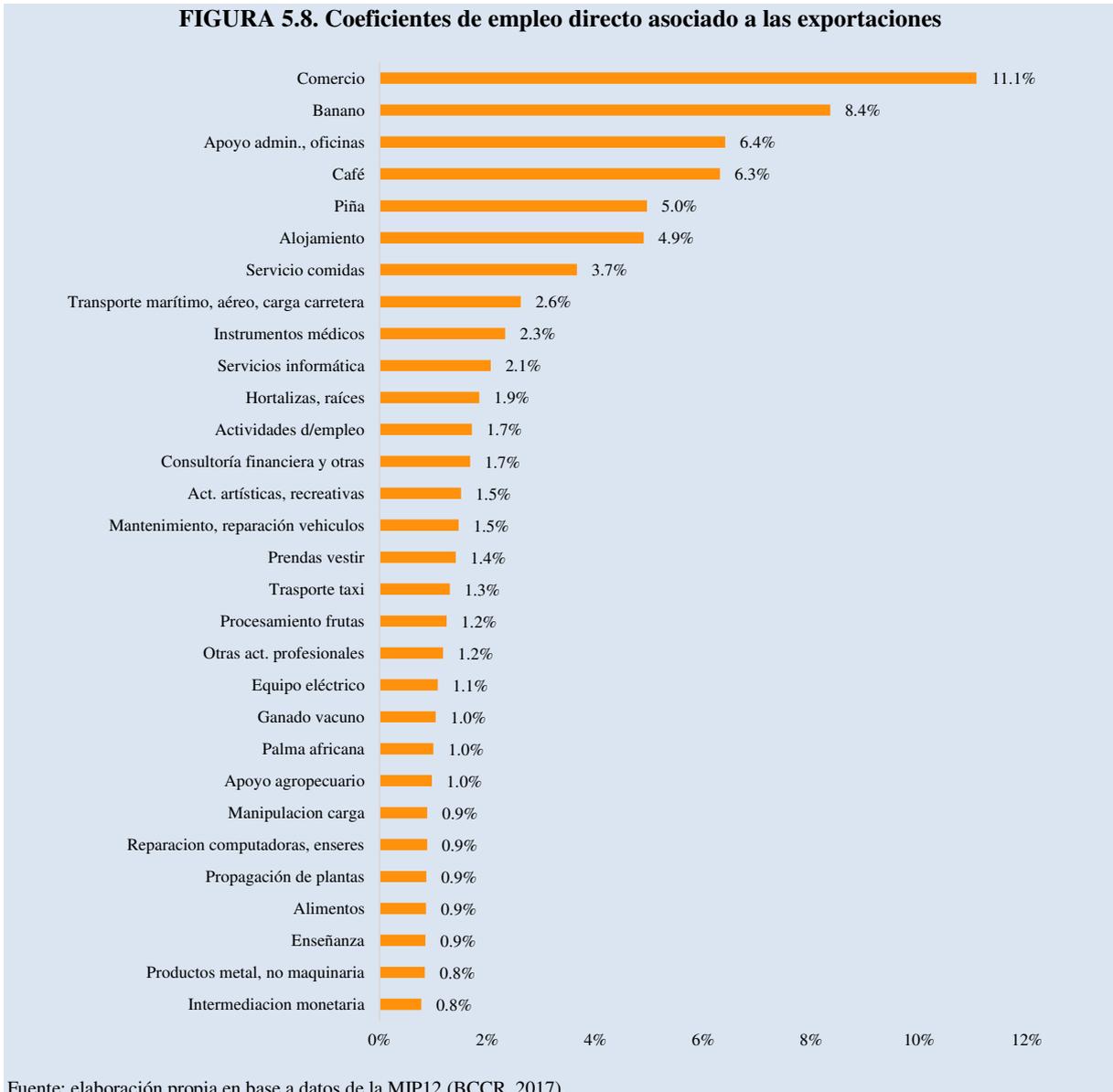


5.4.4. Empleo directo asociado a las exportaciones

Las exportaciones contribuyen con un cuarto (24.9 por ciento) del total del empleo directo, el restante 75.1 por ciento del empleo directo está asociado con el mercado interno. La distribución sectorial del empleo directo

atribuible a las exportaciones muestra que los principales empleos directos se generan en las exportaciones en comercio, banano, apoyo administrativo, café, piña, servicios de comida, transporte, instrumentos médicos, y servicios de informática. De esta forma, dos de las actividades de la industria de alta tecnología – fabricación de instrumentos y suministros médicos y dentales, y la fabricación de equipo eléctrico y maquinaria – están asociadas con la generación del 3.4 por ciento del empleo directo total atribuible a las exportaciones.

FIGURA 5.8. Coeficientes de empleo directo asociado a las exportaciones

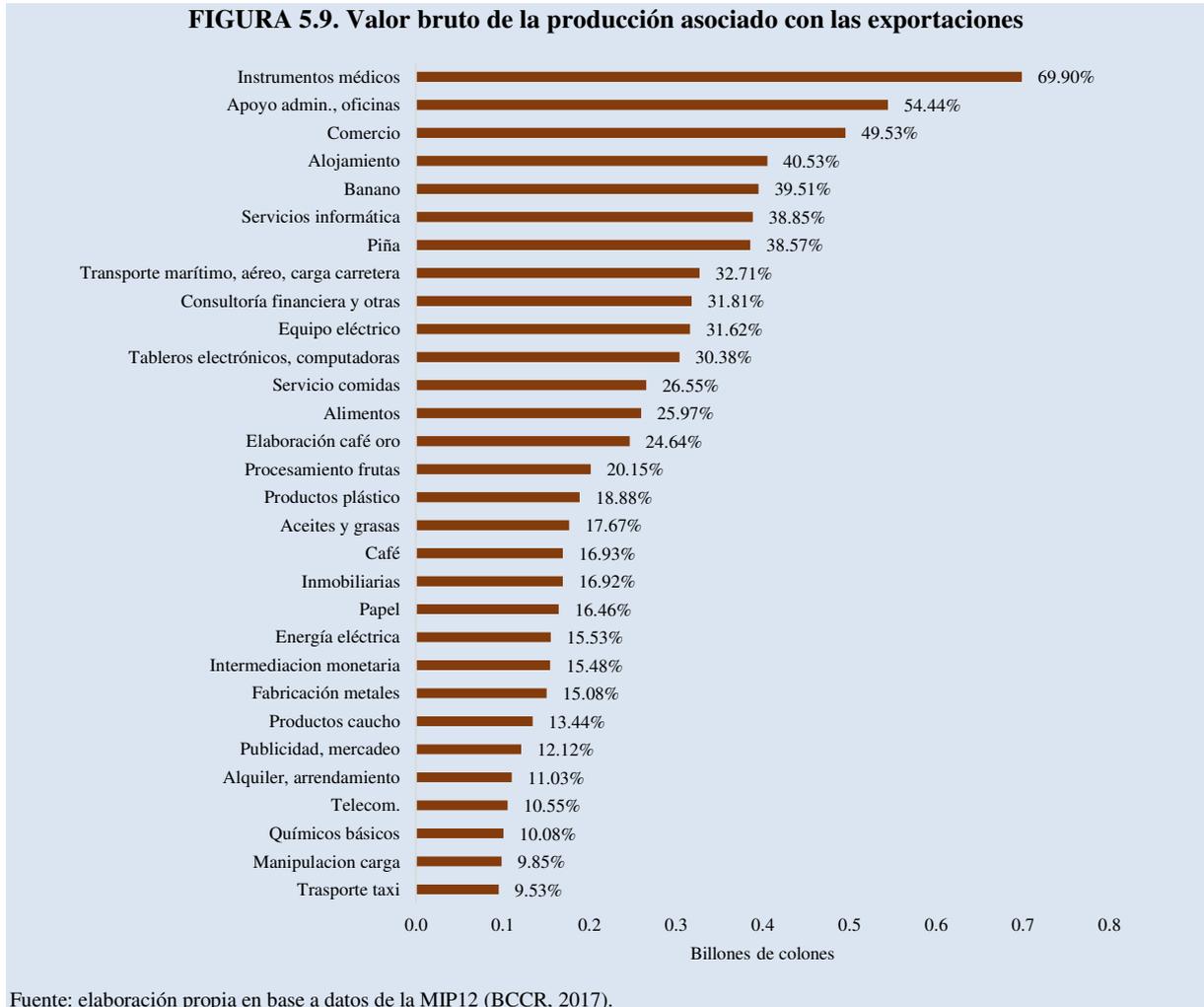


Fuente: elaboración propia en base a datos de la MIP12 (BCCR, 2017).

5.4.5. Contribución de las exportaciones al valor bruto de la producción

Las exportaciones contribuyen a la generación de alrededor del 27% del VBP del país, mientras que el resto corresponde al mercado interno. La distribución sectorial del valor bruto de la producción asociado a las exportaciones muestra que las exportaciones de instrumentos y suministros médicos y dentales generan un valor bruto de la producción de 0.70 billones de colones, el cual representa el 6.5 por ciento del total. Le siguen en importancia las actividades administrativas y de apoyo de oficina y otras actividades de apoyo a las empresas, comercio, actividades de alojamiento, y el cultivo de banano, cuyas exportaciones están asociadas a un valor bruto de la producción de 0.54, 0.50, 0.41 y 0.40 billones de colones, respectivamente, equivalente a 5.1, 4.6, 3.8 y 3.7 por ciento del total. Adicionalmente, otras dos industrias de alta tecnología que destacan son la fabricación de equipo eléctrico y maquinaria, así como la fabricación de componentes y tableros electrónicos, computadoras y equipo periférico, las cuales general un valor de producción de 0.32 y 0.30 billones de colones o el 3 y 2.8 por ciento del total, respectivamente. En su conjunto, la industria de alta tecnología se asocia con un valor de la

producción de 1.3 billones de colones – es decir, el 12.3 por ciento del total –, lo que la ubica a la cabeza de la lista.



Referencias

BCCR (2017). Matriz Insumo-Producto 2012.

Durán Lima, J. E., & Castresana, S. (2016). Estimación del empleo directo e indirecto asociado a las exportaciones del Ecuador a la Unión Europea. Serie Comercio Internacional No.127, 42 p. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Fjeldsted, B. L. (1990). Regional input-output multipliers: Calculation, meaning, use, and misuse. *Utah Economic and Business Review*, 50(10), 1-20.

INEC (2016). Encuesta Nacional de Hogares Julio 2016. Resultados generales. Disponible en: http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reenaho2016_0.pdf.

Miller, R. E., & Blair, P. D. (2009). *Input-output analysis: foundations and extensions*. Cambridge University Press.

OCDE (2001). *Measuring Productivity: Measurement of Aggregate and Industry-level Productivity Growth: OECD Manual*.

Schuschny, A. R. (2005). Tópicos sobre el modelo de insumo-producto: teoría y aplicaciones (No. 37). United Nations Publications.

Ten Raa, T. (2006). *The economics of input-output analysis*. Cambridge University Press.

Valadkhani, A. (2005). Cross-country analysis of high employment-generating industries. *Applied Economics Letters*, 12(14), 865-869.

Valadkhani, A. (2003). Using input-output analysis to identify Australia's high employment generating industries. *Australian Bulletin of Labour*, 29(3), 199-217.

6. Entorno reglamentario y jurídico

Aspectos relevantes a destacar en relación a **la reglamentación y leyes que inciden en la actividad empresarial:**

- A pesar de importantes y numerosas reformas e iniciativas de los últimos años para simplificar el entorno reglamentario y jurídico para las empresas, todavía existen barreras importantes que afectan el desarrollo empresarial en el país. Si bien la introducción de tecnología ha permitido que los procesos sean más integrados y en línea, se requiere un esfuerzo más integral para modificar aspectos normativos que rigen diferentes procedimientos.
- El tiempo invertido y el número de procedimientos para abrir un negocio son todavía altos y los procedimientos aduaneros tienden a producir pérdidas por espera que se debe no solo a aspectos de infraestructura sino también a reglamentaciones no actualizadas y a la capacidad administrativa.
- Se necesita igualmente más garantías jurídicas frente a los procesos lentos del sistema judicial para resolver, litigios comerciales, insolvencias y hacer cumplir contratos.
- Para reducir la cantidad y costo de los procedimientos de apertura de negocios se necesita considerar convenio constitutivo estandarizado, hacer opcional la certificación por notario de la escritura y eliminar una serie de requisitos. A nivel municipal persisten numerosos requisitos, procedimientos, cargos y limitada modernización institucional.
- Sobre la base al Reglamento a la Ley N° 8220, se necesita una nueva estrategia para reducir y simplificar el número de trámites sobre los procedimientos de las empresas. Se necesita fortalecer el Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación para promover el Plan de Competitividad e Innovación con el enfoque de mejorar el clima de negocios sobre la base de una perspectiva de largo plazo.
- En materia de impuestos, en el contexto del problema del déficit fiscal, hay proyectos de reformas que están siendo considerados. Aun cuando no está claro que lleguen a ser aprobados, es una buena oportunidad para confrontar deficiencias y efectos negativos procedimientos impositivos sobre la actividad empresarial.
- En materia de procedimientos a pago de seguridad social, se necesitan mecanismos más efectivos que den cierta flexibilidad para poder cumplir con las obligaciones de las empresas ante eventos desfavorables que están fuera del margen de acción y control de las empresas. Es necesario también acelerar el cronograma para ajustar el salario de aseguramiento con el fin de empatarlo con el salario mínimo. Es necesario también realizar un examen más exhaustivo de los procesos de la CCSS para poder aumentar la eficiencia.
- Para mejorar la participación de las empresas en contratos públicos, es importante definir los elementos a reformar de la Ley de la Contratación Administrativa y su reglamento para renovar la legislación y para establecer un sistema electrónico único de compras del Estado y un mecanismo de actualización de proveedores, donde existan requisitos comunes y de referencia a un catálogo de bienes y servicios que sirva para todas las instituciones públicas.
- En resumen, algunos de los aspectos claves en materia reglamentaria indicados en este capítulo se refieren por lo tanto a prioridades en materia del número de requisitos y trámites administrativos; ineficiencia en procedimientos legales para hacer cumplir contratos; numerosos requisitos y procedimientos poco modernizados en las municipalidades; dispersión en iniciativas de plataformas electrónicas y con poca capacidad de ser utilizadas por una parte importante de las pequeñas unidades de negocios del país; flujo de información y actualización de datos entre municipalidades, y modernización de procedimientos fiscales sobre las empresas; revisión de mecanismos y arreglos de sistema de administración de seguridad social; modernización de legislación y mecanismos de compras públicas.

6.1. Panorama general

Las principales problemáticas manifestadas por las empresas costarricenses en materia de procedimientos y reglamentación están presentadas en el reporte de la Encuesta Nacional de Empresas de Costa Rica 2017 de UCCAEP-OIT y en la presentación de UCCAEP “Diez temas indispensables para potenciar la competitividad del país 2016-2018”. El presente capítulo ofrece evidencia complementaria con datos secundarios y de otras fuentes.

El reporte Doing Business (BM, 2017) provee un panorama general de las dificultades reglamentarias y jurídicas para los negocios. A pesar de grandes logros en ciertos temas⁵⁹, cambios al entorno jurídico y reglamentario son de gran importancia para mejorar el entorno de inversión empresarial, en particular lo relacionado con:

- Apertura de un negocio
- Comercio transfronterizo
- Procedimientos de pago de impuestos
- Protección a inversores
- Cumplimiento de contratos
- Resolución de insolvencia
- Costos burocráticos
- Reglamentaciones inadecuadas

⁵⁹ Trámites para permisos de construcción, registrar propiedades, conectarse a la red eléctrica y obtener un crédito tienen estándares similares a países de la OCDE en simplicidad, tiempo y costo monetario.

TABLA 6.1. Ranking en las áreas jurídicas y reglamentarias, Doing Business 2017

Costa Rica	Ranking*
Protección a inversores	165
Apertura de negocio	125
Cumplimiento de contratos	125
Resolución de insolvencias	107
Comercio transfronterizo	71
Pago de impuestos	62
Permisos de construcción	53
Registro de propiedad	52
Conexión a electricidad	27
Obtención de crédito	7

*Sobre 190 países. A menor valor, mejor performance.

Fuente: Doing Business (BM, 2017).

TABLA 6.2. Performance* de Costa Rica en las áreas reglamentarias en el Doing Business 2017

Indicador	Costa Rica	LAC	OCDE
Apertura de un negocio			
Procedimientos - (número)	9,0	8,3	4,8
Costo - (% de ingreso per cápita)	9,1	31,5	3,1
Tiempo - (días)	22,5	31,6	8,3
Requisito de capital mínimo pagado (% de ingreso per cápita)	0,0	2,3	9,2
Comercio transfronterizo			
Tiempo para importar: Cumplimiento fronterizo (horas)	80,0	65,0	9,0
Tiempo para exportar: Cumplimiento documental (horas)	24,0	56,0	3,0
Tiempo para importar: Cumplimiento documental (horas)	26,0	83,0	4,0
Costo para importar: Cumplimiento fronterizo (USD)	420,0	685,0	115,0
Costo para importar: Cumplimiento documental (USD)	75,0	120,0	26,0
Costo para exportar: Cumplimiento fronterizo (USD)	375,0	527,0	150,0
Costo para exportar: Cumplimiento documental (USD)	80,0	111,0	36,0
Tiempo para exportar: Cumplimiento fronterizo (horas)	20,0	63,0	12,0
Pago de impuestos			
Tasa impuesto total como porcentaje de ganancias	58,3	46,3	40,9
Pagos (numero por año)	10,0	28,9	10,9
Tiempo (horas por año)	151,0	342,6	163,4
Índice posterior a la declaración de impuestos (0-100)	91,1	42,8	85,1

*Relación entre puntaje y performance según naturaleza del indicador.

Fuente: Doing Business (BM, 2017).

TABLA 6.3. Performance de Costa Rica en las áreas jurídicas en el Doing Business 2017

Indicador	Costa Rica	Vecinos	Cono Sur
Protección a inversores minoristas			
Índice de la protección de los inversionistas minoritarios (0-10)	3,5	5,3	5,9
Índice del alcance de la regulación en materia de conflictos de interés (0-10)	3,3	5,3	5,9
Índice del grado de divulgación de la información	2,0	5,0	5,8
Índice del grado de responsabilidad de los directores	5,0	4,6	5,0
Índice sobre la facilidad para los accionistas de interponer demandas judiciales	3,0	6,4	6,3
Índice de gobernanza corporativa (0-10)	3,7	5,2	6,2
Índice del grado de derechos de los accionistas	4,0	7,0	7,8
Índice del grado de propiedad y control	5,0	4,0	6,3
Índice del grado de transparencia corporativa	2,0	4,6	4,5
Resolución de insolvencias			
Tasa de recuperación (centavos por dólar)	27	69	28
Tiempo (años)	3,0	1,7	3,0
Costo (% del patrimonio)	14,5	8,5	14,5
Índice de la fortaleza del marco regulatorio de la insolvencia (0-16)	8,0	11,0	4,0
Índice de inicio de los procedimientos (0-3)	3,0	3,0	2,0
Índice de gestión de los activos del deudor (0-6)	4,0	5,5	0
Índice de procesos de reorganización (0-3)	0	1,5	0
Índice de participación del acreedor (0-4)	1,0	1,0	2,0
Cumplimiento de contratos			
Tiempo (días)	852	1.015	649
Presentación y notificación de la demanda	45,0	49,0	64,0
Juicio y sentencia	547,0	571,6	372,5
Cumplimiento de la sentencia	260,0	394,0	212,5
Costo (% de cantidad demandada)	24,3	33,4	23,8
Honorario de abogados	20,0	19,7	14,2
Pagos en el tribunal	1,4	8,3	6,1
Costos de cumplimiento de la sentencia	2,9	5,5	3,5
Índice de calidad de los procesos judiciales	8,0	8,0	10,5
Índice de estructura de los tribunales y procedimientos judiciales	3,0	3,4	3,9
Índice de administración de causas	1,5	1,7	3,0
Índice de automatización de los tribunales	1,0	0,6	1,5
Índice de resolución alternativa de disputas	2,5	2,3	2,1

Fuente: Doing Business (BM, 2017).

A su vez, se puede obtener un diagnóstico más preciso desagregando los componentes que necesitan mayor atención en términos reglamentarios y de procedimientos. El Tabla 6.2 desagrega los componentes relacionados al entorno reglamentario mientras que la Tabla 6.3 señala los temas del entorno jurídico. El análisis del capítulo se centrará en las áreas identificadas en este apartado como principales obstáculos.

En líneas generales, el entorno regulatorio costarricense está bien posicionado en la región pero tiene aún mucho margen para reformar sobre todo el alto número de procedimientos y costo para establecer empresas, y el tiempo para cumplir con procedimientos fronterizos⁶⁰, y procedimientos de pagos de impuestos.

En cuanto al entorno jurídico, existen ciertas áreas de atención prioritaria. Para fines de tener en cuenta las similitudes en los sistemas legales, aquí la comparación se hace respecto al promedio simple de los países vecinos (Colombia, Panamá, Nicaragua, Guatemala y México) y los del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay). Casi todos los indicadores referidos a la protección de inversores dan a Costa Rica valores muy inferiores a los de ambos grupos. Asimismo, hay una clara desventaja respecto a sus vecinos en lo que hace a la resolución de insolvencias, cuestión que se refleja tanto en el puntaje asociado a las características del marco regulatorio como en los indicadores de tiempo, costo del proceso y porcentaje de recupero. Por último, con respecto al cumplimiento de contratos, Costa Rica presenta cierta desventaja respecto al Cono Sur en la gestión e infraestructura del sistema judicial, lo que se refleja en el tiempo que toman el juicio y la sentencia, casi un 50% mayor.

6.2. Desarrollo institucional

6.2.1. Entorno reglamentario

Costa Rica ha institucionalizado un proceso de mejora regulatoria continua. Con la sanción de la Ley N° 8220 (2002) se creó un marco legal estableciendo de manera taxativa los requisitos burocráticos a los que debían ajustarse las regulaciones, así como las pautas y responsabilidades de los funcionarios en cuanto al tratamiento de solicitudes realizadas por los ciudadanos, y designando como órgano rector en materia de simplificación de trámites y mejora regulatoria al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), a través de su Dirección de Mejora Regulatoria. En ese marco en 2006, a los fines de estudiar obstáculos a la competitividad, elaborar políticas para solucionarlos y finalmente ejecutarlas, se creó el Consejo Nacional de Competitividad (CONACOM) y se nombró un Asesor Presidencial en Competitividad y Mejora Regulatoria con rango de Ministro, logrando importantes avances, sobre todo en la digitalización de los procesos.

Actualmente, persiste una clara institucionalización de las mejoras regulatorias. El gobierno ha incluido estas reformas entre sus compromisos en la Alianza por un Gobierno Abierto, al tiempo que distintos entes del Estado siguen presentando sus programas de mejoras regulatorias (MEIC, 2016). Sin embargo, algunas iniciativas como el CONACOM y el Asesor Presidencial han tenido un desarrollo desigual o han sido reemplazadas por otras iniciativas menos específicas, indicando cierta disminución del ímpetu inicial en el tema.

Según la evaluación del Banco Mundial, la institucionalidad desarrollada no se ha mostrado efectiva para impulsar mejoras (BM, 2010a). Si bien se han logrado grandes avances en la incorporación de tecnología, como la implementación de la firma digital (Ley N° 8454, 2005), por ejemplo, los progresos en otras áreas han sido escasos, y en parte esto se debe a la falta de poder de decisión de los órganos competentes, particularmente por el hecho de que el MEIC, como órgano rector, busca implantar modificaciones entre sus pares, es decir, los otros ministerios. En ese sentido, dicho estudio recomienda imitar las experiencias en México de la Unidad de Desregulación Económica (UDE) y su sucesora, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), que actuaron como agencias independientes con apoyo y supervisión del Poder Legislativo y el Ejecutivo. Por último, se indica la necesidad de un mecanismo efectivo de consulta con el sector privado así como de una instancia que proteja al ciudadano si hay incumplimientos de la Ley N° 8220 por parte de alguna dependencia pública.

UCCAEP⁶¹ propone, al respecto, fortalecer el Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación. El objetivo es promover el Plan de Competitividad e Innovación (incluido en el Plan Nacional de Desarrollo) mediante la mejora del clima de negocios y sobre la base de una perspectiva de largo plazo. En este sentido, se han planteado los siguientes objetivos concretos:

- Definir una nueva estrategia de simplificación de trámites y de mejora regulatoria.
- Modificar la legislación para aumentar la seguridad en transacciones registrales.

⁶⁰ El análisis en las siguientes secciones identifica los problemas relativos a procedimientos de transacciones transfronterizas. Costa Rica ocupa la posición 71 de 190 según el TABLA 6.1 y según el TABLA 6.2 al compararse con LAC, a excepción de la variable tiempo para importar, en el resto de las variables, Costa Rica se encuentra mejor posicionado que LAC. Ocurre lo contrario si se compara con OCDE.

⁶¹ UCCAEP (2016). Agenda de Competitividad 2016-2018. “Diez Temas Indispensables para Potenciar la Competitividad del País 2016-2018”

- Capacitar a funcionarios sobre nueva normativa.
- Crear mejores esquemas de pago y cumplimiento oportuno.

6.2.2. Entorno jurídico

Costa Rica se rige por el derecho civil romano y prohíbe constitucionalmente el tratamiento discriminatorio entre extranjeros y nacionales. A su vez, el país integra diferentes entornos jurídicos supranacionales, como el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (ICSID) y el Organismo Multilateral de Garantías de Inversiones (MIGA), pero no se ha unido al Protocolo de Naciones Unidas para el Arreglo Obligatorio de Disputas entre Países. Por otra parte, el Capítulo 10 del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos provee un mecanismo adicional para inversores agraviados que deseen un proceso de arbitraje internacional, un mecanismo transparente y bien diseñado, que incluye resguardos contra los reclamos carentes de fundamento (US Department of State, 2011).

6.3. Apertura de empresas

6.3.1. Número y costo de los procedimientos

En una amplia revisión de literatura empírica, Bruhn y McKenzie (2013) muestran que la evidencia es categórica respecto a la necesidad de reducir y simplificar las regulaciones a la apertura de negocios a fin de fomentar el nacimiento y la formalización de empresas. Por otra parte, explotando variación intertemporal e internacional en los marcos regulatorios, Klapper, Laeven y Rajan (2004; 2006) concluyen que un incremento en el número y el costo de procedimientos reduce la tasa de nacimientos de empresas e incrementa el tamaño promedio de entrada, al tiempo que la menor competencia afecta la productividad de las empresas más grandes ya instaladas.

Sin embargo, facilitar y abaratar los trámites de apertura puede no ser suficiente si no hay un adecuado cumplimiento de las normas. La decisión de operar formalmente depende de los costos y beneficios asociados, de manera que, si se percibe que el no cumplimiento de las regulaciones no tendrá mayores consecuencias, las empresas operarán en la informalidad (Bruhn & McKenzie, 2013; Klapper, Laeven, & Rajan, 2006).

Estudios tipo RCT (“randomized control trial”) realizados en la región avalan esta conclusión. En Colombia, la provisión de asistencia individualizada para el proceso de registración y la eximición total de gastos e impuestos durante el primer año tuvo un fuerte impacto positivo en la formalización de empresas, pero el mismo fue revertido al llevar del 100% al 50% las exenciones fiscales (Galiani, Melendez, & Navajas Ahumada, 2016). Sin embargo, en Costa Rica, el envío de correos electrónicos con advertencias fuertes y creíbles a los incumplidores triplicó la tasa de cumplimiento de las regulaciones y duplicó la tasa de pago de impuestos, efectos que fueron persistentes (Brockmeyer, Hernandez, Kettle, & Smith, 2016).

TABLA 6.4. Pasos para registrar una sociedad anónima en Costa Rica

N°	Procedimiento	Tiempo	Costo (USD)
1	Consultar disponibilidad de nombre de la empresa	< 1 día (online)	0
2	Obtener certificado de uso de suelo	8 días	0
3	Autenticar las escrituras por notario público	< 1 día (online)	295
4	Crear una cuenta bancaria con capital inicial y pagar tasa y timbres	1 día	463
5	Registrar el contrato social en la sección mercantil del Registro Público y obtener autorización para legalizar los libros contables	2 días	23
6	Registrarse como contribuyente ante el Ministerio de Hacienda	< 1 día (online)	0
7	Registrarse para el seguro de riesgos laborales ante el INS	1 día (online y simultáneo con [5])	0
8	Solicitar permiso sanitario	1 día (online y simultáneo con [5])	0
9	Registrarse como empleador ante la CCSS	1 día	30
10	Solicitar licencia de negocio o patente de la municipalidad	15 días	100

Fuente: elaboración propia en base a Doing Business (BM, 2017) y (UNCTAD, 2016).

La carga regulatoria varía según las modalidades de tipo de empresa a registrar. Por ejemplo, registrar una sociedad anónima con un capital inicial de 10 veces el ingreso nacional per cápita requiere de aproximadamente 10 pasos que pueden completarse en alrededor de 30 días y a un costo de 911 dólares. Se debe tener en cuenta, además, que el procedimiento número 4 incluye la realización de 8 pagos distintos⁶². En cambio, un comercio sin personal y mediante régimen simplificado puede registrarse en 5 pasos, en un mínimo de 17 días y a un costo aproximado de entre 35 y 55 USD (UNCTAD, 2016).

Sobre requisitos para inscribir una empresa, hay países de la región que ofrecen puntos de comparación relevantes para Costa Rica debido a que sus sistemas legales tienen los mismos antecedentes y fundamentos. Ni la legislación

⁶² Derechos de Timbre (Archivo Nacional, Colegio de Abogados, Educación y Cultura, Fiscal), Derechos de Inscripción en el Registro Nacional, Municipal, Sello Agrario y Legalización de Libros.

colombiana ni la panameña requieren, para inscribir una empresa, permisos sanitarios o municipales, inspecciones previas de la seguridad social, certificados de uso de suelos ni depósitos de capital inicial en cuenta bancaria. Además, en el caso de Colombia, no se exige la participación del notario público para autenticar las escrituras (BM, 2017), y en Honduras recientemente se ha eliminado este requisito.

El Banco Mundial, en línea con estas observaciones, ha elaborado una propuesta para reducir la cantidad y costo de los procedimientos (BM, 2009). La misma puede resumirse en los siguientes puntos:

- Introducción de un convenio constitutivo estandarizado.
- Hacer opcional la certificación por notario de la escritura.
- Eliminar los requisitos de:
 - Depósito en cuenta bancaria previo al registro.
 - Publicación del aviso en el periódico oficial de gobierno.
 - Obtención de licencia municipal y licencia sanitaria.
 - Inspección de la CCSS.

6.3.2. Aspectos municipales

La autonomía municipal⁶³ permite decidir localmente según necesidades y condiciones específicas. A pesar de las ventajas de dicho sistema, esto introduce también desafíos en términos de coordinar una estrategia unificada para la simplificación y homogeneización procedimientos locales sobre la actividad empresarial, más aun teniendo en cuenta que existen 81 municipalidades. A su vez, persisten también estructuras tradicionales de prestación de servicios municipales que podrían no estar preparadas para confrontar un aumento en la demanda y en la complejidad de esos servicios.⁶⁴ En tal contexto, las municipalidades incluyen una serie importante de otros requisitos, cargos e ineficiencias institucionales.

En el último informe disponible de Estado de la Nación 2016, se nota que la institucionalidad pública no ha podido superar los obstáculos que impiden la elaboración, aprobación y aplicación de los Planes Reguladores Cantonales por problemas de coordinación entre las entidades, débiles capacidades municipales y dispersión del marco jurídico, entre otros. En dicho reporte se menciona que si bien se ha reconocido que los trámites para su aprobación son excesivos y se ha buscado resolver el problema, persisten muchos obstáculos, incluyendo la amplitud y dispersión del marco jurídico-institucional y la falta de recursos y personal técnico calificado.

En tal contexto, entre los principales aspectos de numerosos requisitos a nivel municipal se pueden señalar:

- Trámites para patentes comerciales e impuestos de operación.
- Impuesto de construcciones.
- Impuesto de bienes inmuebles; tasas ambientales.
- Impuestos al financiamiento del servicio de policía municipal.
- Tasas por los servicios de alumbrado público y de mantenimiento de parques.
- Licencia municipal o permiso de construcción.
- Retrasos en la actualización del sistema de información para el registro, control y cobro de las cuentas de los contribuyentes.
- Poca innovación en estrategias de cobro que faciliten y agilicen a las empresas el pago de los tributos municipales; tarifas de otros servicios municipales poco actualizadas.
- Limitaciones en sistemas informáticos integrados.
- Cultura institucional, organizacional y de gestión poco moderna en términos de limitados procedimientos, funciones, capacidad administrativa.
- Falta de procesos de depuración de las bases de datos.
- Falta de lineamientos estratégicos para promover la inversión empresarial.⁶⁵

6.3.3. Informatización

En años recientes, Costa Rica ha realizado un gran avance en la informatización de los procesos administrativos para la apertura de negocios. La puesta en marcha de la ventanilla electrónica CrearEmpresa⁶⁶ ha facilitado significativamente el proceso de registro de una empresa. Además, se ha implementado la firma electrónica, agilizando la formalización a distancia de trámites. Por último, también se han puesto a disposición, a través de

⁶³ Ver Ley N° 8801, Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades.

⁶⁴ Ver igualmente: Contraloría General de la República, Memoria Institucional 2016.

⁶⁵ Entre los impuestos municipales principales se encuentran: gestión y recolección de residuos; limpieza de los espacios públicos; sistemas de alcantarillado y drenaje; iluminación eléctrica; parques públicos; nueva infraestructura; carreteras; impuestos sobre la madera; impuestos sobre las obras realizadas; impuestos de construcción; impuestos sobre el precio de venta del cemento; impuestos de sellos municipales sobre transacciones bienes inmuebles; arrendamiento en las zonas marítimo-terrestres; licencias municipales (Patentes).

⁶⁶ www.crearempresa.go.cr

Internet, el registro de nombres comerciales y un portal informativo con información al detalle de los pasos para crear una empresa, que hasta permite calcular tiempos y costos⁶⁷ (UNCTAD, 2016).

Sin embargo, el potencial de estas herramientas parece no estar utilizado en forma eficiente. Un estudio tipo RCT (CAATEC, 2011) sobre el efecto de las ventanillas electrónicas observó una importante mejora en términos de eficiencia, ventas y costo pero, debido a la baja penetración del uso de internet y computadoras, el impacto global de plataformas electrónicas termina siendo muy limitado.⁶⁸ Tal como se indica en el Capítulo 7 [Acceso al crédito], la efectividad de las políticas de inclusión financiera también se ve limitada por esta falta de inclusión digital. Las reformas en telecomunicaciones de los últimos años deberían incidir en forma positiva hacia un mejor uso de medios electrónicos. De hecho, Costa Rica ha estado mejorando en acceso a las tecnologías de información y comunicaciones (TICs) pero se el avance es menor en el acceso a internet y banda ancha.

6.3.4. Reformas

La Tabla 6.5 presenta algunas sugerencias en relación a los temas identificados. Además de complementar las iniciativas mencionadas, se realizan algunas modificaciones para hacerla más integrativas en términos de tener en cuenta el interés de los municipios y en preservar las funciones esenciales de supervisión del Estado en materia sanitaria y previsional.

TABLA 6.5. Modificaciones a las regulaciones a la entrada y simplificación administrativa

Institucionales	Fortalecer el Consejo Presidencia de Competitividad e Innovación para: <ul style="list-style-type: none"> ▪ promover el plan de la competitividad e innovación (diseñado en el Plan Nacional de Desarrollo) con el enfoque de mejorar el clima de negocios con una perspectiva de largo plazo, ▪ definir una nueva estrategia de simplificación de trámites y de mejora regulatoria, ▪ modificar la legislación para aumentar la seguridad en transacciones registrales ▪ capacitar a funcionarios sobre nueva normativa ▪ crear mejores esquemas de pago y cumplimiento oportuno.
	Una forma de fortalecer el Consejo podría ser a través de un mecanismo ejecutivo presidencial o de una efectiva y pequeña dependencia técnica, dependiente directamente del Presidente o del Congreso, con potestad para realizar las coordinaciones necesarias entre ministerios, otras entidades del sector público, municipios a los fines de institucionalizar los procesos de mejora regulatoria y darles mayor fuerza política.
	Sobre dichas bases, definir una estrategia nacional integral y coordinada de reducción de trámites y mejora regulatoria en todos los niveles del Poder Ejecutivo y las Municipalidades.
	Establecer un mecanismo de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley 8220 y sus reformas para garantizar su efectiva ejecución.
	Definir un programa de fortalecer las auditorías internas de las instituciones públicas para hacer más expeditas las investigaciones y rendición de informes y cuentas.
	Definir una clara, unificada y coordinada política y estrategia de Gobierno electrónico.
	Coordinar y elaborar un proyecto intermunicipal para armonizar licencias, homogeneizar criterios de certificación de uso de suelo e implementar la infraestructura informática para digitalizar los respectivos trámites. Reemplazar el timbre de Archivo Nacional, el timbre Fiscal, el pago Municipal y el Derecho de Inscripción por un único pago, habilitado para ser hecho también por vía electrónica.
Normativas	Hacer opcional la certificación por notario de la escritura.
	Eliminar requisito de depósito en cuenta bancaria previo al registro.
	Eliminar requisito de publicación del aviso en el periódico oficial de gobierno.
	Para los negocios de bajo riesgo sanitario, dar un plazo más amplio para obtener la licencia sanitaria previa, e implementar una inspección posterior a la entrada en funcionamiento.
	Posibilitar que la inspección de la CCSS se realice con posterioridad a la entrada en funcionamiento, estableciendo un plazo límite para corregir defectos que se hubieran verificado.
Iniciar la eliminación de ciertos pagos no esenciales, por ejemplo, Colegio de Abogados, Educación y Cultura, Sello Agrario, entre otros	
Operativas	Introducción de un convenio constitutivo estandarizado.
	Vincular las bases de datos, funciones y sistemas referidos al registro de empresas del Registro Nacional, el Ministerio de Hacienda, el INS y la CCSS a los de CrearEmpresa, a los fines de unificar completamente las ventanillas electrónicas y minimizar la cantidad de pasos.
	Implementar un formulario único en CrearEmpresa para los registros ante el Ministerio de Hacienda, el INS y la CCSS.
	Implementación de oficinas asistencia digital que operen CrearEmpresa, fijas y/o itinerantes según la demanda local, que concentren todas las funciones de atención al público referidas a la creación de empresas, de manera de asistir a la población analfabeta digital. Estas instancias serán las únicas ventanillas de atención al público. Pueden ser estatales, paraestatales o subcontratadas a universidades, bibliotecas, asociaciones gremiales u otras entidades de la sociedad civil habilitadas a tal fin.

Fuente: elaboración propia en base a Doing Business (BM, 2017), UCCAEP (2016) y UNCTAD (2016)

⁶⁷ <https://costarica.eregulations.org/menu/94?l=es>

⁶⁸ En los últimos 5 años el país ha mejorado en estos indicadores aunque aún falta camino por recorrer. Es necesario considerar que Costa Rica abrió su mercado de telecomunicaciones de manera tardía en la región e impulsado por el TLC entre CA, Rep. Dominicana y Estados Unidos, lo cual puede tener incidencias en estos indicadores antes del 2011.

6.4. Aspectos reglamentarios de comercio transfronterizo

El principal problema reglamentario del comercio transfronterizo costarricense es el tiempo que se invierte para cumplir con los requisitos de procedimientos aduaneros. Este tiempo representa una porción muy importante del costo de procedimientos de las transacciones comerciales con otros países ya que, por retrasos, se incumplen oportunidades de negocios y se perjudica la percepción respecto de la calidad y confiabilidad del proveedor (Fries & Fernandez, 2012; Volpe Martincus, 2016). Por ejemplo, para el traslado de productos frescos a Nicaragua, el tiempo de espera en aduana genera una pérdida económica equivalente a todo el resto de los costos de transporte, duplicando así los costos logísticos (Fries & Fernandez, 2012). Mejoras en este aspecto pueden tener un impacto importante en el volumen y la diversificación del comercio de los países en desarrollo (Alberto & Wilson, 2012; Beverelli, Neumueller, & Teh, 2015).

Grandes avances han sido logrados en las últimas décadas en operaciones de comercio externo.⁶⁹ En el proceso completo de exportación intervienen alrededor de 17 entidades que emiten en total 20 autorizaciones. En 1996 se introdujo la ventanilla única y en el 2014 se lanzó VUCE 2 que entre otros aspectos incorporó la firma digital.⁷⁰ En 2003 se impuso la transmisión electrónica de datos. Dos años más tarde se comenzó a implementar el TICA (sistema informático aduanero) y la firma digital. Al año siguiente, se reglamentó el SIVUCE (ventanilla única electrónica para comercio exterior) y se lo integró con el TICA, informatizando, integrando y armonizando los sistemas de todas las agencias intervinientes. En 2005 se aprobó la ley de la firma digital. Por último, en 2011 se reglamentó la plataforma COMEX, para la emisión de certificados de origen (Benavides Chávez, 2011).

Sin embargo, las reformas parecen estar dirigidas particularmente hacia modernizar y facilitar la carga y transmisión de la información, sin atender otros inconvenientes importantes. Esencialmente, los tiempos de tramitación siguen siendo problemáticos, particularmente para frutas, legumbres y otros tipos de productos perecederos. Por ejemplo, en la producción de flores para exportación, largos tiempos de espera en la Aduana para la importación de semillas forzó a exportadores a desplazar inversiones hacia otros países, así como también se han informado casos donde extensas demoras para emitir permisos sanitarios retrasan o impiden exportaciones.

6.4.1. Estructura institucional

El marco legal aduanero costarricense se compone principalmente de la Ley General de Aduanas (Ley N° 7557, 1995) y su reglamento (Decreto Ejecutivo N° 25270, 1996). Ambas normativas se complementan con diversos instrumentos legales regionales e internacionales.

El Sistema Aduanero Nacional se compone del Servicio Nacional de Aduanas (SNA) y las entidades relacionadas. El SNA, dependiente del Ministerio de Hacienda, cumple funciones de control sobre el comercio exterior y se encarga de aplicar la legislación aduanera. A su vez, se compone de la Dirección General de Aduanas (DGA), las aduanas, sus dependencias y los demás órganos aduaneros (CGR, 2016).

La Ley 7638 (1996) creó el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y PROCOMER. La principal misión del COMEX es “definir y dirigir la política comercial externa y de inversión extranjera”, mientras que PROCOMER se encarga de “diseñar y coordinar programas relativos a exportaciones e inversiones, con sujeción a las directrices que dicte el Poder Ejecutivo”. A diferencia de COMEX, PROCOMER es gobernada por representantes del Poder Ejecutivo y cámaras empresariales (UCCAEP, Industria, Agricultura, Comercio y Exportadores).

El Decreto Ejecutivo N° 36461-H (2011) reglamentó el Programa de Facilitación Aduanera para el Comercio Confiable en Costa Rica (PROFAC). Se trata de un programa para autorizar a las personas físicas o jurídicas que, voluntariamente, deseen actuar en condición de Operadores Económicos Autorizados (OEA), en base al cumplimiento de estrictos requisitos y antecedentes de confiabilidad. Los OEA gozan de importantes ventajas para las operaciones de comercio exterior, en particular de tener una menor probabilidad de inspección física y de tener acceso a trámites simplificados, entre otros (MH, 2017a).

Por último, cabe destacar la participación de Correos de Costa Rica en el comercio exterior. Esta entidad, en conjunto con PROCOMER, desarrolló el programa Exporta Fácil, un procedimiento simplificado para exportaciones e importaciones de tamaño y valor reducidos.

⁶⁹ En muchos casos, los costos directos no parecen representar un problema más importante. De hecho, los valores de los análisis de laboratorio son los más bajos de la región (Fries & Fernandez, 2012), y el uso del SIVUCE es sin cargo para las primeras 50 exportaciones (Elorza, 2012).

⁷⁰ Ver nuevos proceso de digitalización de exportaciones en <http://www.procomer.com/>

6.4.2. Procedimientos administrativos del comercio exterior

Las operaciones de comercio exterior requieren numerosos procedimientos. Los mismos se detallan en los cuadros a continuación.

Operación	Duración		Costo (USD)
	Min	Max	
Registrarse como exportador	3 d	10 d	214
Pre-registro (online)	30 m	60 m	0
Pago	10 m	30 m	3
Obtener código de exportador	15 m	45 m	0
Solicitar claves SIVUCE (online)	1 d	2 d	0
Obtener contrato de SIVUCE	10 m	30 m	0
Pagar derecho de SIVUCE	10 m	30 m	45
Comprar token para exportaciones	10 m	30 m	50
Obtener documentos notariales	1 d	5 d	116
Obtener constancia CCSS (online)	10 m	15 m	0
Obtener formulario de inscripción de personal para transmisión de datos al SIVUCE TICA (online)	5 m	10 m	0
Solicitar cita de registro para transmisión electrónica de datos	1 d	3 d	0
Registro para transmisión electrónica de datos	10 m	30 m	0
Capacitación SIVUCE	4 h	4 h	0
Capacitación SNT	1 h	1 h	0
Obtener registro fitosanitario para exportación agrícola	20 m	60m	92
Pago anualidad	10 m	30 m	92
Registro como exportador SFE (online)	10 m	30 m	0
Registrarse como importador	5 d	10 d	0
Solicitar inscripción como importador habitual	5 d	10 d	0
Retirar inscripción como importador habitual	10 m	25 m	0
Capacitación del sistema de notas técnicas	1 h	1 h	0

Fuente: elaboración propia en base a eRegulations (UNCTAD, 2016).

En primer lugar debe efectuarse una registración anual, que toma unos 10 días y consta de 16 pasos en el caso de los exportadores y sólo 3 para los importadores. Luego, según lo expuesto en el sitio eRegulations (UNCTAD, 2016), una operación de exportación frecuente como la de productos agrícolas por vía marítima requiere adicionalmente el registro anual fitosanitario de exportador y luego entre 15 y 20 procedimientos para concretar cada operación, que puede tomar entre 1 y 4 días; las importaciones, por su parte, requieren 7 documentos y se cumplimentan en 1 día, según la citada fuente. Según Doing Business, más del 50% del tiempo insumido se dedica a la preparación de documentos (BM, 2017). A su vez, a estos pasos hay que agregar los procedimientos de control realizados por el personal aduanero. Cabe mencionar, por último, que los tiempos de tramitación presentados en eRegulations son menores a los registrados por la evaluación del Banco Mundial (2009), lo cual estaría indicando que no se cumplen los tiempos estipulados para las operaciones; de hecho, la Cámara de Comercio Exterior (CRECEX) ha manifestado que algunas operaciones aduaneras toman 8 días y que la documentación pasa por 4 funcionarios distintos antes de llegar al encargado de analizarla (CGR, 2016).

La tramitación online de una exportación consiste de hasta 3 trámites separados. El primero, común para todas las operaciones, es la carga de la DUA al TICA para que se autorice el despacho. Si se requiere un permiso de exportación previo, se realiza otro trámite a través del SIVUCE; aquí, si es requerido un pago, se debe presentar el comprobante en la institución que debe otorgar el permiso; y, si se requiere inspección, se confecciona la solicitud para presentar en el puesto aduanero, y una vez concluida la inspección se entrega el permiso de exportación para finalmente ser cargado al TICA. El último trámite es la certificación de origen, cuando fuera requerida por el país de destino, que requiere presencia física en la institución con la documentación necesaria (Volpe Martincus, 2016); cuando se tratare de una exportación a Guatemala, Honduras, Salvador o Nicaragua, TICA se encarga de generar de manera automática el FAUCA⁷¹ y transmitirlo electrónicamente al país de destino.

La revisión física y documental es el punto crítico del proceso aduanero. Consiste en una larga serie de pasos:

- Traslado al lugar de revisión.
- Verificación de la documentación.
- Identificación de los bultos.
- Tratamiento de los bultos dañados.
- Solicitud de apertura.
- Reconocimiento físico.
- Elaboración de actas extracción de muestras para análisis (si corresponde).
- La verificación en el sistema informático.

⁷¹ Formulario Aduanero Único Centroamericano. Es el único documento exigible para la recepción de mercancías objeto de libre comercio en la región, funcionando como declaración, factura y certificado de origen (Benavides Chávez, 2011).

De acuerdo con la ley, todo el procedimiento debería concluirse dentro de las 48 horas posteriores a la presentación del DUA, excepto que el gerente de la aduana de despacho ordene en forma motivada una prórroga de otras 48 horas (CGR, 2016).

La selección de mercancías para revisión se realiza mediante el módulo de riesgos del sistema TICA. La probabilidad de un determinado cargamento de ser revisado depende de las reglas de riesgo creadas a partir de los perfiles previamente construidos por la Dirección de Gestión de Riesgo. Los parámetros tomados en cuenta a tal fin son diversos, como por ejemplo: los convenios aplicables, la naturaleza de la mercancía, la procedencia o destino, peso, cantidad, tipo de auxiliar, el importador, el exportador y la calidad de las declaraciones presentadas, entre otras, así como sus combinaciones (CGR, 2016).

TABLA 6.7. Detalle de los procedimientos para exportar

Operación	Duración		Costo (USD)
	Min	Max	
Exportación marítima de productos agrícolas	2 d	4 d	319
Contactar agencia aduanal	10 m	30 m	
Crear factura de exportación	10 m	20 m	0
Contactar a un transportista	10 m	20 m	
Reservar container y espacio en un buque	10 m	20 m	
Compra de nota técnica 265	10 m	30 m	3
Creación de nota técnica 265 (online)	0,5 d	1 d	0
Pagar certificado fitosanitario	10 m	30 m	6
Aprobación nota técnica 265 (online)	10 m	30 m	0
Pagar inspección fitosanitaria	10 m	30 m	102
Inspección del servicio fitosanitario del estado	1 h	4 h	0
Colocación de marchamo	5 m	10 m	5
Creación de declaración única aduanera (DUA)	20 m	30 m	0
Creación de conocimiento de embarque	10 m	30 m	25
Manifiesto del conocimiento de embarque	30 m	60 m	0
Levante de mercadería para exportación (marítimo)			0
<i>Según país de destino</i>			
Descargar cuestionario de origen (online)	5 m	5 m	0
Obtener verificación de origen de mercancía	1 d	3 d	0
Pago de verificación de origen de mercancía	10 m	40 m	175
Compra de certificado de origen	10 m	40 m	3
Aprobación de certificado de origen	2 h	3 h	0

Fuente: elaboración propia en base a eRegulations (UNCTAD, 2016).

TABLA 6.8. Detalle de los procedimientos para importar

Operación	Duración		Costo (USD)
	Min	Max	
Importación marítima	1 d	1 d	100
Contactar una agencia aduanal	10 m	30 m	0
Recepción de factura y documentos originales	10 m	30 m	0
Inscripción de producto en el Ministerio de Salud	10 m	30 m	100
Creación de nota técnica	10 m	30 m	0
Solicitud de aprobación de nota técnica	10 m	30 m	0
Retiro de nota técnica aprobada	10 m	35 m	0
Verificación de documentos	5 m	5 m	0

Fuente: elaboración propia en base a eRegulations (UNCTAD, 2016).

Por otro lado, Exporta Fácil ofrece un procedimiento adaptado a las MiPymes. Permite, mediante un procedimiento simplificado, exportar a 190 países bultos de hasta 30 kg. Aprovechando el despliegue territorial del correo, se facilita la logística mediante el establecimiento de 47 puntos de entrega y recepción de empaques en todo el país. No exige DUA ni registro como exportador en PROCOMER. Solo se requieren los formularios postales, la factura y, de ser necesario, el permiso de exportación (tramitable a través del SIVUCE) y acudir a la sucursal del correo con el permiso impreso (Correos de Costa Rica, 2017; Coghi Gómez & Salas, 2009).

6.4.3. Obstáculos identificados

La Contraloría General de la República (CGR) ha señalado que el funcionamiento de las aduanas no es eficaz. En un detallado reporte, titulado “Informe de Auditoría Operativa sobre la Eficacia de la Gestión de las Aduanas” (DFOE-SAF-IF-06-2016), el organismo evaluó los tiempos de tramitación e identificó potenciales cuasas de las tardanzas, tomando como marco los objetivos establecidos para la DGA en la ley, de los indicadores de buenas prácticas del BID, CATT y OMA y del concepto de “Aduana Deseable” de IIRSA. Al estudiar el tiempo transcurrido desde la aceptación de la DUA hasta el levante de las mercancías se observó que el 40% de los despachos tardó más de 48 horas. A su vez, dentro de este grupo, la mayoría (25,7% del total de despachos) superó las 96 horas, e incluso hubo una fracción muy significativa (15,3% del total) que excedió las 120 horas (CGR, 2016).

Las tardanzas no se corresponden necesariamente con un control fronterizo estricto, profundo y comprehensivo. El porcentaje de inspecciones físicas no llega al 15% de los despachos de importación ni al 5% de los de exportación. A su vez, hay una gran variabilidad temporal en la intensidad del esfuerzo de inspección, observándose muchos meses en los que el porcentaje de despachos inspeccionados fue muy bajo. Del total de despachos en canal rojo para inspección física, el 6% ha recibido inspecciones menores a 3 horas (la DGA estableció un mínimo de duración de 8 horas), un pequeño porcentaje llegó a durar menos de 30 minutos, lo cual obliga a revisar de manera profunda si las inspecciones se están realizando correctamente (CGR, 2016).

La congestión por falta de medios es considerada la principal causa de la tardanza. De acuerdo con la CGR (2016), La deficiente infraestructura, la falta de personal y los limitados horarios de atención hacen más lento el funcionamiento de los puestos aduaneros y aumentan el riesgo de tráfico ilícito de bienes y defraudación fiscal. Resultan notorios los problemas estructurales, entre los cuales podemos citar, entre otras situaciones:

- Edificaciones defectuosas en términos de funcionalidad, seguridad y salubridad.
- Uso deficiente del espacio.
- Caminos en mal estado con poca iluminación.
- Bodegas saturadas, hacinamiento.
- Ausencia de cámaras de seguridad, entre otras situaciones.
- Carencia de equipo de revisión y control complementario a los sistemas informáticos (escáner, equipo de pesaje, rayos x, láser o cámaras fotográficas).

Por su parte, un diagnóstico del Ministerio de Hacienda de octubre 2013⁷² señalaba problemas similares. De acuerdo con este informe, entre los principales problemas del sistema de aduanas se encuentran:

- Discrecionalidad.
- Falta de visión estratégica.
- Ausencia de riesgo aduanero.
- Falta de trazabilidad de operaciones.
- Ausencia del control de la carga.
- Ausencia de medición de los procesos aduaneros y pobres resultados en la gestión.
- Carencia de controles no intrusivos.
- Falta de recursos para inversión en infraestructura.
- Estructura operativa no orientada hacia la facilitación de las operaciones de comercio.

La propia DGA (2017) ha realizado diagnósticos. El Informe Final de Gestión del 2017 DGR-DAR-095-2017 de la Jefa del Departamento de Gestión de Riesgo de la mencionada institución indica que existen requerimientos pendientes de resolución referidos a entrega rápida y supervisión de la descarga en puerto y en fin de tránsito, entre otros. Dichos problemas pendientes se relacionan sobre todo a la selección automática de manifiestos para supervisión de la descarga.

A esto se deben agregar las falencias propias del TICA. En primer lugar, no permite remisión automática de datos para importaciones, de manera que debe esperarse a que la carga esté en puerto (Grau Tanner, 2012). Diseñado en un momento en que el volumen de comercio era mucho menor, ahora el sistema colapsa con frecuencia, y si bien la ley permite la carga manual en ese caso, los agentes no lo hacen, debiendo acudir a la jefatura para que se imparta la instrucción de hacerlo. También resulta problemático adaptarlo a cambios arancelarios, con efectos constantes por los procesos continuos de baja de sus aranceles. Además, según COMEX, más de un 80% del comercio del país se encuentra amparado a algún acuerdo comercial. Por último, existe dependencia de asistencia técnica sobre todo externa para añadir módulos o hacer modificaciones al sistema.

Otro inconveniente es la poca coordinación con agencias extranjeras. De acuerdo con la OCDE (2013), Costa Rica no ha realizado ninguna acción ni cumple con condición alguna de las establecidas en la metodología como contribución a la cooperación con agencias externas. Esto significa que, en los pasos fronterizos con países vecinos, no se han coordinado horarios de atención ni procedimientos y reglamentos comunes, así como tampoco se han desarrollado instalaciones conjuntas ni se han llevado a cabo operativos de control en conjunto. Un ejemplo relevante de estos inconvenientes se da en el caso de las exportaciones de tomates y otros productos frescos a Nicaragua, donde a las 3 horas de espera en la aduana del lado costarricense se deben agregar otras 5 horas del lado nicaragüense, implicando que la falta de cooperación internacional duplica los tiempos de espera (Fries & Fernandez, 2012). Colombia, por el contrario, ha invertido en controles documentarios y físicos coordinados, desarrollo de instalaciones conjuntas y coordinación transfronteriza de horarios aduaneros (Möisé, 2013).

⁷² En Ruta hacia la Consolidación Fiscal : Agenda para un Dialogo Nacional:
http://www.hacienda.go.cr/docs/526ad11f94404_Presentacion%20Mesa%201.pdf

En algunos casos, la solución a ciertas deficiencias estructurales no requiere grandes inversiones. El presupuesto del SNA se encuentra subejecutado en ciertas partidas como equipamiento y obras. Esto denota debilidad en los procesos de formulación, análisis y control presupuestario por parte de la DGA, lo que a su vez incide sobre las mejoras que se le puedan hacer al servicio aduanero. (CGR, 2016). Y, en todo caso, los montos requeridos para mejorar el proceso aduanero son relativamente pequeños (Möisé, 2013), con potenciales beneficios muy superiores.

Sin perjuicio de los problemas estructurales, hay margen para simplificar la tramitación. Panamá, país vecino, exige menos documentación para las operaciones de comercio internacional. Tanto para las importaciones como para las exportaciones, en dicho país no se exige la presentación de la lista de empaque ni de los recibos de manipulación en la terminal (BM, 2017). Por último, debe adecuarse el manejo de TICA a la normativa, ya que se ha reportado que, si bien el sistema exige operar sin papel, muchas entradas deben hacerse en papel porque las aduanas exigen firmas originales (Grau Tanner, 2012).

Adicionalmente, se ha introducido recientemente el requisito de pesaje obligatorio de la carga. La medida es consecuencia de la voluntad del gobierno por cumplir con estándares de seguridad establecidos en el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida en el Mar. La medida ha sido mal recibida por los operadores ya que además de introducir más procedimientos y tiempo, genera un costo directo adicional, y las instalaciones aduaneras no se encuentran en condiciones de realizar en tiempo todos los pesajes (Central America Data, 2016).

Sin embargo, están ocurriendo avances importantes para remover los obstáculos mencionados. En mayo del 2017 se ha aprobado un préstamo del BID por US\$100 millones para mejorar la infraestructura fronteriza en los puestos fronterizos de Peñas Blancas, Paso Canoas, Las Tablillas y Sixaola⁷³. Los objetivos de dicha intervención persiguen sobre todo confrontar los problemas de infraestructura, descoordinación interinstitucional, inseguridad, falta de controles para los usuarios, procedimientos repetitivos e ineficientes, carencias presupuestarias, y actividades informales. De manera complementaria, se prevé fortalecer herramientas informáticas como sistemas de información aduanera, la Ventanilla Única de Comercio Exterior y un sistema de gestión.

6.4.4. Propuestas de acción

A partir de los diagnósticos y de algunas propuestas aisladas se presentan una serie integrada de sugerencias en cuanto a los procedimientos y regulaciones del comercio transfronterizo (**Error! Reference source not found.**9), que abarca 4 aspectos: infraestructura, coordinación externa, cuestiones operativas y planeamiento institucional.

En cuanto a la infraestructura, hay cuestiones referidas a lo digital y a la gestión de las inversiones. Sería un gran avance contar con una plataforma donde puedan contratarse y transmitirse documentación transportistas, acopiadores, brokers, despachantes y demás actores de la cadena de valor del comercio exterior, y, una vez integrado este sistema con el TICA, se habrá logrado una total trazabilidad de la operación y se contará con mejor información. También es necesaria la superación del TICA, mediante la total transferencia de tecnología o la adquisición de un sistema nuevo, de manera de lograr autonomía en el manejo y la evolución del mismo. En cuanto a las deficiencias de infraestructura y equipamiento en los puestos aduaneros, las mismas pueden solucionarse, al menos en parte, mediante una mejor gestión, ya que hay una fuerte subejecución de presupuesto.

También hay margen para mejoras en la coordinación externa. Se deben armonizar los sistemas informáticos aduaneros con los de los principales socios comerciales, de manera de poder transmitir de manera automática la información. De esta manera, será más fácil implementar controles aduaneros únicos y coordinados. En cuanto a los países limítrofes, también sería provechoso desarrollar los marcos jurídicos apropiados para contar con instalaciones relacionadas al proceso aduanero de manera conjunta. Con estas herramientas se podría reducir fuertemente los costos monetarios directos y los tiempos de los procedimientos aduaneros, mediante la eliminación de duplicaciones en los procedimientos.

En los aspectos operativos se han identificado muchas reformas de variada importancia. Respecto a la inspección en origen, debe diseñarse una normativa que garantice la seguridad del embarque mediante, por ejemplo, un sellado especial del contenedor al momento de salida para ser destrabado al otro lado de la frontera, y la correspondiente documentación siendo remitida por vía electrónica a la Aduana, para evitar que dicho contenedor sea inspeccionado nuevamente en la frontera. En cuanto al canal aduanero preferencial, el objetivo del mismo es proveer una vía de atención más rápida a quienes la necesiten (particularmente quienes comercian productos perecederos) y al mismo tiempo incrementar la recaudación. También hay diversos cambios que deben ampliarse

⁷³ http://www.comex.go.cr/sala_prensa/comunicados/2015/enero/CP-1847.aspx

al TICA. Por último, en cuanto a las competencias de los agentes, la reforma apunta a evitar tardanzas causadas por dudas en la forma de proceder ante imprevistos.

TABLA 6.9. Medidas sobre procedimientos y regulaciones del comercio transfronterizo

Infraestructura	Crear una plataforma electrónica de gestión de comercio exterior, que incluya a todos los actores privados de la cadena de valor, con funciones de contratación y remisión de documentación online, y que en el futuro pueda integrarse al TICA.	
	Evaluar alternativas al sistema TICA en relación a un sistema más adaptado a los intercambios del país y un paquete tecnológico completo.	
	Reforzar el control sobre la gestión de las inversiones en la Aduana, a los fines de evitar la gran subejecución del presupuesto para bienes durables.	
Coordinación externa	Continuar armonizando los sistemas de gestión aduanera y comercial con los de los países vecinos y comenzar a hacer lo propio con las de los principales socios comerciales	
	Abrir un diálogo con los socios comerciales claves para identificar medidas de controles aduaneros coordinados.	
	Nicaragua y Panamá	Identificar inversión en instalaciones aduaneras de uso compartido, incluyendo laboratorios y demás servicios vinculados.
		Armonizar y unificar procedimientos de inspección. Coordinar horarios de atención aduanera.
Aspectos operativos	Eliminar la obligatoriedad de la intervención notarial en el proceso de registro como exportador.	
	Incorporar la opción de registro como exportador fitosanitario al proceso inicial de registro como exportador.	
	Utilizar la firma digital habilitada para la apertura de empresas mediante la Ley N° 8454 (2005) como método de autenticación de los trámites de comercio exterior, eliminando el requisito de tener que tramitar un nuevo e-token al registrarse como exportador.	
	Eliminar el requisito de tener que presentar la lista de empaque y de los recibos de manipulación en la terminal en la documentación para importar y exportar.	
	Implementar mayores sanciones y mecanismos de control para hacer cumplir los procedimientos que la ley exige que sean digitales, particularmente para aquellos casos en que se exijan documentos aduaneros en papel con firma original.	
	Evaluar el establecimiento de parámetros claros que habiliten la realización de una revisión física rápida cuando las circunstancias y características del despacho lo ameriten.	
	Evaluar alternativas para facilitar el proceso de la carta de crédito por el sector bancario.	
	Realizar un estudio profundo de las causas en las tardanzas en inspecciones sanitarias.	
	Implementar un sistema de inspecciones en el lugar de origen.	
	Implementar un canal adicional de procesamiento aduanero, que sea preferencial y con un costo adicional al general.	
	Legislar de manera clara y taxativa las competencias de los agentes aduaneros ante fallas del sistema y vigilar el cumplimiento.	
	Construir bases de datos y realizar estudios estadísticos periódicos que ayuden a mejorar continuamente los algoritmos del mecanismo de selección de riesgos.	
	Establecer semáforo para descarga en depósito.	
	Mejorar el precinto electrónico.	
	Incluir nuevos criterios de selección de riesgo en los espacios “DUA” y “Posterior” para control inmediato y posterior.	
	Facilitar y obligar a la correcta selección del tipo correcto de contenedor por parte del declarante en el TICA.	
	Incorporar al Módulo de Riesgo del TICA variables que permitan la implementación de reglas de control y facilitación conforme a la categorización de importadores según su nivel de riesgo, partiendo de la tabla de ponderaciones de riesgo incorporadas en el sistema.	
Implementar en el TICA un registro del peso de las unidades de transporte en carretera.		
Instituciones	Realizar adecuaciones en PROCOMER, incluyendo en su órgano directivo a la Aduana y otros actores de la cadena no representados, y creando, bajo su órbita, una Comisión Permanente de Monitoreo sobre procedimientos de aduanas.	
	Realizar periódicamente análisis de tipo BPA+ para análisis, diagnóstico y solución de obstáculos en las cadenas comerciales.	

Fuente: elaboración propia y en base a BM (2009; 2010b) y DGA (2017).

En lo institucional también hay margen para reformas. Debe aplicarse un enfoque de cadena de valor, lo cual implica integrar a PROCOMER a sectores que allí no están representados y crear ahí dentro un organismo permanente de monitoreo. Este, por ejemplo, podrá enviar misiones de control a los puestos aduaneros a los fines de evaluar el desempeño en los mismos e identificar problemas. A su vez, tendrá a su cargo la realización periódica de evaluaciones BPA (UN-ESCAP, 2009), a los fines de comprender la cadena comercial, identificar obstáculos e idear medios para removerlos. Se han ideado metodologías que podrían ser aplicables a tal fin, particularmente la BPA+, que complementa el análisis de procesos con estudios de tiempo de procesamiento aduanero (TRD) y metodologías para asociar costo, tiempo y distancia (CTD) (UN-ESCAP, 2014).

6.5. Pago de impuestos

De acuerdo con Doing Business (BM, 2017), las tasas son los factores impositivos más importantes que enfrentan las empresas costarricenses. El número de pagos y el tiempo que toman son inferiores a los de sus vecinos e, incluso, a los del promedio de la OCDE. Sin embargo, el peso de la tributación sobre el volumen de ganancia bruta es superior al de ambos grupos de países.

El problema de las alícuotas impositivas choca también con el importante y crónico problema de desbalance fiscal. El déficit fiscal ha venido incrementándose hasta llegar al 6% del PBI, causado por problemas de recaudación y por los niveles de gasto público. Según el FMI (2016) el esfuerzo fiscal debe consistir en incrementar la recaudación, sobre todo en términos de luchar contra la evasión. Sin embargo, diferentes aspectos de la administración de impuestos contribuyen a un sistema con ineficiencias y deficiencias de recolección.

Un sistema impositivo más eficiente requiere mejorar diferentes procedimientos y fortalecer la capacidad institucional tanto en materia de impuestos indirectos como directos. Como se señala más adelante, las iniciativas de reforma fiscal que están siendo consideradas deberían tomar la oportunidad para mejorar aspectos tales como:

- Escasa flexibilidad en procedimientos y opciones de pago de impuestos.
- Obsolescencia de los textos de ley y reglamentación (Ley de Impuesto General sobre las Ventas, 1982; Ley de Impuesto a la Renta, 1988) los cuales carecen de simplicidad y adaptación a la realidad económica actual.
- Lagunas e ineficiencias del sistema tributario sobre el ingreso basado en renta territorial e imposición cedular.
- Deficiencias del sistema digitalizado con capacidades poco adaptadas a calendarios de pago de impuestos y de ofrecer un enfoque facilitador a los trámites a los contribuyentes.
- Problemas del sistema informático de registro de contribuyentes que limita actualizaciones.
- Dificultades creadas por uso de diversas bases fuera del sistema para hacer la gestión tributaria adecuada.
- Carencia de un adecuado sistema de gestión de declaraciones de impuestos sobre las ventas y de un futuro sistema de IVA.
- Falta de desarrollo en los controles del ciclo de impuestos sobre las ventas y su relación con registro de contribuyentes.

6.5.1. Estructura impositiva

En Costa Rica conviven más de 100 tributos e imposiciones fiscales (MH, 2016b), aunque los principales en términos económicos son las contribuciones a la seguridad social y los impuestos sobre las ventas de bienes y servicios y sobre la renta. Entre estos tres se explica el 90% de los ingresos tributarios, que a su vez equivale al 22,8% del PBI. A diferencia de muchos otros países de América Latina, en Costa Rica no existe el impuesto a las transacciones financieras (CIAT, 2017).

TABLA 6.10. Estructura impositiva

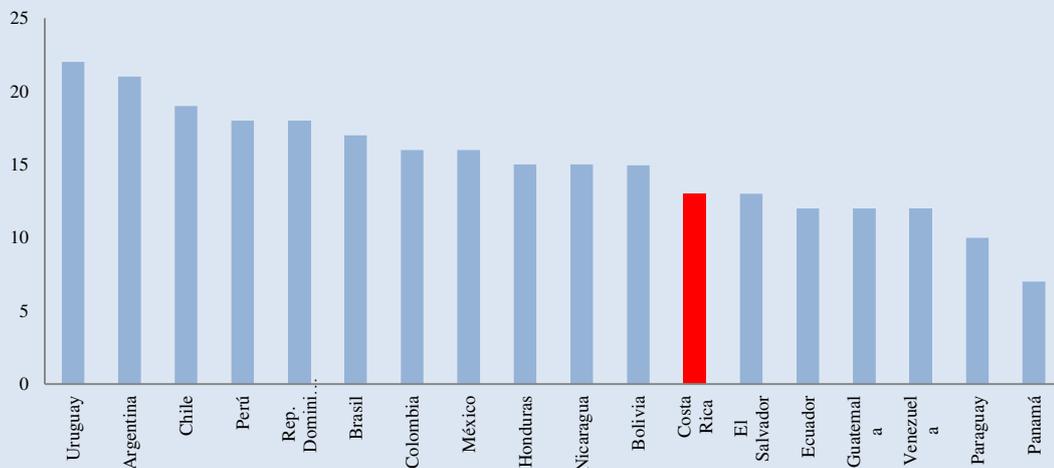
Operación	% s/PBI	% s/impuestos
Contribuciones a la Seguridad Social	7,6%	33,2%
Impuesto a la Renta	4,5%	19,8%
Impuesto a la Propiedad	1,2%	5,1%
Otros directos	0,1%	0,6%
Impuesto sobre Bienes y Servicios	8,4%	36,7%
Impuesto sobre Comercio Internacional	1,0%	4,2%
Otros indirectos	0,1%	0,3%

Fuente: MH (2016a).

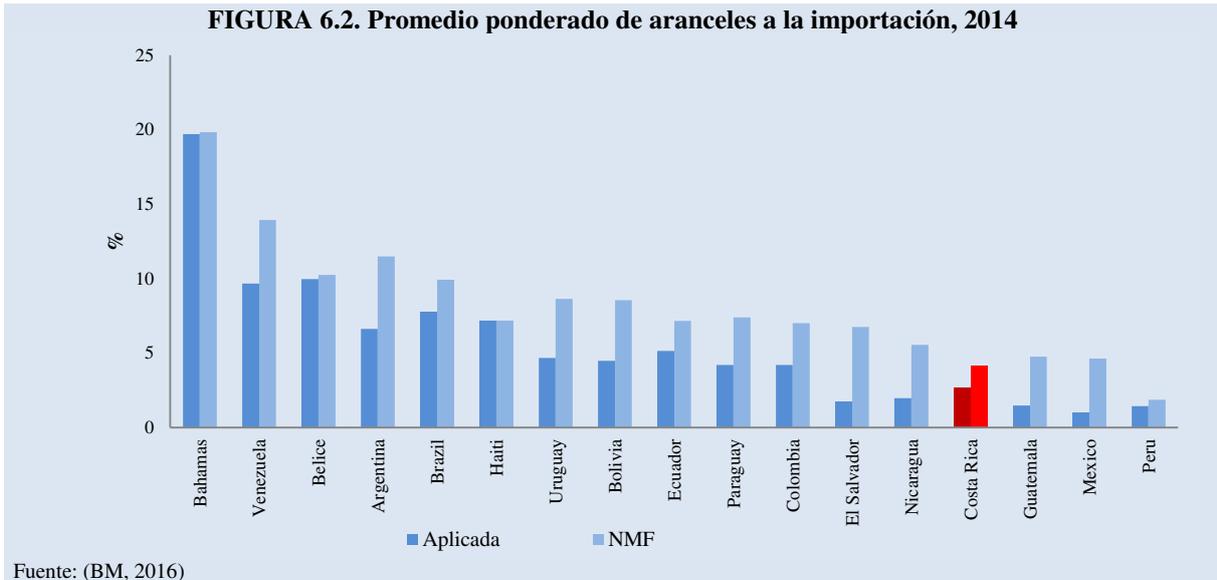
6.5.2. Impuestos sobre los bienes y servicios

El IGV tiene una tasa general de 13%, con algunas reducidas a 5% y 10%, y también existen exenciones: buena parte de los servicios, un listado limitado de bienes de la canasta básica, medicamentos, combustibles e insumos agropecuarios y para la construcción de viviendas la deducción de los créditos. En el resto del continente, casi dos tercios de los países tienen alícuotas generales superiores al 15%. A diferencia de otros países, la deducción financiera es parcial (MH, 2017b), de manera que el impuesto genera efecto cascada y su tasa efectiva es mayor sobre los bienes finales y de menor integración vertical. Los impuestos a la importación también son bajos, con tasa promedio ponderada que no supera el 4%.

FIGURA 6.1. Alícuotas generales del IGV

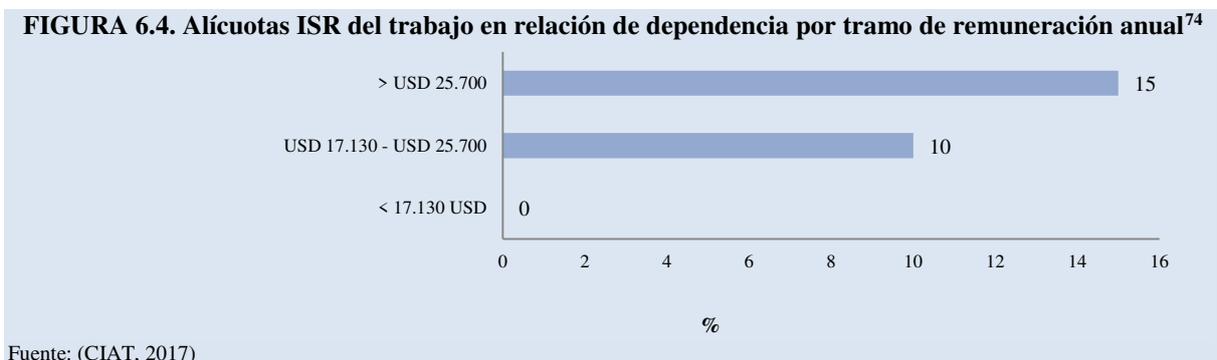


Fuente: (CIAT, 2017)



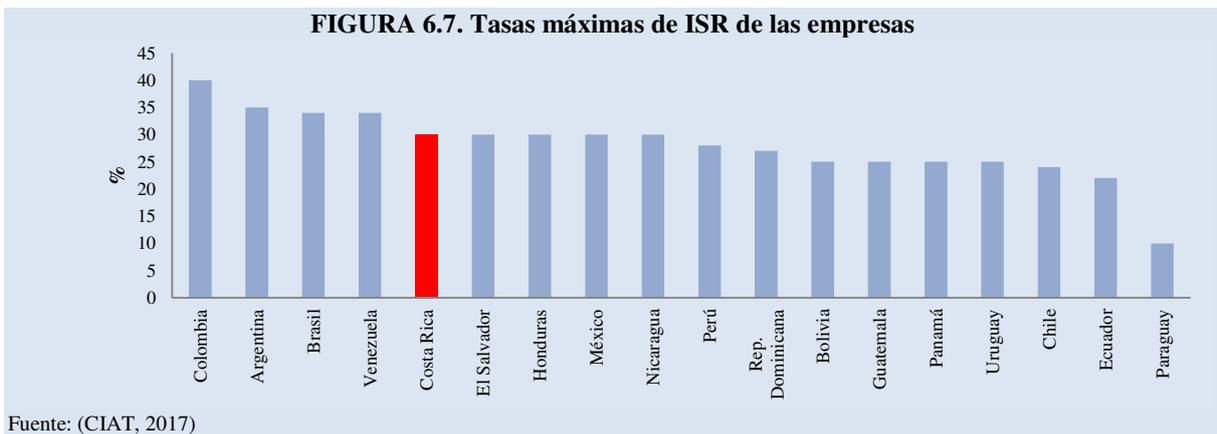
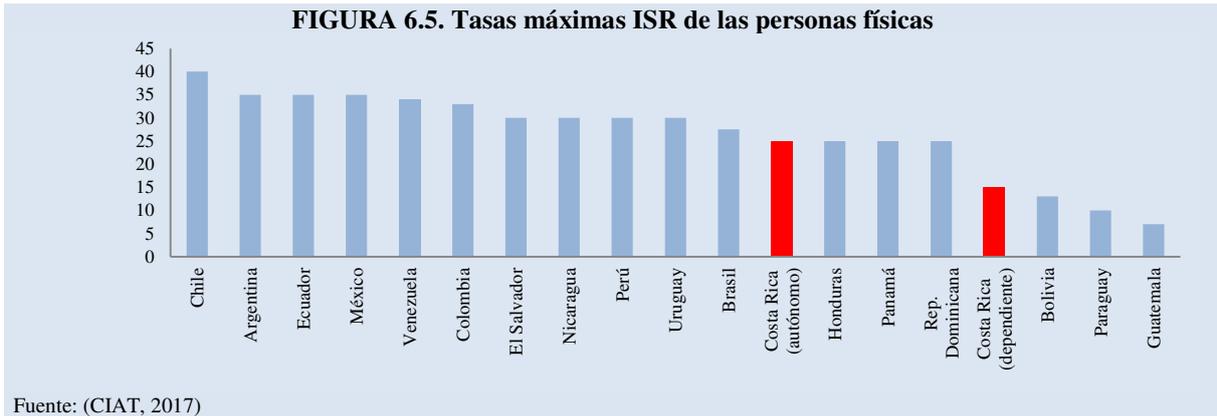
6.5.3. Impuesto sobre la renta (ISR)

Las alícuotas varían según el caso. La renta personal de actividades lucrativas tiene una alícuota progresiva de 5 niveles hasta el 25%, la del trabajo en relación de dependencia 3 niveles con máximo del 15%. Las alícuotas en niveles máximos se encuentran por debajo del promedio regional. A pesar de eso, la tasa de evasión de las personas físicas con actividad lucrativa es alarmante: 91% en 2012 (CEPAL, 2016).



El ISR sobre las empresas tiene tres escalas hasta llegar al 30%, por encima de la media regional de 28%. Aquí también se reporta una alta tasa de evasión (67,5% en 2012) que representó más del 4% del PBI.

⁷⁴ La ley prevé el cálculo de la alícuota con valores mensuales. El Figura surge de la anualización de dichos valores.



6.5.4. Régimen Tributario Simplificado (RTS)

Existe un régimen simplificado para el pago del IGV y el ISR el cual no requiere llevar contabilidad formal, sólo un libro de compras legalizado. Se usa para pequeños comercios y otras actividades de manufactura y pesca que no excedan el umbral de compras, empleados y activos. El impuesto se paga trimestralmente aplicando dos coeficientes al total de compras (MH, 2017c; Morales Serrano, 2017).

6.5.5. Reforma tributaria en curso

6.5.5.1. Principales disposiciones

En los últimos años se han discutido importantes líneas y propuestas de reforma tributaria. En líneas generales, y siguiendo las recomendaciones del FMI (2016), las principales propuestas de reforma apuntan a ampliar la base de recaudación e incrementar las tasas, con el desafío de tratar de buscar a su vez mayor progresividad y mejores incentivos al sector privado. Los principales puntos de la reforma:

- IGV:
 - Reemplazo por un impuesto al valor agregado (IVA)
 - Incluir al sector servicios.
 - Incremento progresivo de la alícuota general del 13% al 15%.
 - Incrementos en las alícuotas aplicadas a la venta de autos e inmuebles.
 - Reducción de la canasta de bienes básicos exentos y reemplazo por transferencias directas focalizadas.

- ISR:
 - Introducir dos escalas (20% y 25%) en tramos altos de renta del trabajo en relación de dependencia, que afectará sólo al 3% de los trabajadores.

- Se permiten deducir los aportes a la CCSS.
- Gravar las ganancias de capital con una tasa unificada del 15%.
- Se gravan con 15% las inversiones del exterior.

Para fines fiscales, la factura electrónica, para la transacción comercial de venta de mercancías y servicios, inició a manera de prueba piloto a principios del 2017 con grandes contribuyentes. Este será un instrumento importante contra la evasión de impuestos pero necesita preparativo de mejores condiciones para retener impuestos, establecer un control efectivo de crédito del futuro IVA, cruzar datos, coordinar con tributación municipal, intercambio de informaciones y compatibilidad de datos de empresas, y las transacciones en diferentes monedas.

También hay propuestas de reformas en la seguridad social. Por un lado, desde hace 8 años se encuentra en vigencia un aumento progresivo de las contribuciones a la seguridad social. Tanto las que están a cargo del empleador como las que están a cargo del empleado han venido incrementándose gradualmente, y hacia el 2035 deben quedar 1 punto porcentual más altas que su nivel actual (BID, 2015). En paralelo, el FMI (2016) ha recomendado implementar cambios al cálculo de las pensiones y las condiciones de acceso de manera de darle sustentabilidad en el largo plazo.

6.5.5.2. Evaluación y propuestas

La reforma fiscal es de estratégica importancia para el país.⁷⁵ La OCDE⁷⁶ nota que la introducción del IVA es prioritaria y que es fundamental un diseño correcto, de base gravable amplia y que elimine las distorsiones existentes. Se proponen reformas adicionales que permitan ofrecer créditos para el IVA y la tributación de los servicios transfronterizos. La OCDE también indica que un sistema de IVA moderno facilitará una reducción de las cargas en los impuestos de relacionados a la CCSS.

Sin embargo, antes de la implementación es necesario resolver importantes problemas administrativos e ineficiencias de fiscalización. Por eso, la orientación de la reforma debe considerar tasa de impuesto de renta a un nivel competitivo y simplificar las obligaciones de impuestos directos e indirectos, incluyendo medidas dirigidas a:

- Unificar impuestos, en particular en torno al impuesto de renta.
- Armonizar utilizando normas contables (normas Internacionales de Información Financiera).
- Simplificar la devolución del IVA de manera electrónica.
- Deducir del impuesto sobre la renta el nuevo IVA sobre los bienes de capital utilizados en procesos productivos para expandir y modernizar las empresas.
- Reformar la Administración y plataformas tecnológicas poco actualizadas para mejorar pago electrónico.
- Establecer mecanismos automáticos de control.

Un punto clave en la implementación del actual ISV y del futuro IVA es el proceso de devolución.⁷⁷ Esta tarea es el “talón de Aquiles” de dichos impuestos ya que las tardanzas perjudican particularmente a cierto tipo de empresas, como las exportadoras (exentas) y aquellas que realizan compras muy grandes y recuperan lentamente. Las principales causas de tardanzas son el riesgo de fraude y los faltantes transitorios de caja para hacer frente a las obligaciones. Las mejores prácticas a nivel internacional logran la devolución en no más de 30 días. Como ejemplo de las mismas, podemos citar los sistemas STARR (Pakistán) y Golden Tax (China), de carga electrónica y cruce de datos, y el trato preferencial a los “buenos contribuyentes” en varios países (Harrison & Krelove, 2005).

Los procedimientos de gestión del impuesto también deberán ser más expeditivos que los actuales. Los problemas se refieren sobre todo al control de autorización de facturas (tanto en papel como electrónicas), la declaración y la devolución del impuesto. Por un lado, falta capacidad institucional en la administración pública, generando rezagos en la gestión tributaria en general y en la actualización del registro de contribuyentes en particular. Por el otro, el bajo nivel de cumplimiento en tiempo y forma de las declaraciones y pagos genera más rezagos. Una mayor difusión del uso de la factura electrónica debería ayudar a mejorar los niveles de cumplimiento.

Otro punto importante es la reducción de la evasión. Un riguroso trabajo del Banco Mundial (Brockmeyer, Hernandez, Kettle, & Smith, 2016) demostró que en Costa Rica la evasión del impuesto a la renta puede

⁷⁵ Enfrente del problema de déficit fiscal y a pesar de diferentes intentos de reforma fiscal integral, no ha sido posible un acuerdo en este tema. Postergar la reforma indefinidamente, a mediano plazo podría aumentar el efecto sobre la inversión y las empresas por el riesgo país en general.

⁷⁶ OCDE (2017) Análisis de políticas fiscales de la OCDE: Costa Rica 2017.

⁷⁷ El impuesto general sobre las ventas recae sobre el valor agregado en la venta de mercancías y en la prestación de algunos servicios. Se determina por la diferencia entre el débito y el crédito fiscal indicados en la contabilidad del contribuyente. El débito fiscal se determina aplicando la tarifa de impuesto sobre el precio neto del total de ventas mensuales gravadas, que incluye el impuesto selectivo de consumo o cualquier otro impuesto. Al monto resultante se le resta el crédito fiscal. Ver requisitos generales de las solicitudes de devolución de créditos fiscales –DGT-R-003-2016– Dirección General de Tributación (16 de febrero 2016).

disminuirse fuertemente y a bajo costo mediante el cruzamiento de datos y el envío de advertencias por e-mail personalizados en base a la información disponible. Es entonces recomendable tomar en cuenta este tipo de conclusiones para mejorar la recaudación sin necesidad de subir las tasas, que en definitiva perjudica a las empresas cumplidoras.

TABLA 6.11. Medidas relacionadas al sistema impositivo

Institucional	Revisar la autoridad y poderes de verificación de impuestos.
	Imponer incentivos al propio fisco para agilizar su tarea mediante el pago de intereses por las devoluciones realizadas luego de los 30 días.
	Aplicar sanciones ejemplificadoras a las solicitudes fraudulentas de devoluciones de impuestos.
Operativas	Adecuar la factura electrónica para que cumpla con los requisitos para un efectivo control del crédito del IVA.
	Iniciar la implementación de la factura electrónica con los grandes contribuyentes.
	Distinguir entre los contribuyentes de acuerdo a su historia de cumplimiento impositivo y a otros factores de riesgo.
	Solicitar garantías bancarias para quienes soliciten reembolsos rápidos.
	Extender el plazo de reembolso cuando: la solicitud esté incompleta o sea inusualmente alta, el contribuyente no responda en tiempo las preguntas de verificación o se sospeche razonablemente que hay irregularidades en la solicitud.
Gestión	Compensar los créditos de impuestos contra atrasos en el mismo o en otros.
	Priorizar el reembolso a los exportadores, en especial aquellos con buen historial de cumplimiento.
	Implementar un sistema de gestión de riesgos, limitando las revisiones previas a las solicitudes de alto riesgo, aplicando revisiones posteriores a las de riesgo medio y eximiendo de revisión a las de riesgo mínimo.
	Implementar modelos de proyección de necesidades de caja para atender los reclamos de devolución y optimizar el manejo de caja.
	Adaptar el número de revisiones a la capacidad institucional, fijando umbrales de montos individuales de reembolso más bajos a medida que va creciendo dicha capacidad.
	Establecer un nuevo sistema de servicios al contribuyente para mejorar la calidad de la interacción con la ciudadanía, facilitar el cumplimiento tributario voluntario y resolver problemas impositivos específicos de las MIPYMES.
	Aumentar la cobertura y mejorar la metodología de auditorías tributarias para detectar y disuadir fraude.
Infraestructura	Implementar controles para autorizar facturas en papel.
	Implementar un plan de gestión de atrasos de pago.
	Aumentar la cobertura y mejorar la metodología de auditorías tributarias para detectar y disuadir fraude.
	Acelerar preparativos de introducción de la factura electrónica e implementar por vía electrónica la carga de datos y la emisión de la factura, de manera de permitir fácilmente el cruce de datos y minimizar errores.
	Vincular los sistemas de datos de impuestos indirectos, directos, y de comercio externo.
Desarrollar un nuevo sistema de registro de contribuyentes con exhaustivo listado y manejo de exactitud de la información.	
	Informatar el proceso de solicitud, permitiendo incluso que las solicitudes de mínimo riesgo sean analizadas de forma automática y se generen transferencias electrónicas a sus cuentas bancarias para materializar los devoluciones.

Fuente: Elaboración propia en base a Harrison y Krelove (Harrison & Krelove, 2005).

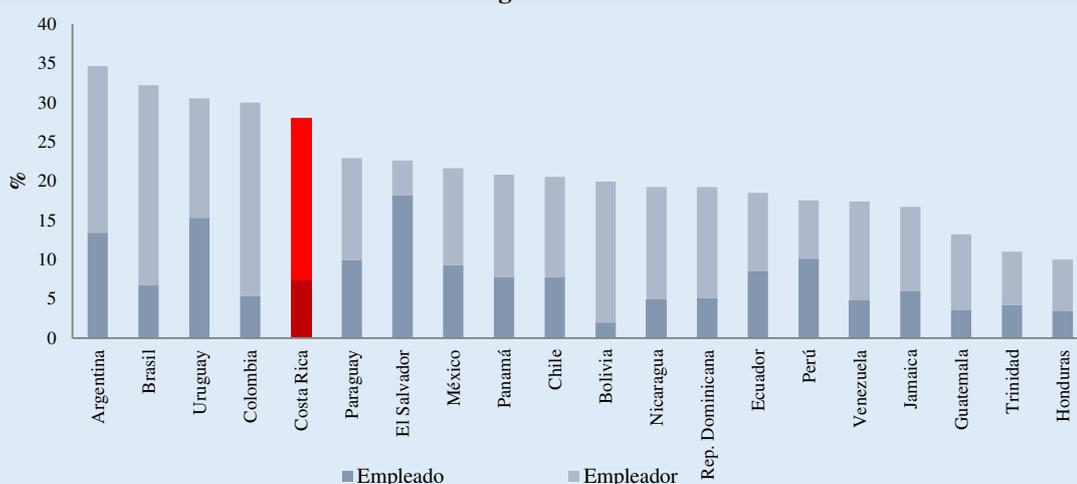
Sobre el régimen simplificado, imitando la experiencia argentina, sería recomendable dar la opción de incluir en el mismo los pagos a la CCSS y generalizar el régimen al resto de las actividades económicas.

6.5.6. Contribuciones a la seguridad social

6.5.6.1. Costo económico directo

Las contribuciones a la seguridad social tienen un peso importante en Costa Rica. Según un informe elaborado por OCDE, CIAT y BID (2016), equivalen al 28% de la nómina salarial costarricense. Si además se consideran los aportes a otras instituciones también tomados del sueldo, el descuento sobre el salario (sin incluir ISR) llega al 35,67% (ver Tabla 6.12).

FIGURA 6.8. Contribuciones a la seguridad social sobre la nómina salarial



Fuente: (OCDE-CIAT-BID, 2016)

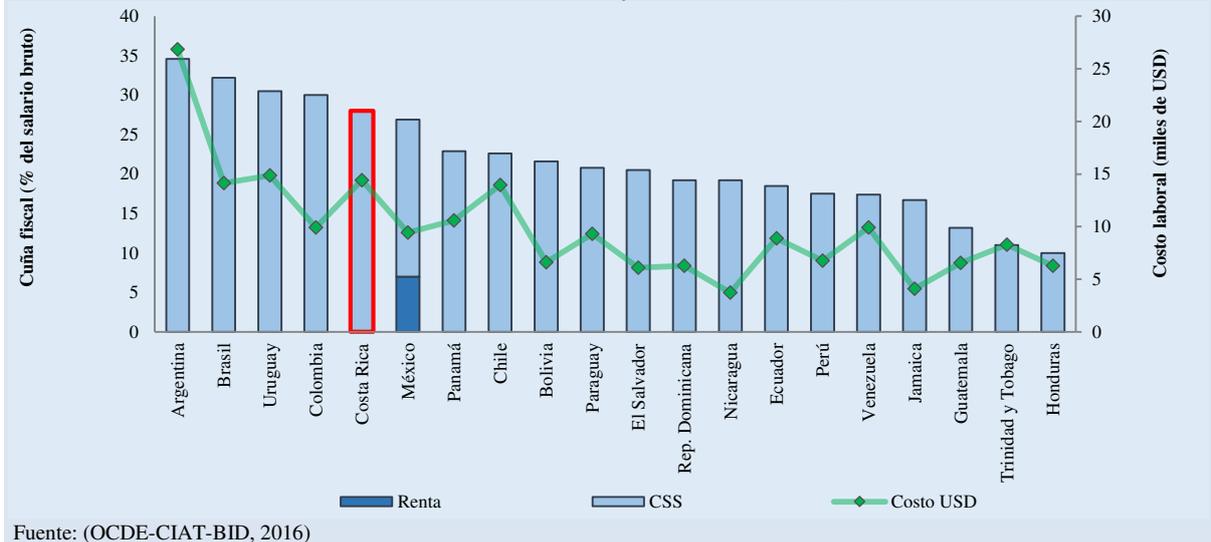
En términos comparativos, se trata de alícuota más alta de Centroamérica y una de las más altas de América Latina. Para un trabajador que gana el salario medio, si bien a este nivel de remuneración no paga ISR, la tasa de contribuciones a la seguridad social dejan el costo laboral costarricense un 36% por encima del panameño y un 52% por encima del mexicano (OCDE-CIAT-BID, 2016).

TABLA 6.12. Descuentos sobre la nómina salarial sin incluir ISR

		Patrono	Trabajador
CCSS	Seguro de Enfermedad y Maternidad	9,25%	5,50%
	Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte	5,08%	2,84%
Otras instituciones	Cuota Banco Popular	0,25%	0,00%
	Asignaciones Familiares	5,00%	0,00%
	Instituto Mixto de Ayuda Social	0,50%	0,00%
	Instituto Nacional de Aprendizaje	1,50%	0,00%
Ley de Protección al Trabajador	Aporte Banco Popular	0,25%	1,00%
	Fondo de Capitalización Laboral	3,00%	0,00%
	Fondo de Pensiones Complementarias	0,50%	0,00%
	Instituto Nacional de Seguros	1,00%	0,00%
		26,33%	9,34%
		35,67%	

Fuente: CCSS (2017)

FIGURA 6.14. Cuña fiscal y costo laboral total, 2013



Fuente: (OCDE-CIAT-BID, 2016)

6.5.6.2. Problemas de moras en pago de contribuciones a la seguridad social

Los incumplimientos en los pagos de contribuciones a la seguridad social⁷⁸ pueden tener consecuencias gravosas para la inversión y el funcionamiento empresarial, tales como:

- No poder efectuar trámites en instituciones públicas.
- Participar en licitaciones públicas.
- Inadmisibilidad de cualquier solicitud de permisos, exoneraciones, concesiones o licencias.
- Para personas jurídicas, la inscripción de documentos de registros públicos mercantil, de asociaciones.
- Imposibilidad para el disfrute de cualquier régimen de exoneración e incentivos fiscales.
- Cobro de intereses por morosidad a partir del primer día de atraso.
- Multas equivalentes a tres salarios base.
- Si la morosidad es mayor a un mes de atraso, la CCSS le cobrará las atenciones brindadas y el costo de servicios.
- En el caso que los negocios retengan cuotas de los trabajadores, y entren en mora con la CSS, se expone a una denuncia penal por retención indebida.
- Exposición de los bienes de la empresa a ser embargados.

Como se ha indicado, un problema central señalado por UCCAEP (2016) es la cotización y aseguramiento de los trabajadores independientes dado que este tipo de aseguramiento ha venido aumentando de manera significativa en los últimos años en detrimento del aseguramiento asalariado. La institución indica que no es posible que la

⁷⁸ Dado que la CCSS recauda también, a partir de esas contribuciones, recursos destinados a otras entidades (Banco Popular, FODESAF, IMAS, INA, Fondo de Capitalización Laboral y Fondo de Pensión Complementaria), entrar en mora con la Caja también implicó hacerlo con las otras instituciones.

afiliación a los seguros de la CCSS pueda hacerse utilizando como base salarios por debajo del mínimo establecido por ley y solicita acelerar el cronograma para ajustar el salario de aseguramiento con el fin de empatarlo con el salario mínimo.

Además, se debe tener presente que la cobertura de salud y previsión social de todo el país depende casi enteramente de la CCSS. En el 2012 la cobertura por seguro de salud en la población asalariada fue de un 69,2% y en la población no asalariada de un 92,7%. Asimismo, la cobertura de seguro de pensiones para la población asalariada fue en ese mismo año de un 63,2% y en la población no asalariada de un 74,8%. Esta realidad imprime un gran reto pues la condición de asalariado otorga una mayor protección al trabajador y su familia, tanto en salud como para pensiones (UCCAEP, 2016).

Bajo condiciones económicas difíciles, como ciclos de mercados recesivos o shocks externos negativos sobre la economía, la presión es grande sobre las empresas para tratar de no caer en mora con la CCSS. Un mecanismo más flexible, que permita una cierta flexibilidad para poder cumplir con las obligaciones de las empresas ante la CCSS, debería ser considerado para reconocer factores desfavorables que están fuera del margen de acción y control de las empresas. En este sentido, una reforma en la dirección correcta fue la aprobación de instrucciones que regulan la formalización de arreglos de pago y reconocimiento de actividades de emergencia. Sin embargo, dichas disposiciones parecen más bien destinadas a situaciones de quiebra en lugar de acomodar que las empresas sobrevivan condiciones externas difíciles para dar viabilidad al funcionamiento de las empresas y al pago contribuciones sociales.

Dentro del trabajo realizado en el marco de la Recomendación 204, se discute la necesidad de, por ejemplo, flexibilizar temporalmente el pago de las contribuciones a la CCSS para las PYMES con el fin de aumentar la formalidad de las empresas. El sector empleador ha planteado a la CCSS un cobro de cargas sociales escalonado durante 36 meses, a partir del cual las empresas que subsistan empiecen a devolver el monto exonerado. Como se explica en otros capítulos de este reporte (ver Capítulo 3 [Análisis de las decisiones de emprendimiento en Costa]), pretender que un emprendimiento incipiente pague los mismos impuestos y las mismas cargas sociales desde un inicio, como lo hacen las empresas ya consolidadas, constituye una política hacia la promoción de la informalidad. Sin embargo, a la fecha no se ha aplicado ninguna de estas propuestas.

UCCAEP señala igualmente problemas de la sostenibilidad de los diferentes programas y servicios de la CCSS y propone un examen más exhaustivo para poder mejorar procesos, simplificar trámites, eliminar duplicidades y aumentar eficiencia. Algunas de las otras propuestas de UCCAEP incluyen asegurar por jornada efectivamente laborada, revisar los convenios, modernizar la base tecnológica de la CCSS, continuar apertura de clínicas administradas por cooperativas y agilizar los trámites para mejorar la compra de medicamentos.

El estudio fiscal del 2017 de la OCDE sobre Costa Rica también propone fomentar la integración de los sistemas de impuestos sobre la renta y de la CCSS a través de una mejora en el intercambio de información entre los organismos.

TABLA 6.13. Medidas relacionadas con el sistema de seguridad social

Flexibilizar temporalmente el nivel de pago de contribuciones para las empresas más pequeñas con el fin de aumentar su formalidad.
Establecer mecanismos explícitos que habiliten dichas flexibilizaciones durante períodos de coyuntura económica desfavorable.
Acelerar el cronograma para ajustar el salario de aseguramiento con el fin de empatarlo con el salario mínimo.
Hacer un examen exhaustivo en la CCSS para mejorar procesos, simplificar trámites y eliminar duplicidades.
Permitir a las unidades económicas más pequeñas un esquema de aseguramiento proporcional a las horas trabajadas.
Revisar los convenios para darles seguimiento real.
Modernizar la base tecnológica de la CCSS para permitir intercambio de información con otros organismos.
Continuar apertura de clínicas administradas por cooperativas.
Agilizar los trámites para mejorar la compra de medicamentos.

Fuente: elaboración propia en base a UCCAEP (2016).

6.6. Procedimientos de contratos públicos

UCCAEP señala dos reformas que son necesarias para mejorar la participación en condiciones de igualdad y facilidad de las empresas en los contratos públicos:

- Definir los elementos a reformar de la Ley de la Contratación Administrativa y su reglamento para renovar la legislación y para establecer un sistema electrónico único de compras del Estado que minimice los trámites.

- Definir un mecanismo de actualización de proveedores del Estado, incluyendo la definición de requisitos comunes y de referencia a un catálogo de bienes y servicios que sirva para todas las instituciones públicas.

6.7. Protección de inversores minoristas

De acuerdo a Doing Business 2017, Costa Rica está rezagada respecto al continente en lo atinente a la protección de inversores minoristas. Tanto en materia de regulación sobre conflictos de interés como de gobernanza corporativa, el entorno jurídico cumple con menos requisitos de calidad en relación al resto del continente.

TABLA 6.14. Propuesta de reformas en el área de protección de inversores minoristas

TABLA 6.14. Propuesta de reformas en el área de protección de inversores minoristas	
Regulación de los conflictos de interés	Divulgación de la información Otorgar el poder de decisión sobre transacciones con conflicto de interés en manos de los accionistas sin incluir a las partes interesadas. Requerir a las partes interesadas a exponer completamente el conflicto de interés ante el directorio. Requerir a las partes a exponer la transacción y el conflicto de interés ante todos los accionistas y, adicionalmente, mencionarlo en el reporte anual. Obligar a que alguna repartición pública ejecutiva o judicial o asociación de profesionales certificados (contadores o abogados especializados) elabore un informe técnico dirigido a todos los accionistas respecto al conflicto de interés y sus implicancias.
	Responsabilidad de los directores Garantizar el derecho de los accionistas a responsabilizar a todos los directores que hubiesen votado a favor de una transacción desfavorable para la empresa cuando hubiera conflictos de interés. Endurecer las penas para los casos de transacciones perjudiciales bajo conflicto de interés, incluyendo multas y penas de prisión. Otorgar potestad a los tribunales para declarar sin efecto este tipo de transacciones perjudiciales.
	Facilidad de los accionistas para imponer demandas judiciales Garantizar el derecho de los accionistas representantes de un 5% del capital a inspeccionar los documentos de la transacción en conflicto. Garantizar al demandante el derecho a obtener cualquier documentación relevante del acusado y los testigos en el juicio. Permitir que el demandante haga preguntas directamente al acusado y los testigos.
	Derechos de los accionistas Garantizar a los accionistas y/o socios minoritarios el derecho a llamar a una asamblea extraordinaria en tanto logren representar el 10% del capital. Garantizar el derecho preferente de compra a los accionistas ante las nuevas emisiones de acciones. Instaurar el requisito obligatorio de que la elección y remoción del auditor externo deba ser probada por una mayoría del 75%. En las sociedades de responsabilidad limitada, requerir el consenso de todos los socios para la incorporación de un socio nuevo.
Gobernanza corporativa	Propiedad y control Prohibir que la misma persona ocupe simultáneamente los cargos de CEO y Presidente del Directorio. Obligar una participación mínima de directores independientes y que no ocupen cargos ejecutivos. Obligar la existencia de un comité de auditoría separado. Prohibir a las subsidiarias la adquisición de acciones emitidas por la compañía matriz.
	Transparencia corporativa Obligar la exposición de: • participaciones directas e indirectas mayores al 5%. • información sobre los miembros del directorio en cuanto a su participación en las juntas de gobierno de otras empresas y su ocupación principal; • las compensaciones recibidas por los gerentes; • informes de auditoría al público.
	Obligar la auditoría externa de los estados financieros.

Fuente: elaboración propia en base a Doing Business (BM, 2017) y OCDE (2004).

En cuanto a la regulación de los conflictos de interés, los problemas principales se presentan en la divulgación de la información y en la facilidad de los accionistas para interponer demandas judiciales. Asimismo, existe algún margen para implementar medidas que hagan a los directores más responsables ante los accionistas. Chile y Colombia, y en menor medida México y Panamá, son casos interesantes para examinar.

El panorama es similar al analizar la calidad de la gobernanza corporativa. En países como Chile, Panamá, Argentina y México, los respectivos marcos legales otorgan a los derechos de los accionistas un alcance mucho mayor que en Costa Rica. Y, en lo que hace a la propiedad, control y transparencia corporativa, Colombia, Brasil y, en menor medida, Argentina, también ofrecen ejemplos de mejoras aplicables a Costa Rica.

6.8. Resolución de insolvencias

El procedimiento civil estipula los derechos del acreedor y los procesos para registrar los créditos pendientes, administrar la liquidación de los activos remanentes y pagar a los acreedores de acuerdo a su estatus de preferencia, y permite la aplicación de la ley penal en caso de quiebra fraudulenta. Sin embargo, el rezago respecto a países como Colombia, Chile y México es importante, debido a que el manejo de activos del deudor en procesos de reorganización tras una quiebra no es el más adecuado y a que el acreedor no tiene suficiente participación en resolución.

TABLA 6.15. Propuesta de reformas en el área de resolución de insolvencias

Gestión de los activos del deudor
Facilitar la continuación de contratos de suministros de insumos esenciales para operar.
Facilitar la cancelación de contratos demasiado onerosos para el deudor.
Procesos de reorganización
Limitar el derecho a voto sobre el plan propuesto de reorganización a los acreedores afectados por el mismo.
Exigir que los acreedores disconformes reciban producto del concurso de acreedores, como mínimo, lo que recibirían en caso de una liquidación.
Exigir la separación de acreedores en distintas clases, cuales deberá votar separado y, hacia adentro, deberá tener trato igualitario entre los acreedores.
Participación del acreedor
Requerir la aprobación de los acreedores para la designación del encargado de llevar adelante el proceso.
Requerir la aprobación de los acreedores para la venta de activos sustanciales del deudor.
Garantizar al acreedor el derecho a solicitar información sobre el encargado de llevar adelante el proceso.

Fuente: Elaboración propia en base a Doing Business (BM, 2017).

6.9. Cumplimiento de contratos

Litigar puede ser un proceso largo y costoso. El sistema legal es anticuado y las demandas civiles pueden llegar a tomar más de 5 años para resolverse. El arbitraje es teóricamente posible según la legislación y es alentado desde 1998 por medio de una ley para simplificar el procedimiento. Estos procesos son llevados a cabo por abogados locales y, según han manifestado inversores extranjeros, los resultados han sido mixtos (US Department of State, 2011).

TABLA 6.16. Propuesta de reformas en el área de resolución de insolvencias

Estructura de los tribunales y procedimientos judiciales
Crear tribunales dedicados exclusivamente a casos comerciales.
Permitir la auto-representación en los tribunales para demandas menores.
Administración de causas
Establecer y reglamentar multas o algún tipo de sanción para los casos en que no se respeten los tiempos máximos de duración de los aplazamientos estipulados por la normativa.
Implementar mecanismos para resolver las contradicciones en los fallos judiciales.
Fortalecer el proceso de evaluación permanente de los niveles de mora judicial en el sistema de administración de justicia para reducirlos de forma progresiva.
Limitar los aplazamientos a situaciones excepcionales e imprevistas
Establecer medidas disciplinarias estrictas contra los jueces que no respeten estas limitaciones.
Habilitar a los tribunales de primera instancia a emitir informes estadísticos sobre la performance y la evolución de los casos, indicando tiempo de disposición, tasa de resoluciones, antigüedad de los casos y estado de evolución de cada causa.
Instituir una instancia de conferencia entre partes previa al juicio.
Automatización de los tribunales
Habilitar una plataforma electrónica para la presentación y notificación de demandas judiciales.
Habilitar el pago electrónico de costos del proceso judicial.
Resolución alternativa de disputas
Implementar incentivos financieros para la resolución de conflictos mediante mediaciones.

Fuente: elaboración propia en base a Doing Business (BM, 2017).

En México, y en menor medida Argentina y Brasil, los procesos judiciales presentan una serie de características que indican una mayor calidad que en Costa Rica. Esto se refleja en que los tiempos de resolución son sensiblemente menores, particularmente en México.

El obstáculo principal parece estar en la estructura de los tribunales, los procedimientos y la administración de las causas. En estos aspectos puntuales Costa Rica presenta una seria desventaja y esto parece impactar en el tiempo que lleva la etapa de juicio y sentencia.

Asimismo, la falta de automatización en los tribunales y la baja calidad de mecanismos alternativos de resolución de disputas podrían estar ralentizando la etapa de presentación y notificación de la demanda. En este sentido, Brasil es un ejemplo a tener en cuenta.

6.10. Seguridad jurídica

En general, el sistema judicial hace cumplir la ley. Sin embargo, hay ciertos ámbitos en los que el país no ofrece certidumbre ni garantías en términos de seguridad jurídica para los inversores.

Uno de ellos es la contratación de participaciones privadas en actividades estatales. Hacer inversiones en estos sectores protegidos por el Estado puede ser complejo debido a las recurrentes presentaciones judiciales en la Corte

Constitucional. Además, las agencias gubernamentales independientes pueden implementar permisos o requisitos que contradigan las decisiones de otras agencias, generando retrasos y costos burocráticos.

Otra área problemática en este sentido es la correspondiente a las expropiaciones. El artículo 45 de la Constitución estipula que no puede concretarse la expropiación sin previo pago y demostración del interés público. La Ley N° 7495 (1995), de hecho, especifica que el pago debe concretarse en su totalidad antes de la expropiación. Hubo además modificaciones a la ley en 1998 y 2006 para clarificar y acelerar procedimientos. Sin embargo, hay antecedentes de derechos de propiedad lesionados tanto a nacionales como a extranjeros producto de contradicciones entre agencias estatales y falta de fondos públicos para pagar por las tierras expropiadas.

Por último, existen inconvenientes en cuanto al respeto a los derechos de propiedad. Si bien las leyes son adecuadas y transparentes, en la práctica ocurren numerosas violaciones a los derechos de propiedad inmobiliaria e intelectual. Los bienes raíces se ven amenazados por ocupaciones ilegales, el accionar de abogados inescrupulosos y la obtención de títulos de propiedad imperfectos. Hay recurrentes problemas de grupos violentos que ocupan propiedades deshabitadas, donde la resolución de la justicia puede ser sumamente lenta y la policía tiene a menudo problemas para resolver pacíficamente las situaciones. También es frecuente la existencia de títulos de propiedad solapados e inscripciones fraudulentas en el registro de la propiedad que luego bloquean las transacciones. Asimismo, las propiedades en zonas indígenas protegidas pueden presentar problemas de titulación. Y, en cuanto a los derechos de propiedad intelectual, si bien Costa Rica ha firmado importantes acuerdos y convenciones internacionales al respecto y ha consecuentemente adecuado sus propias leyes, no logra hacerlas cumplir, particularmente debido a la falta de asignación de recursos financieros e institucionales para combatir la piratería y la falsificación de marcas (US Department of State, 2011).

Bibliografía

Alberto, P.-P., & Wilson, J. (2012). Export Performance and Trade Facilitation Reform: Hard and Soft Infrastructure. *World Development*, 40(7), 1295-1307.

Benavides Chávez, P. M. (2011). *La Ventanilla Única de Comercio Exterior en Chile: Factores claves de éxito*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Beverelli, C., Neumueller, S., & Teh, R. (2015). Export Diversification Effects of the WTO Trade Facilitation Agreement. *FIW Working Papers*(137).

BID. (2015). *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID.

BM. (2009). *Competitividad en Costa Rica*. Washington, D.C.: The World Bank. Obtenido de <http://siteresources.worldbank.org/INTCOSTARICAINSPANISH/Resources/CostaRicaCompetitiveness.pdf>

BM. (2010a). *Competitividad en Costa Rica: Mejora Regulatoria*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

BM. (2010b). *Trade and Transport Facilitation Assessment: A Practical Toolkit for Country Implementation*. Washington: The World Bank.

BM. (5 de Noviembre de 2016). *World Development Indicators - World DataBank - World Bank*. Obtenido de World Bank Group: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>

BM. (2017). *Doing Business 2017*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Obtenido de <http://www.doingbusiness.org/~media/wbg/doingbusiness/documents/profiles/country/cri.pdf>

Brockmeyer, A., Hernandez, M., Kettle, S., & Smith, S. (2016). *Casting the Tax Net Wider: Experimental Evidence from Costa Rica*. (T. W. Bank, Ed.) *Policy Research Working Papers*(N° 7850). doi:<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25167>

Bruhn, M., & McKenzie, D. (2013). *Entry regulation and formalization of microenterprises in developing countries*. (T. W. Bank, Ed.) *Policy Research Working Paper Series*(6507).

CAATEC. (2011). *The Impact of Internet Banking on the Performance of Micro and Small Enterprises in Costa Rica: a Randomized Controlled Experiment*. IDB Working Paper Series(IDB-WP-242).

CCSS. (2017). *Caja Costarricense de Seguro Social | Calculadora Patronal - CCSS.sa.cr*. Recuperado el 27 de 2 de 2017, de Caja Costarricense de Seguro Social: <https://www.ccss.sa.cr/calculadora>

Central America Data. (19 de 5 de 2016). *New Rules to Certify Marine Cargo Weight - CentralAmericaData*. Obtenido de Actualidad - CentralAmericaData :: Central America Data: http://en.centralamericadata.com/en/article/home/Nuevas_reglas_para_certificar_peso_de_carga_maritima

CEPAL. (2016). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad*. Santiago: CEPAL.

CGR. (2016). *Informe de Auditoría Operativa sobre la Eficacia de la Gestión de las Aduanas*. San José: CGR.

CIAT. (2017). *CIATData*. Recuperado el 25 de 2 de 2017, de CIAT: Inter American Center of Tax Administrations; Centro Interamericano de Administraciones Tributarias: <http://www.ciat.org/index.php/es/productos-y-servicios/ciatdata.html>

Coghi Gómez, Á., & Salas, M. (11 de 2009). *Proyecto Exporta Fácil Caso Correos de Costa Rica - iirsa*. Obtenido de I.I.R.S.A.: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/tir_sp09_alvaro_coghi_marvin_salas.pdf

Correos de Costa Rica. (2017). *Exporta Fácil - Correos de Costa Rica*. Recuperado el 20 de 2 de 2017, de Correos de Costa Rica: <https://www.correos.go.cr/servicios/exportafacil/>

Decreto Ejecutivo N° 25270. (14 de 6 de 1996).

Decreto Ejecutivo N° 36461-H. (18 de 3 de 2011).

DGA. (2017). Informe Final de Gestión del 2017 DGR-DAR-095-2017 . Departamento de Gestión de Riesgo.

Elorza, J. C. (2012). Ventanilla Única de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación exitosa. Caracas: CAF.

FMI. (2016). 2016 Article IV Consultation - Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Costa Rica. Washington, D.C.: FMI.

Fries, G., & Fernandez, R. (2012). Agro-Logistics in Central America: a supply chain approach - background paper. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Galiani, S., Melendez, M., & Navajas Ahumada, C. (2016). On the effect of the costs of operating formally: New experimental evidence. Labour Economics. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2016.11.011>

Grau Tanner, C. (2012). Benefits of Trade Facilitation: The Case of Costa Rica. En R. LAWRENCE, M. DRZENIEK HANOUIZ, & S. DOHERTY, The Global Enabling Trade Report 2012: Reducing Supply Chain Barriers (págs. 91-93). Geneva: WEF.

Harrison, G., & Krellove, R. (2005). VAT Refunds : A Review of Country Experience. IMF Working Papers(5/218).

Klapper, L., Laeven, L., & Rajan, R. (2004). Business Environment and Firm Entry: Evidence from International Data. NBER Working Paper Series.

Klapper, L., Laeven, L., & Rajan, R. (2006). Barriers to Entrepreneurship. Journal of Financial Economics(82), 591-629.

Ley N° 7495. (1995).

Ley N° 7557. (1995).

Ley N° 7638. (1996).

Ley N° 8220. (2002).

Ley N° 8454. (2005).

MEIC. (2016). Listado Oficial - 2016 - Meic - Planes de Mejora Regulatoria Institucionales. Obtenido de Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica - Índice: http://www.meic.go.cr/documentos/ssnk16j1r/pmr_institucionales12.pdf

MH. (5 de Noviembre de 2016a). Estados Financieros - Ministerio de Hacienda. Obtenido de Ministerio de Hacienda - República de Costa Rica: <http://www.hacienda.go.cr/contenido/12442-estados-financieros>

MH. (1 de 4 de 2016b). TRIBUTOS VIGENTES EN COSTA RICA Actualizado al mes de abril 2016. Obtenido de Ministerio de Hacienda: http://www.hacienda.go.cr/docs/570540179b204_tributosvi.pdf

MH. (21 de 2 de 2017a). Antecedente Del Operador Economico Autorizado. Obtenido de Ministerio de Hacienda: <http://www.hacienda.go.cr/contenido/410-antecedente-del-operador-economico-autorizado>

MH. (2017b). Iva y Renta - Ministerio de Hacienda. Recuperado el 27 de 2 de 2017, de Ministerio de Hacienda: <http://www.hacienda.go.cr/contenido/13373-iva-y-renta>

MH. (2017c). Régimen De Tributación Simplificada (Rts) - Ministerio de Hacienda. Recuperado el 27 de 2 de 2017, de Ministerio de Hacienda: <http://www.hacienda.go.cr/contenido/13388-regimen-de-tributacion-simplificada-rts>

Móisé, E. (2013). The Costs and Challenges of Implementing Trade Facilitation Measures. OECD Trade Policy Papers(157).

Morales Serrano, J. (2017). Trámites Tributarios para Emprendedores - PYMES Costa Rica. Recuperado el 27 de 2 de 2017, de PYMES Costa Rica:
<http://www.pyme.go.cr/media/archivo/noticias/ChEmprendedurismo/Tramitestributarios.pdf>

OCDE. (2004). Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE. Paris: OCDE. Obtenido de <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf>

OCDE. (2013). OECD Trade Facilitation Indicators – Costa Rica. Paris: OCDE. Obtenido de http://www.oecd.org/tad/facilitation/Costa-Rica_OECD-Trade-Facilitation-Indicators.pdf

OCDE-CIAT-BID. (2016). Impuestos sobre los salarios en América Latina y el Caribe. París: OCDE.

UNCTAD. (2016). Obtenido de Costa Rica Facilita Negocios - eRegulations:
<https://costarica.eregulations.org/menu/94?l=es>

UN-ESCAP. (2009). Business Process Analysis Guide to Simplify Trade Procedures. Bangkok: Organización de las Naciones Unidas.

UN-ESCAP. (2014). Towards a National Integrated and Sustainable Trade and Transport Facilitation Mechanism: BPAs. Bangkok: Organización de las Naciones Unidas.

US Department of State. (1 de 3 de 2011). Costa Rica - US Department of State. Recuperado el 2 de 3 de 2017, de U.S. Department of State | Home Page: <https://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2011/157262.htm>

Volpe Martincus, C. (2016). Out of the Border Labyrinth: An Assessment of Trade Facilitation Initiatives in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: BID.

7. Acceso al crédito

Los principales temas en materia de acceso empresarial al crédito identificados en este capítulo son:

- El Reporte de la Encuesta Nacional de Empresas 2017⁷⁹ presenta las principales características y factores que afectan el acceso empresarial al crédito. Este capítulo expande sólo de manera complementaria.
- A pesar de avances logrados, las barreras de acceso, aunadas a las brechas de financiamiento y la dependencia en finanzas personales, siguen afectando el acceso a financiamiento de la mayor parte de las unidades de negocios del país, sobre todo para apoyar la inversión y capital de trabajo de nuevas, micro y pequeñas unidades empresariales.
- Los préstamos para los negocios se encuentran entre los servicios financieros utilizados con menor frecuencia. Un obstáculo es la poca valoración que parece existir en un porcentaje importante de emprendedores en relación al crédito como un instrumento valioso de apoyo a los negocios.
- La poca capacidad, sobre todo de micro negocios y nuevos emprendedores, de manejar contabilidad e información financiera afecta la capacidad de los bancos de determinar riesgo en la concesión de crédito. Mayor asistencia para adaptar y mejorar datos contables y financieros de micro y pequeños negocios todavía son de gran necesidad para confrontar obstáculos del lado de la demanda de financiamiento.
- Una mejor infraestructura de información y métodos adaptados para evaluar financieramente los micro y nuevos emprendedores podrían ser instrumentales para facilitar evaluar riesgo en la concesión de crédito.
- Otro elemento a considerar es que, en lugar de enfatizar la evaluación de riesgo, las reglas y prácticas tienden a exigir altos requerimientos de colaterales, lo cual aumenta, por vía de altos requerimientos de colaterales, el racionamiento del crédito sobre todo a los micro negocios. La revisión de regulación sobre provisión de préstamos y requisitos de colaterales es importante.
- Los diferentes programas de acceso a financiamiento necesitan enfoques más ambiciosos para reducir costos asociados a comisiones, garantías y trámites.
- Las diferencias sectoriales y geográficas en el uso empresarial del crédito necesitan ser tomadas en cuenta para definir programas de descentralizar y diversificar el acceso empresarial al crédito.
- Los desafíos que presenta el gran aumento de crédito en dólares deben ser confrontados desde la perspectiva de los factores que aumentan el costo del crédito en colones, en particular con medidas para bajar el costo de intermediación y reducción de gastos administrativos bancarios.
- En tal sentido, es ampliamente reconocido que el nivel de eficiencia operativa de instituciones bancarias, en particular estatales, tiende a afectar márgenes de intermediación lo cual ejerce presión sobre costos de crédito empresarial en el mercado.
- Por lo tanto, el costo del financiamiento es alto, tanto en su componente directa a través de altas tasas de interés activas como las comisiones y costos de transacciones.
- Mayor competencia podría facilitar reducir los costos directos por el lado de la oferta de crédito.
- Los fondos de garantías y avales son buenos instrumentos pero necesitan cambios para facilitar el acceso, ofrecer nuevos productos más especializados, disminuir la diversidad de trámites y requisitos, y materiales de información mejor adaptados a los micro negocios.
- Los problemas tradicionales de poca disponibilidad de garantías subrayan la necesidad de una mayor oferta y diversificación de servicios de avales para apoyar proyectos que tienen buenas perspectivas pero que no avanzan por la falta de garantías.
- Los trámites poco expeditivos para solicitar y obtener avales y garantías tienen un efecto sobre el costo del crédito debido a que, enfrente de proyectos y oportunidades importantes, las empresas recurren a fuentes de financiamiento que son rápidas pero de costo mucho más elevado, lo cual incide en el costo del funcionamiento empresarial, en particular para las empresas jóvenes.
- Para empresas que puedan calificar con propuestas sólidas, se necesitan avales de acceso rápido para ofrecer una respuesta efectiva y rápida a proyectos empresariales con buenas perspectivas.
- Se necesita clarificar la exención de impuesto sobre la renta a los ingresos obtenidos por operaciones de los fondos que financian programas de garantías y avales (Ley 9274 SBD) para aumentar los fondos disponibles bajo estos programas. El enfoque impositivo cédular cobra un impuesto específico para cada tipo de ingreso, incluyendo los ingresos generados por operaciones de garantías y avales del SBD.
- Para mejorar el sistema de otorgamiento de avales y garantías se debe examinar la posibilidad de fusionar el FODEMIPYME con el fondo de avales del SBD, examinar mejor la calidad de solicitantes, establecer un marco regulatorio para los fondos de garantías y considerar la posibilidad de crear fondos de garantías recíprocas con un aporte complementario de fondos del SBD.
- Para tener mejores condiciones de confrontar situaciones de crisis y turbulencias económicas en el futuro, se necesitan definir nuevos enfoques y medidas que tomen en cuenta en forma adecuada los rezagos que existen en transmitir al mercado cambios en tasa de interés y para confrontar condiciones de congelamiento del crédito durante condiciones de crisis y turbulencia.
- La mayor competencia en el sistema bancario necesitará también establecer consistencia de las diferentes leyes del sistema financiero en términos de supervisión, regulación, mayor competencia en el mercado, seguros de depósitos.
- Finalmente, es importante recordar que el déficit fiscal es el principal factor de presión al alza de la tasa de interés y la consecuente disminución de la rentabilidad de la inversión real.

⁷⁹ UCCAEP-OIT (2017). Reporte de Resultados de la Encuesta Nacional de Empresas de Costa Rica 2017.

7.1. Introducción

Es ampliamente reconocido que los obstáculos financieros que confrontan las MIPYMES costarricenses limitan el desarrollo de sus operaciones. Entre estas dificultades se destacan la poca capacidad para cubrir los altos costos de créditos, la insuficiencia de sus antecedentes crediticios, la escasez registros contables e información financiera y de ingresos, la limitada oferta de avales frente a los requerimientos de garantías y colaterales y falta de una estrategia de capital inicial. Así, el país ha establecido diversas iniciativas y avances importantes han sido logrados⁸⁰ ya sea a través del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), de programas especializados, o en la expansión en el uso de servicios bancarios.

A pesar del progreso logrado, en Costa Rica como en otros países⁸¹, las barreras de acceso, las brechas de financiamiento⁸² y la dependencia en las finanzas personales siguen afectando el desarrollo de la mayor parte de las unidades de negocios del país, sobre todo para apoyar la inversión y el capital de trabajo de las MIPYMES. Otro obstáculo es que un porcentaje importante de emprendedores no valoriza el crédito como un instrumento valioso para la financiar inversiones, para adquirir tecnología y métodos de operación más eficaces, y para desarrollar los negocios más allá de condiciones de operación establecidas.

En dicho contexto, este capítulo analiza solo los siguientes cuatro aspectos del acceso empresarial al crédito:

- Características del acceso al crédito;
- Los costos del crédito asociados a las tasas de interés;
- Otros aspectos claves que afectan acceso;
- Rol de los activos financieros de las empresas (como garantías) en el acceso al crédito.

Al final del capítulo se propone un modelo econométrico dinámico de series temporales para analizar la interacción entre tasa de interés, activos financieros de las empresas, y el crédito interno. El objetivo de dicho marco analítico es examinar el rol de la disponibilidad de colaterales, bajo la forma de activos financieros de las empresas, en la asignación de crédito. Se estima la elasticidad de dicho crédito ante un cambio unitario tanto en la riqueza financiera como en la tasa de interés activa. Se muestra las condiciones de congelamiento del crédito bajo crisis financiera como la crisis global del 2007-2009.

7.2. Hechos estilizados sobre el acceso al crédito en Costa Rica⁸³

7.2.1. Nivel de acceso al crédito y servicios financieros

Del total del número de unidades de negocios del país (ver Capítulo 1 [Población de unidades empresariales en la economía costarricense]), el porcentaje de negocios que tiene acceso a crédito de las instituciones financieras es bajo, posiblemente alrededor de 5 por ciento de la población de las unidades de negocios costarricenses. Los datos a continuación se refieren sobre todo al número limitado de unidades empresariales que acceden al crédito. El hecho de que solo un pequeño porcentaje de unidades de negocio accede al crédito podría ser un factor que incide en el nivel de desempleo en la economía nacional dado que, a pesar del crecimiento del crédito agregado, dicho crédito continúa estando concentrado en un porcentaje limitado de unidades de negocios. La gran mayoría de unidades empresariales que generan la mayor parte de empleo en el país participan poco en el los servicios de financiamiento formal.

Según datos de una encuesta de la Asociación Bancaria Costarricense⁸⁴, en el 2010, aproximadamente dos tercios de personas con negocios independientes no utilizaba servicios financieros activos o utilizaban servicios financieros informales, y solo un tercio utilizaba servicios bancarios.

⁸⁰ Ver el último reporte disponible 2014: Estudio sobre la caracterización de la oferta financiera y no financiera en apoyo a las PYME. III Informe Anual de oferta de crédito y I Informe de Servicios de Desarrollo Empresarial, Dirección General de Apoyo a la PYME, MEIC.

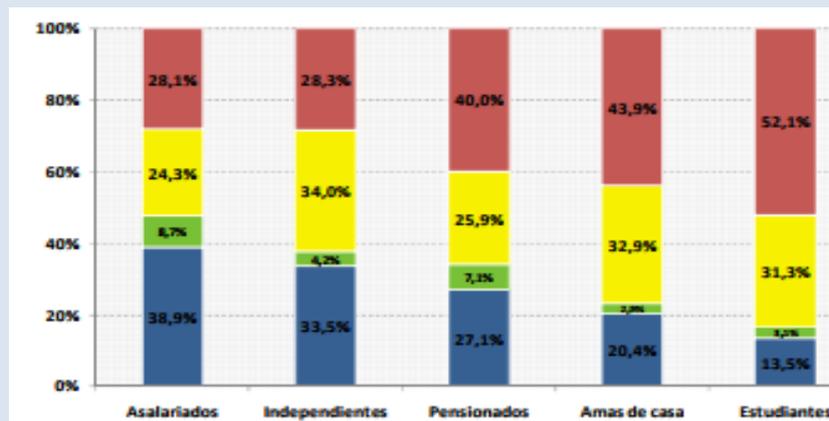
⁸¹ Por ejemplo, se ha documentado que en Estados Unidos más del 60 por ciento de las pequeñas empresas enfrentó desafíos financieros en el año 2016 (Fed, 2017). Los desafíos financieros incluyeron: 1) disponibilidad de crédito u obtención de fondos para crecer; 2) pagar gastos de operación; 3) realizar pagos por concepto de deudas; y, 4) compras de inventario o suministros para cumplir los contratos.

⁸² Una brecha de financiamiento se refiere a la cantidad de dinero necesaria para financiar las operaciones en curso o el desarrollo futuro de un proyecto (o negocio), que no se puede cubrir con efectivo, capital o deuda disponible.

⁸³ Se utilizan los datos más recientes disponibles (2013).

⁸⁴ Camacho Mejía, E.; Jimenez Rodriguez, R. (2010). Acceso a Servicios Financieros en Costa Rica, Asociación Bancaria Costarricense.

FIGURA 7.1. Acceso a servicios financieros activos según condición laboral (porcentajes)



Fuente: Camacho Mejía, E.; Jimenez Rodriguez, R. (2010). Acceso a Servicios Financieros en Costa Rica, Asociación Bancaria Costarricense.

Dicha encuesta también revela una débil cultura de crédito empresarial. Dentro de la población que utiliza servicios financieros, los préstamos para los negocios se encuentran entre los servicios utilizados con menor frecuencia (10 por ciento). De hecho, el 62 por ciento de los encuestados manifestaron que no les gusta endeudarse o que no lo necesita.⁸⁵ En términos de la utilización de tecnologías informáticas, los servicios bancarios en línea tienen también un bajo grado de utilización dado que solo alrededor de un cuarto de los encuestados que utilizan servicios bancarios dicen hacer uso de servicios en línea.⁸⁶ Este último punto coincide con lo señalado en el Capítulo 6 [Entorno reglamentario y jurídico] sobre el poco uso de servicios en línea.

7.2.2. Oferta de crédito por tipo de prestatario

La principal oferta de crédito en el 2013 provenía de instituciones de banca pública del SBD. La Figura 7.2 muestra los porcentajes de colocaciones de crédito de las entidades financieras. La banca pública mantenía el 51.7 por ciento del total de los créditos otorgados por el conjunto de las entidades financieras. Le siguen en importancia otros intermediarios financieros, con 25.1 por ciento. En contraste, la banca privada estaba asociada en el 2013 a solo 12.5 por ciento de las colocaciones crediticias.

Otro factor que parece tener un rol con la baja cobertura de crédito de los pequeños negocios por parte de los bancos comerciales es la tradicional dificultad de poder estimar en forma adecuada la probabilidad de incumplimiento de repago de créditos, dada la contabilidad e información financiera limitada sobre todo de los micro negocios en el país (ver capítulo sobre población de unidades de negocios). En el mercado de crédito, la disponibilidad y calidad de la información de los solicitantes es un elemento esencial.

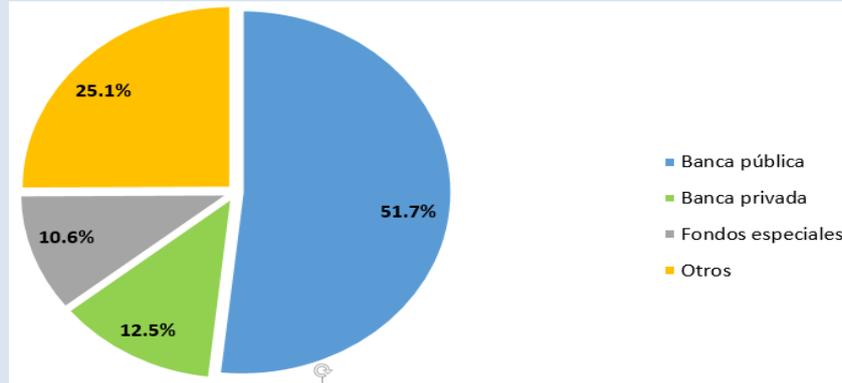
Otro elemento a considerar es que, en lugar de enfatizar la evaluación de riesgo, las reglas y prácticas tienden a exigir altos requerimientos de colaterales, lo cual aumenta, por vía de altos requerimientos de colaterales, el racionamiento del crédito sobre todo a los micro negocios. La revisión de regulación sobre provisión de préstamos y requisitos de colaterales es en tal sentido importante.

El mejoramiento de la información contable y financiera, sobre todo de los micro y pequeños negocios, es un progreso que necesita ser reforzado para confrontar barreras al crédito desde la perspectiva de apoyar los negocios solicitantes de financiamiento. Es decir, esta es una barrera sobre todo del lado de las pequeñas unidades empresariales demandantes de crédito.

⁸⁵ Asociación Bancaria Costarricense (2013). El Acceso de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas a los Servicios Financieros por Género

⁸⁶ Datos provenientes de Camacho Mejía, E.; Jimenez Rodriguez, R. (2010). Idem.

FIGURA 7.2. Porcentaje de colocaciones de créditos de las entidades financieras, 2013



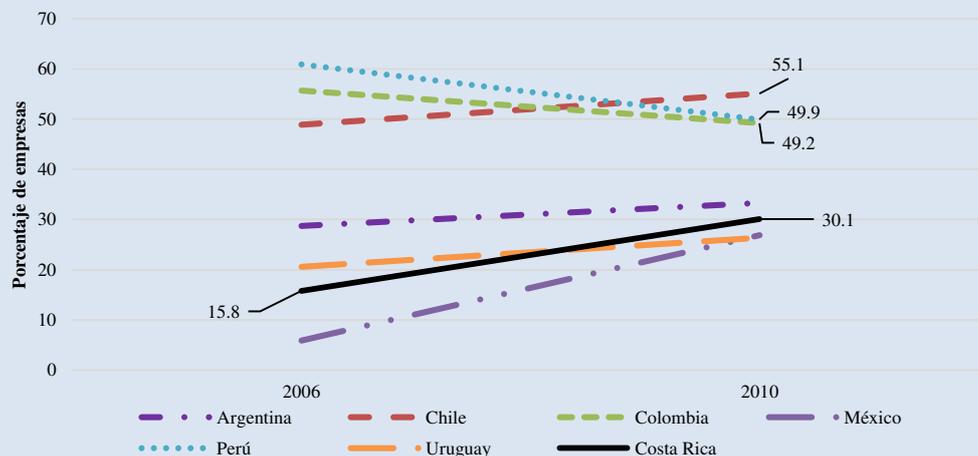
Fuente: elaborado con datos del MEIC.

A pesar de la baja participación de la banca privada en la oferta total de crédito empresarial, su relevancia para financiar la inversión ha crecido fuertemente. La Figura 7.3 muestra que el porcentaje de empresas que usan la banca comercial para financiar proyectos de inversión pasó del 15.8 por ciento en el 2006 al 30.1 por ciento en el 2010, es decir, se duplicó el número de empresas que se acercaron a la banca privada para financiar inversión en ese periodo.

El predominio de la banca pública en préstamos a las MIPYMES está también relacionada, adicionalmente a condiciones preferenciales ofrecidas, con el hecho que los bancos públicos mantienen el mayor participación en el mercado en moneda nacional mientras que la banca privada tiende a ejercer mayor participación en el mercado de divisas.

En términos agregados, y comparativo con otros países, el porcentaje de empresas que usan bancos para financiar la inversión en Costa Rica ha sido superior al observado en México y Uruguay, pero inferior al de Chile, Perú y Colombia en donde el 55.1, 49.9 y el 49.2 por ciento de las empresas, respectivamente, usan la banca privada para obtener recursos de inversión.

FIGURA 7.3. Porcentaje de empresas que usan bancos para financiar inversión



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

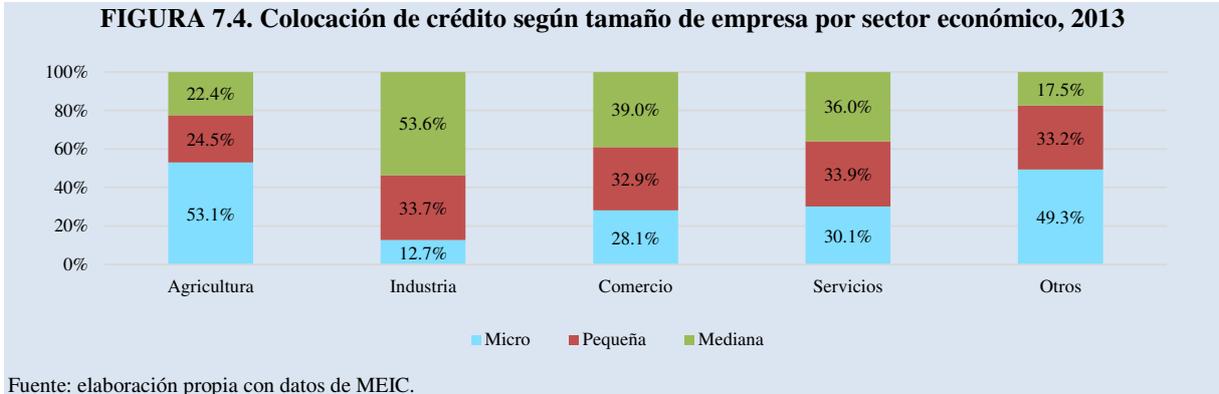
El uso del crédito mantiene diferencias importantes según el sector de actividad y el tamaño de las empresas como se señala a continuación.

7.2.3. Crédito según sector de actividad y tamaño de empresa

Las mayores variaciones de crédito otorgado a empresas según su tamaño se observan en los sectores manufactureros y el agropecuario. La Figura 7.4 muestra que del total del crédito otorgado a las empresas que se dedican a las actividades agropecuarias, el 53.1 por ciento lo obtienen las microempresas. En contraste, en las actividades industriales, el 53.6 por ciento de los créditos están otorgados a empresas medianas. En los sectores de comercio y servicios, existen menos diferencias, con alrededor de un tercio del crédito que se otorgan a

pequeñas, medianas y grandes empresas. En comercio, el 39 por ciento lo reciben las empresas medianas, mientras que el 32.9 por ciento lo obtienen las empresas pequeñas; del total de las colocaciones crediticias a empresas de servicios, el 36 por ciento del crédito lo obtienen las empresas grandes, en tanto que las empresas pequeñas reciben el 33.9 por ciento.

FIGURA 7.4. Colocación de crédito según tamaño de empresa por sector económico, 2013

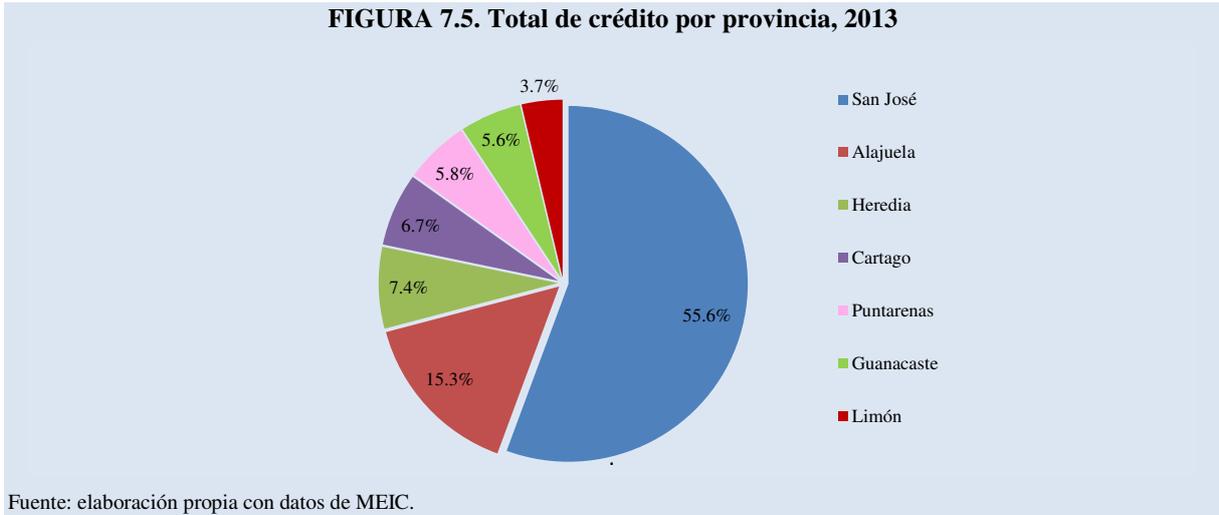


Fuente: elaboración propia con datos de MEIC.

7.2.4. Aspectos geográficos

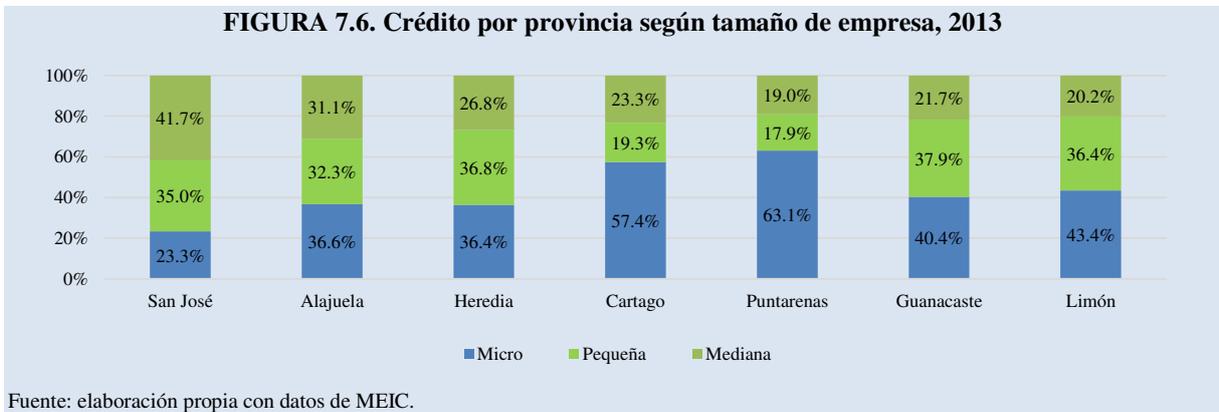
En lo que atañe a la distribución del crédito por provincia, la Figura 7.5 ilustra que, como era de esperar, el 55.6 por ciento del crédito total se otorga en la provincia de San José. Le sigue en importancia Alajuela con el 15.3 por ciento del crédito. La región de la GAM (San José, Alajuela, Cartago y Heredia) concentra por lo tanto la gran mayoría del crédito con 84.9 por ciento del total. En contraste, tan sólo el 3.7 por ciento del crédito se coloca en la provincia de Limón, a pesar de la presencia de puertos de comercio exterior, las plantaciones de banano y actividades de turismo.

FIGURA 7.5. Total de crédito por provincia, 2013



Fuente: elaboración propia con datos de MEIC.

FIGURA 7.6. Crédito por provincia según tamaño de empresa, 2013

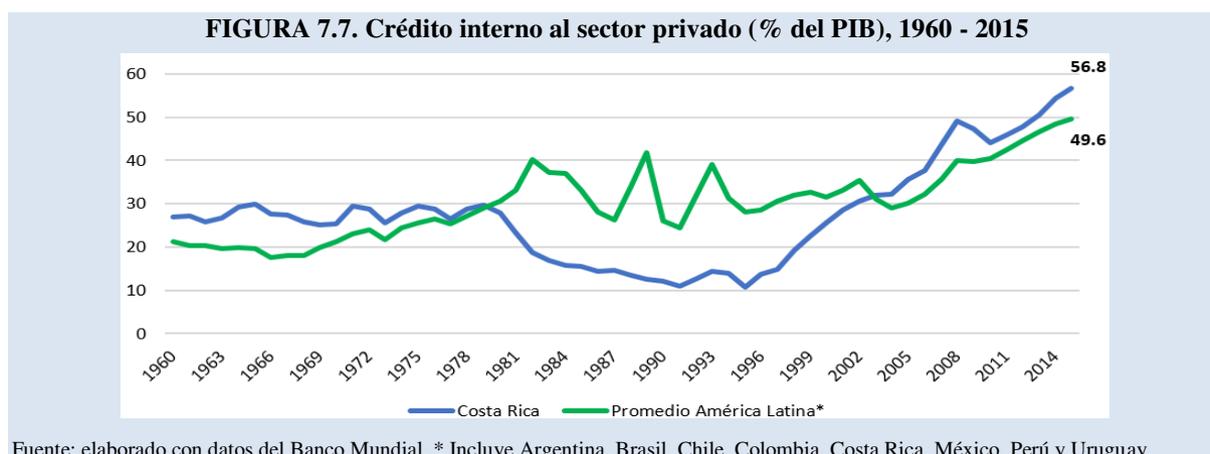


Fuente: elaboración propia con datos de MEIC.

Las empresas medianas tienden a ser las principales receptoras de financiamiento en las provincias de la GAM. La Figura 7.6 muestra que en San José, el 41.7 por ciento del crédito total lo obtienen las empresas medianas, mientras que las empresas pequeñas reciben el 35 por ciento. En contraste, en la provincia de Alajuela las microempresas logran captar el 36.6 por ciento del crédito total colocado en dicha provincia. Puntarenas presenta la mayor colocación de crédito para las microempresas con 63.1 por ciento del crédito total otorgado en dicha provincia. Cartago destaca también con 54.4 por ciento del crédito captado por las microempresas.

7.2.5. Nivel del crédito

Como se observa en la Figura 7.7, durante las décadas de los 60 y 70, el crédito como proporción del PIB se mantuvo relativamente estable, oscilando alrededor del 27 por ciento pero durante la década de los 80 cayó hasta 17.3 por ciento del PIB, muy por debajo de la media en América Latina⁸⁷. En la década de los 90s se inició la recuperación del crédito interno otorgado al sector privado, y a partir del 2003 éste superó el promedio de América Latina, en el 2015 alcanzó el 56.8 por ciento del PIB.



En el 2015, Costa Rica ocupó el tercer lugar entre las economías latinoamericanas seleccionadas representadas en la gráfica 9, sólo por debajo de Chile y Brasil.

7.2.6. Crédito en moneda nacional y en dólares

Un cambio importante en las últimas tres décadas es el constante aumento de crédito en dólares el cual pasó de ser casi inexistente en 1987 a representar entre 40 a 50 por ciento del crédito otorgado en la última década. A junio 2017, del saldo total del crédito en dólares que mantienen las empresas privadas no financieras, 56 por ciento de dichas empresas tiene ingresos en colones.

El problema y riesgo del crédito en dólares está relacionado a la capacidad de generar ingresos en dólares, ante el riesgo de depreciación cambiaria.⁸⁸

El BCCR, y el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, mantienen actualmente una política explícita de reducir préstamos en dólares y establecer una regulación con mayor controles sobre el acceso a dólares que tienen los bancos comerciales.⁸⁹ Dichas medidas tienden a introducir presiones al alza en el costo de crédito en dólares. Dado el estado actual de alrededor de 40 a 50 por ciento del crédito nacional en moneda extranjera, el aumento del costo de dicho crédito tendría un impacto directo sobre la actividad empresarial. Como lo señala UCCAEP, la dirección central de las medidas debería ser reducir el alto costo de crédito en colones, en lugar de encarecer el crédito en dólares, en particular adoptando medidas para bajar el costo de intermediación de los bancos públicos mediante la búsqueda de mayores eficiencias y productividad.

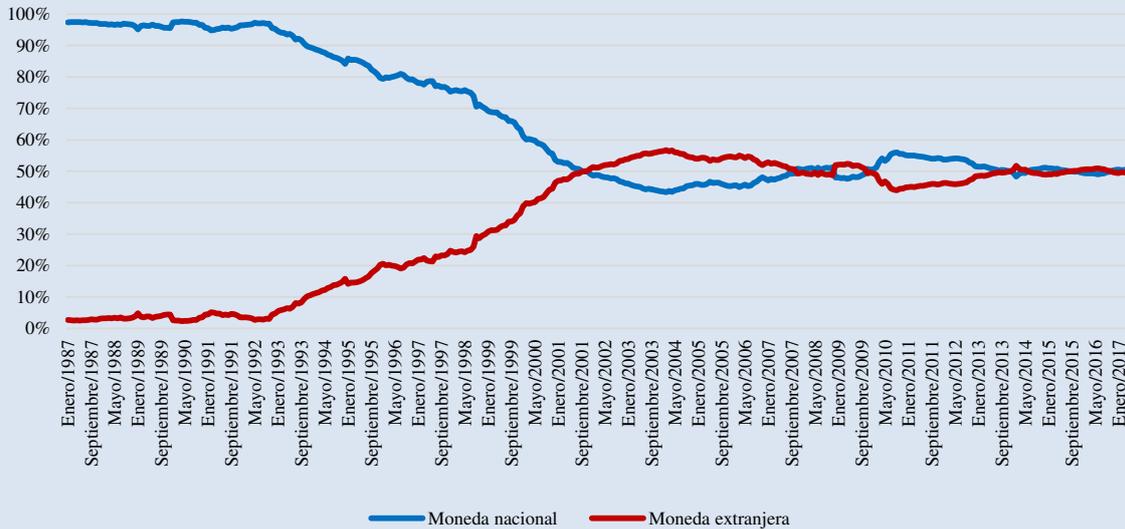
⁸⁷ En este capítulo el promedio del crédito interno al sector privado (como porcentaje del PIB) se calcula con los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay.

⁸⁸ El efecto del tipo de cambio se puede examinar vía tasas de interés, y como la teoría señala, un deslizamiento cambiario pronunciado (por ejemplo superior al 15 por ciento) encarecería el costo del dinero debido a la intervención del Banco Central en el mercado cambiario para contener presiones inflacionarias y estabilizar el mercado cambiario, en el contexto de los objetivos principales del Banco Central. La dinámica se desarrolla a partir de la depreciación de la moneda lo cual tiende a introducir tasas de interés más altas, aquellos individuos o empresas que soliciten crédito serán vistos por la banca comercial con mayor riesgo ya que su probabilidad de incumplimiento es mayor debido a las tasas de interés más altas (efecto de selección adversa), por lo que los bancos tienden a racionar el crédito en dicho contexto.

⁸⁹ La Sugef 1-05 de Julio del 2016 determinó que en los créditos en moneda extranjera con deudores que tienen su fuente principal de ingresos en colones, se aplica una estimación adicional de 1.5 por ciento, calculado sobre el saldo total adeudado sin considerar los efectos de mitigación de las garantías y nuevas colocaciones (BCCR 2017, Memoria Anual 2016).

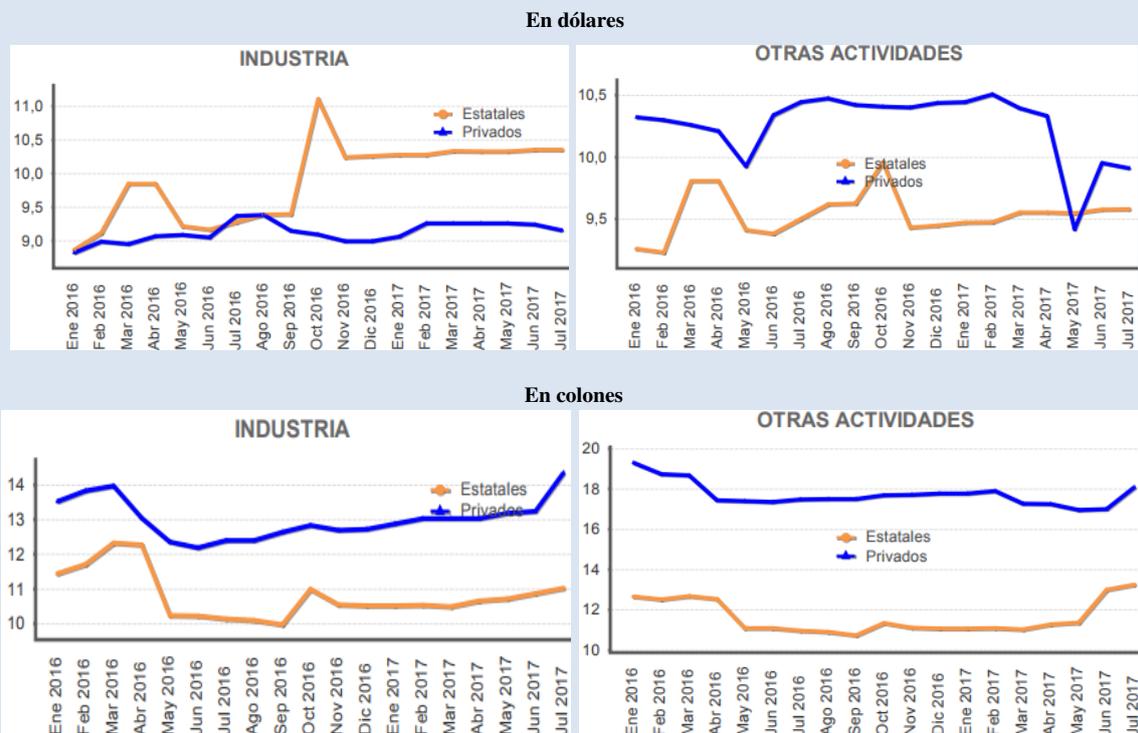
Una estrategia dirigida solo a encarecer el costo de crédito en dólares tendrá como efecto de limitar el crédito pero la sensibilidad a dichas medidas dependerá del grado y tipo de vinculación de las actividades empresariales con el comercio externo de bienes y servicios.

FIGURA 7.8. Crédito en colones y dólares otorgado al sector privado no financiero, 1987-2017 (% del total)



Fuente: cálculos elaborados con base a datos del Banco Central, agregado el monto total de crédito otorgado (moneda nacional + moneda extranjera) al sector privado no financiero..

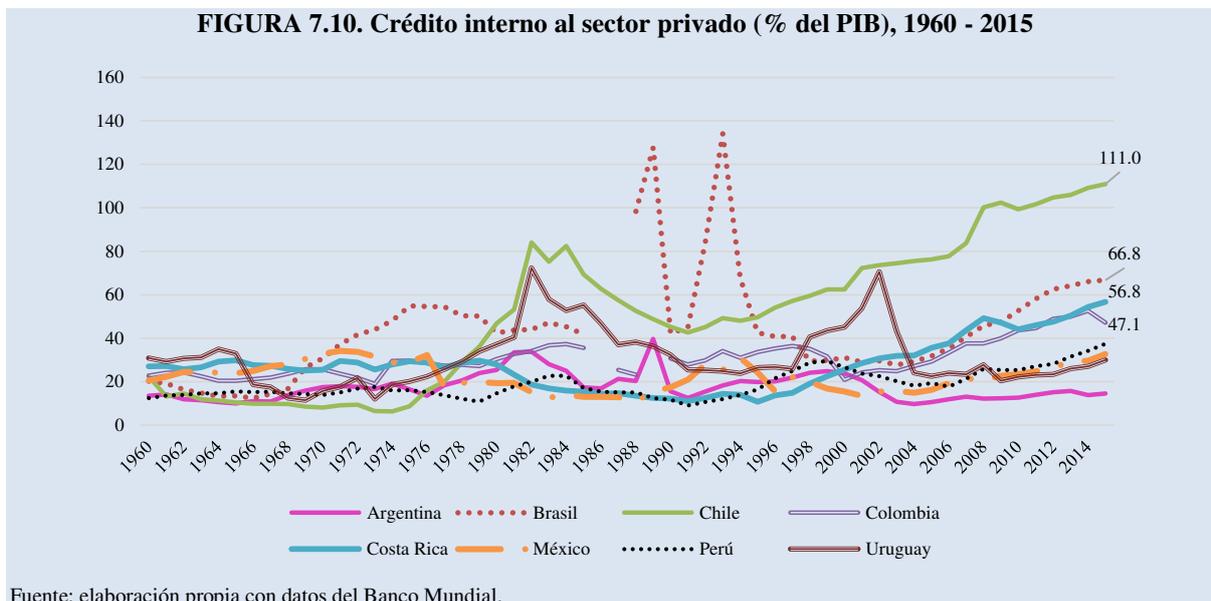
FIGURA 7.9. Tasas de interés activas promedio (en porcentajes)



Fuente: indicadores económicos BCCR, agosto 2017.

La tasa promedio activa en dólares en el sistema financiero nacional en julio del 2017 se encontraba en 9,63 por ciento, según estadísticas del BCCR, en moneda nacional se encontraba en 15,30 por ciento. Las tasas variables en dólares con referencia a tasa Libor mantienen por naturaleza mayor variación de corto plazo.

Los aspectos centrales en la decisión de buscar crédito en colones o en dólares están dados, por un lado, en el diferencial de tasas de interés activas entre colones y dólares presentados en los cuadros anteriores, y, por el otro, en la variación actual y las expectativas futuras del deslizamiento de la moneda nacional enfrente del dólar.



7.3. Mercado de valores

La Bolsa Nacional de Valores ha impulsado un mercado de capitales desde 1976 pero el desafío todavía persiste de consolidar un mercado sólido y eficiente para ofrecer vías adicionales de financiamiento de la actividad empresarial. En particular se necesitan cambios para mejor establecer reglas de transacciones, mejor acercamiento y adecuación a las características de inversión empresarial y de los fondos de inversión en el país, y una plataforma tecnológica adecuada a dichas características e intercambio de mercado. El mercado todavía depende mucho de los bonos públicos y su concentración en títulos del Banco Central, del Ministerio de Hacienda y de las instituciones bancarias. En el 2016 las negociaciones se concentraron en operaciones⁹⁰ del mercado secundario (65 por ciento), títulos del sector público (91 por ciento) y en colones (64 por ciento); en el mercado accionario no ha habido cambios en los promedios negociados en los últimos años y sin cambios importantes de nuevos emisores. Entre 2015 y 2017 solo aproximadamente 5,24 por ciento de las emisiones fueron de empresas corporativas. Es decir, hubo una limitada presencia de emisores privados y de actividad, lo cual repercute en la liquidez bursátil y las alternativas de financiamiento para las empresas.

Una alternativa para avanzar en el financiamiento de las MIPYMES a través del mercado de capitales es la estructuración de fideicomisos productivos. Liderando y coordinando el esfuerzo desde la banca pública, se podrían armar carteras diversificada de proyectos productivos cuyos flujos de fondos sean avalados por fondos de garantías y entidades públicas y “securitizados”, para finalmente poder negociarlos en el mercado de valores. La ventaja de un fideicomiso de esta naturaleza serían la mitigación y diversificación del riesgo y la facilidad para acceder a mejores fuentes de financiamiento.

7.4. Costo del crédito⁹¹

El costo del financiamiento representa un porcentaje importante de los ingresos empresariales, tanto el costo directo a través de las altas tasas de interés activas, como los costos adicionales por comisiones y cobros de transacciones.

Un factor que se señala frecuentemente en el costo del crédito es ineficiencia operativa de instituciones bancarias, sobre todo estatales, lo cual tiende a influenciar los márgenes de intermediación y la determinación de estos márgenes en el mercado. El nivel de eficiencia operativa bancaria es así mencionado como un factor que ejerce

⁹⁰ BCCR (2017), Memoria Anual 2016.

⁹¹ Las tasas activas existen para créditos en moneda nacional y dólares, ofrecidos por bancos estatales, privados y entidades financieras no bancarias para las siguientes actividades sectoriales: agricultura; ganadería; industria; construcción; vivienda; comercio; servicios; consumo.

presión sobre las condiciones de costos de crédito empresarial en el mercado.⁹² Adicionalmente, un estudio del BCCR⁹³ analiza el tema sobre los determinantes del margen de intermediación financiera que se relacionan con la organización industrial, el tamaño, y la evolución de diferentes indicadores macroeconómicos. Se nota que, a pesar de que existen factores externos a la economía que afectan la eficiencia del sistema, también existen otros elementos propios de cómo se organiza el sistema financiero que contribuyen al margen de intermediación. Una conclusión apunta a que una menor concentración de las operaciones en pocos bancos facilita la competencia y reduce el margen. Sin embargo, un análisis completo todavía está pendiente, incluyendo sobre el efecto reglamentario, por ejemplo, del encaje mínimo legal.

Una estimación⁹⁴ del 2013 del costo promedio de las tasas de interés era de 16 por ciento pero dentro de dicho promedio, las tasas de interés son más altas para las micro empresas, y negocios en actividades comerciales y manufactureras, es decir, para la gran mayoría de las unidades económicas.⁹⁵ Este alto nivel del costo del crédito empresarial se manifiesta también en la encuesta de la asociación bancaria costarricense que revela que para los entrevistados en dicha encuesta, el 49 por ciento menciona que el costo es muy caro, el 36 por ciento dice que no le alcanza el ingreso para pagar el crédito, y el 50 por ciento manifiesta que hay muchos tramites lo cual sugiere altos costos de transacción.

Por el lado del crédito de la banca estatal, para compensar el alto costo del crédito para las empresas más pequeñas, el SBD decidió en abril 2016 que su tasa de referencia sería la Tasa Básica Pasiva (TBP) la cual se situaba en diciembre 2016 en 4,45 por ciento, determinándose así un único interés de referencia para las distintas fuentes de fondeo del SBD.

Un estudio del BCCR⁹⁶ concluye que el poder de mercado en el sistema bancario nacional ha sido un factor relevante que las entidades consideran cuando determinan sus tasas de interés. El estudio señala que a pesar de las medidas de reformas financieras y la llegada de bancos internacionales para aumentar la competencia, el sector bancario aún no alcanza un equilibrio competitivo.

En este contexto y dado el alto costo del crédito que confrontan la mayoría de las unidades de negocios del país, es importante aumentar la competencia en el sector bancario para apoyar mayores condiciones competitivas y de dicha manera ejercer presión competitiva permanente sobre la reducción de las tasas de interés. Un tema complementario mencionado en el Artículo IV del FMI en el 2017 es la necesidad de profundizar el desarrollo financiero a la par de una mejor estrategia de gestión y emisión de deuda pública. En particular se recomienda promover mercados secundarios más grandes para los valores públicos, revisión de reglamentación de provisión de préstamos y examinar los requisitos de colaterales altos que son utilizados en lugar de un análisis de riesgo crediticio adecuado.

7.5. Las tasas de interés y el crédito⁹⁷

Dentro de la estrategia de política monetaria del BCCR, solo a partir de una inflación baja y estable se persigue contribuir a la toma de decisiones que favorezcan el ahorro y la inversión y, de tal manera, el crecimiento económico. El Banco Central supervisa que el ahorro financiero y el crédito al sector privado evolucionen de manera congruente con la meta de inflación, el nivel de actividad económica y el incremento gradual en el grado de profundización financiera.⁹⁸ El crédito al sector privado esta así condicionado esencialmente a la meta sobre la inflación.⁹⁹ Como aspecto complementario, las intervenciones del BCCR de estabilizar el precio del dólar con la oferta de dólares en el mercado cambiario provocan una reducción de liquidez en colones y un efecto limitante en el crédito en moneda nacional.

⁹² Ver Sancho Villalobos, F. (2017) Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica.

⁹³ Alfaro Ureña, A.; Muñoz Salas, E. (2012). Determinantes del Margen de Intermediación Financiera en Costa Rica. Documento de Trabajo No. 20-2012, Banco Central de Costa Rica.

⁹⁴ Brenes Bonilla, L.; Bermudez Besén, L. (2013) Condiciones Actuales del Financiamiento de las MIPYMES Costarricenses. Tec Empresarial, Vol 2, No. 2.

⁹⁵ Adicionalmente al costo directo del crédito hay que señalar otros costos vinculados a los intereses y comisiones que se aplican a tarjetas de crédito, ventas al crédito de comercio y transacciones en divisas.

⁹⁶ Castro Arias, A.; Serrano López, A. (2014). Margen de Intermediación Financiera y Poder de Mercado: El caso de Costa Rica. Documento de Investigación DI-04-2013, Banco Central de Costa Rica.

⁹⁷ Adicionalmente a la tasa de interés como factor clave para determinar el costo y acceso al crédito, el alto déficit fiscal y su financiamiento con recursos internos en Costa Rica, a su vez tienen el potencial de presionar al alza las tasas de interés con efectos consecuentes sobre el crédito al sector privado.

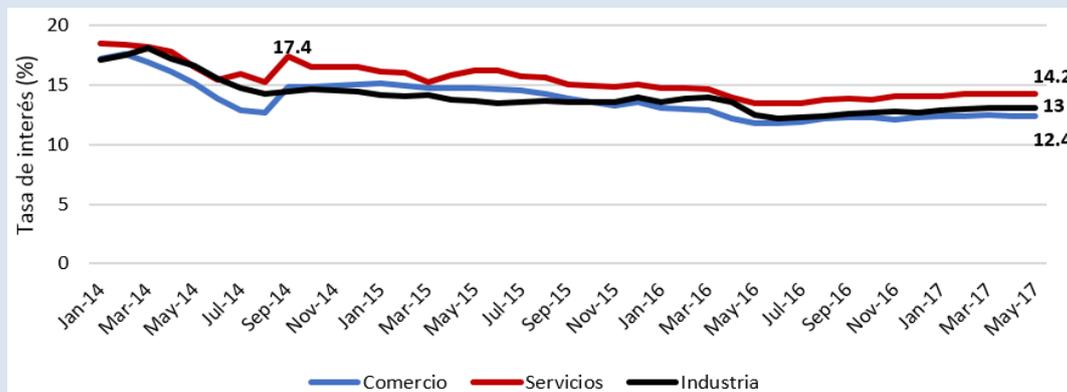
⁹⁸ Banco Central de Costa Rica, Programa Macroeconómico 2016-2017.

⁹⁹ Con el esquema de metas de inflación utilizado actualmente, se anuncia una meta continuando con el principal instrumento de política que es la tasa de interés de muy corto plazo y la ejecución de dicha política se realiza mediante la intervención discrecional del Banco Central en el mercado de dinero.

A pesar del alto costo que representan las tasas de interés, su tendencia de largo plazo ha sido decreciente.

El sector servicios confronta las tasas de interés activas más altas, equivalente al 14.2 por ciento en mayo del 2017, y para los sectores industria y comercio son del 13 y 12.4 por ciento, respectivamente (ver también la Figura 7.9). Como lo muestran las gráficas de tasas activas en moneda nacional, a partir del 2016, independientemente del sector, se observa un comportamiento en dirección alcista.

FIGURA 7.11. Tasas de interés para préstamos en moneda nacional de bancos privados por sector económico



Fuente: elaboración propia con datos del BCCR.

7.6. Contratos de crédito

Al igual que en muchos otros países, las condiciones para los créditos están estandarizadas y varían dependiendo de la utilización que se hará de los fondos (operaciones de capital de trabajo vs inversión) y los plazos que se requieran. La tasa de interés de los créditos se establece así típicamente desde la tasa básica con la adición de mercado de puntos porcentuales sobre dichas tasas. Los contratos de crédito muy generalizados son con tasas ajustables referenciadas a una tasa de corto plazo¹⁰⁰, pero amortiguado según pisos y topes establecidos para las tasas ajustables. Naturalmente, esto puede tener un efecto importante en la transmisión de cambios con respecto a la tasa de referencia. Por tal razón, dichos pisos pueden influenciar la rapidez con que los cambios con respecto a las tasas de referencia traten de ser reflejados en las cuotas aplicadas sobre los créditos (Morales, 2013).

En relación al crédito en dólares a tasa fijas con referencia a la tasa Libor, evidentemente ello puede o no reflejar una relación apropiada con los factores que hacen variar las tasas de interés en el mercado nacional. Si las tasas de referencia Libor aplicable a crédito en dólares mantiene poca relación con condiciones nacionales, una posible medida que se ha señalado es la de introducir una tasa de interés de referencia local en dólares (Morales, 2013).

Para confrontar la variación a tasas y costos en relación a préstamos con tasas variables de corto y mediano plazo, se necesitan considerar mayor oferta de programas de crédito a MIPYMES con créditos de horizonte de más largo plazo que permitan mayor previsibilidad de las tasas. Ello implicaría un aumento de la oferta de créditos de largo plazo que podría resultar en más portafolios intercambiables en mercados de inversión financiera. Una necesidad relacionada estaría en clarificar reglas y métodos valoración de créditos individuales. Las condiciones reglamentarias actuales tienden a definir reservas similares para diferentes tipos de créditos, sin un tratamiento más particular a las diferentes características de los créditos (ver Morales, 2013). Ello indica también la necesidad de balancear en el análisis de la capacidad de pago, tanto el riesgo cambiario que es una de las preocupaciones centrales actualmente, con los riesgos asociados a la volatilidad de la tasa de interés.

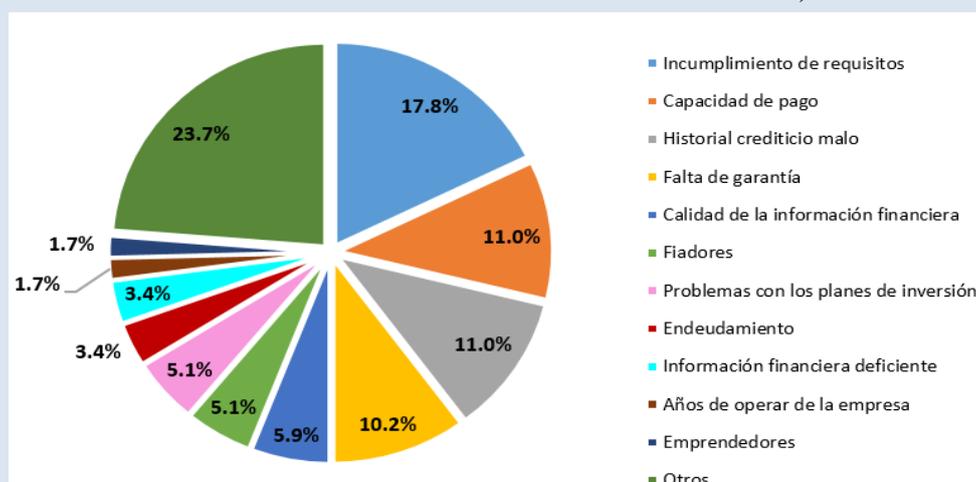
7.7. Otros aspectos claves que afectan acceso

Según datos del MEIC 2013, la Figura 7.12 muestra que el principal motivo claramente identificado de rechazo es el incumplimiento de requisitos en las solicitudes de préstamos.¹⁰¹ Le siguen en importancia tanto la insuficiente capacidad de pago como un historial crediticio malo, y la falta de garantías.

¹⁰⁰ Morales, P. V (2013). Impacto de utilización generalizada de contratos de crédito con tasas variables en Costa Rica: transición a un sistema de metas de inflación. IICE, Universidad de Costa Rica, Series 22.

¹⁰¹ De acuerdo al estudio sobre la caracterización de la oferta financiera y no financiera en apoyo a las PYMES, 2013 del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, las instituciones de acceso a financiamiento comprenden: bancos públicos y bancos privados y financiera.

FIGURA 7.12. Motivos de rechazo de solicitudes de crédito, 2013



Fuente: elaboración propia con datos del MEIC.

La problemática del cumplimiento de requisitos podría comenzar a abordarse a través de una alianza entre el UCCAEP, la banca y el gobierno. El punto central del acuerdo podría consistir en el establecimiento de una oficina permanente de asistencia a las empresas para guiarlas en la tramitación de créditos y ayudarlas en el cumplimiento de los requisitos de acceso.

7.7.1. Garantías

El conocido problema de ausencia de garantías de muchas unidades de negocios indica la importancia de promover avales para muchos proyectos que tienen buenas perspectivas pero que no avanzan por la falta de garantías. En este contexto, se reconoce que el aumento de avales es una medida importante para facilitar garantías y acceso al crédito. El fondo de financiamiento del FINADE es un buen programa para atender avales básicos con el monto máximo como aval de 75 por ciento del total de créditos solicitados por MIPYMES, hasta un máximo de €65 millones. Bajo los programas de FINADE, en el 2016 se otorgó 303 avales a beneficiarios de la Ley 9274, con un monto de colaterales de €2.473 millones. Desde la entrada en operaciones del SBD, 2.182 operaciones de crédito que presentaban garantía insuficiente fueron respaldadas por avales y garantías, que incluye una cartera de crédito que sobrepasaba €35.000 millones.¹⁰² Para confrontar problemas operativos de costos, tiempo y cobertura, el SBD ha planificado en el 2017 introducir avales de cartera (primeras pérdidas) y de contragarantías.

La promoción de una mayor oferta de mercado para aumentar los avales podría contribuir así a confrontar una de las barreras tradicionales de acceso al crédito. En particular se necesitan más y mejores ofertas de servicios de avales que cubran, en forma similar al sistema chileno de servicios de las IGRs, suficientes opciones, además de los tradicionales avales financieros (certificados de fianza para operaciones de crédito): refinanciamiento de pasivos; avales técnicos, como certificados para caucionar operaciones de la empresa con terceros en proyectos y licitaciones, incluyendo avales sobre la capacidad técnica de las ofertas y de capacidad de cumplimiento, certificados sobre cumplimiento con proveedores; y avales de asesorías financieras, como servicios especializados para obtener las mejores alternativas de financiamiento y para definir la estructura de financiamiento.

Otro tema importante para tratar de hacer un uso más efectivo de las garantías y avales es el tiempo con el que estos pueden ser aprobados en forma eficiente para aquellas empresas que califican con propuestas sólidas. El modelo argentino de reciente introducción de avales de acceso rápido debería ser considerado como una opción para ofrecer una respuesta efectiva a aquellas empresas, que presentan muy buenas condiciones según criterios claros, que necesitan acceso a créditos muy rápidamente para poder aprovechar oportunidades de mercado. Un sistema de avales de acceso rápido podría considerar, por ejemplo, aprobación en 72 horas sobre condiciones que meritén un tratamiento rápido. La justificación de dicho sistema reconoce que el mercado no ofrece siempre la respuesta más expedita a casos de financiamiento que tienen buenas perspectivas de repago, pero los trámites impiden que dichos proyectos se materialicen con la urgencia debida. De no encontrar avales, garantías y financiamiento expedito, el resultado es elevar el costo del crédito a las empresas debido a que se recurre a fuentes de financiamiento que son rápidas pero a un costo de financiamiento alto, lo cual incide en aumentar el costo del funcionamiento empresarial, en particular para las empresas jóvenes con un historial limitado.

¹⁰² Secretaría Técnica del SBD (2017). Informe 2016. Consejo Rector del Sistema de Banca Para El Desarrollo. Informe de Resultados.

Otra tema de interés para garantizar más recursos a los programas que promueven garantías y avales es la necesidad de resolver el tema tributario en relación a si los beneficios que generan dichos programas son sujetos de impuestos sobre la renta. Dada la limitación presupuestaria del gobierno, la exención de la rentabilidad de los fondos que financian dichos programas debería ser implementada. El artículo 15 de la Ley 9274 del SBD define que los recursos del sistema son exentos de impuestos, incluyendo la rentabilidad por operaciones de créditos y avales de la SBD (FINADE, FOFIDE, FCD). Sin embargo, bajo el enfoque impositivo cédular aplicado antes de los cambios recientes al SBD, se impone un impuesto específico para cada tipo de actividad que genera ingreso, incluyendo dichas operaciones del SBD.

Por otro lado, la Cámara de Industrias también ha propuesto mejorar el sistema de otorgamiento de avales y garantías con medidas tales como fusionar el FODEMIPYME con el fondo de avales del SBD, examinar mejor la calidad de solicitantes, establecer un marco regulatorio para los fondos de garantías y considerar la posibilidad de crear fondos de garantías recíprocas con un aporte complementario de fondos del SBD. Esta modalidad de respaldar créditos es muy flexible, ya que permite emitir avales y garantías no solo sobre préstamos sino también sobre cualquier tipo de instrumento financiero (cheques de pago diferido, pagarés, obligaciones negociables, etc.). En este sentido, un primer paso lo podría dar algún banco público actuando como socio protector del fondo. A su vez, se podría proponer a las grandes empresas a iniciar, en calidad de socias protectoras, sociedades de garantías recíprocas como modo de financiamiento de sus clientes y proveedores.

7.7.2. Información para facilitar acceso al crédito de los nuevos emprendimientos

Las barreras que introduce la deficiencia de información parece ser un factor especialmente importante en relación sobre los nuevos emprendimientos, dado que impide no solo el inicio de nuevas empresas y empleo, sino también mayor innovación y dinámica de la actividad empresarial que conllevan nuevas iniciativas empresariales.

TABLA 7.1. Fuentes alternativas de financiamiento de MYPYMES

Riesgo bajo		Riesgo medio	Riesgo alto
Financiamiento basado en activos	Financiamiento alternativo	Instrumentos híbridos	Instrumentos financieros
Préstamo basado en activos	Bonos corporativos	Bonos/préstamos subordinados	Capital inversión
Factoraje	Deuda securitizada	Socio silencioso	Capital riesgo
Financiamiento de orden de compra	Bonos cubiertos	Préstamo participativo	Inversor ángel
Financiamiento por medio de inventario	Colocación privada	Derecho participación en las ganancias	Plataformas especializadas para el listado público de MYPYMES en el mercado de valores
Venta con arrendamiento posterior (<i>sale and leaseback</i>)	Financiamiento colectivo (deuda)	Bonos convertibles	
		Bonos con garantía	
		Financiamiento mezzanine ²⁵	Financiamiento colectivo (equity)

Fuente: elaboración propia con información de Oricchio, Crovetto, Lugaresi, & Fontana (2016).

Para confrontar este problema es importante expandir las iniciativas para establecer una infraestructura de información que facilite la evaluación financiera para acceder al crédito. El hecho de que cerca del 18 por ciento de las solicitudes de crédito de las MYPYMES sean rechazadas por incumplimiento de requisitos, revela que la falta de información influye todavía en el racionamiento del crédito sobre todo a nuevos proyectos empresariales. Las medidas para cubrir la información deberían estar también asociadas con asesorías específicas para nuevos proyectos empresariales, incluyendo sobre fuentes alternativas de financiamiento (Tabla 7.1).

¹⁰³ Créditos alternativos, sin garantía, pero que reconocen capacidad y trayectoria sólida de las empresas.

Referencias

- Alfaro Ureña, A.; Muñoz Salas, E. (2012). Determinantes del Margen de Intermediación Financiera en Costa Rica. Documento de Trabajo No. 20-2012, Banco Central de Costa Rica.
- Asociación Bancaria Costarricense (2013). El Acceso de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas a los Servicios Financieros por Género
- Banco Central de Costa Rica, Programa Macroeconómico 2016-2017.
- BCCR 2017, Memoria Anual 2016
- Bebchuk, L. A., & Goldstein, I. (2010). Self-Fulfilling Credit Market Freezes. NBER Working Paper No. w16031. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1617033>.
- Benmelech, E., & Bergman, N. K. (2017). Credit Market Freezes. In NBER Macroeconomics Annual 2017, volume 32. University of Chicago Press.
- Brenes Bonilla, L.; Bermudez Besén, L. (2013) Condiciones Actuales del Financiamiento de las MIPYMES Costarricenses. Tec Empresarial, Vol 2, No. 2.
- Camacho Mejia, E.; Jimenez Rodriguez, R. (2010). Acceso a Servicios Financieros en Costa Rica, Asociación Bancaria Costarricense.
- Castro Arias, A.; Serrano López, A. (2014). Margen de Intermediación Financiera y Poder de Mercado: El caso de Costa Rica. Documento de Investigación DI-04-2013, Banco Central de Costa Rica.
- Fed (2017). Small business credit survey. Report on employer firms. Federal Reserve Banks of Atlanta, Boston, Cleveland, Dallas, Kansas City, Minneapolis, New York, Philadelphia, Richmond, St. Louis, San Francisco. April 2017.
- Morales, P. V (2013). Impacto de utilización generalizada de contratos de crédito con tasas variables en Costa Rica: transición a un sistema de metas de inflación. IICE, Universidad de Costa Rica, Series 22.
- Oricchio, G., Crovetto, A., Lugaresi, S., & Fontana, S. (2016). SME Funding: The Role of Shadow Banking and Alternative Funding Options. Springer.
- Sancho Villalobos, F. (2017) Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica. Secretaría Técnica del SBD (2017). Informe 2016. Consejo Rector del Sistema de Banca Para El Desarrollo. Informe de Resultados
- Stiglitz, J., & Greenwald, B. (2003). Towards a new paradigm in monetary economics. Cambridge University Press.
- Stiglitz, J. E., & Weiss, A. (1981). Credit rationing in markets with imperfect information. The American economic review, 71(3), 393-410.

8. Análisis de la fuerza de trabajo costarricense

A pesar de ciertos cambios recientes, el desempleo y subempleo permanecen altos y representan un problema central para la economía y el mercado de trabajo costarricense (ver Capítulo 4 [Entorno macroeconómico]). La participación de las mujeres en la fuerza de trabajo es baja, y si bien la brecha disminuye, la tasa de participación de los hombres ha sido decreciente en los últimos cinco años. Es desde la crisis global, a partir del 2008, cuando la tasa de desempleo inicia una tendencia al alza para ubicarse arriba de 9 por ciento, con un aumento más acentuado para las mujeres. El desempleo de jóvenes es equivalente a 45 por ciento de todos los activos, mientras que la fracción de jóvenes que no estudia ni trabaja alcanza el 20%. El empleo informal también es alto (44% de los ocupados).

Este capítulo se focaliza específicamente en el análisis de ciertos aspectos de la decisión de los individuos de estar en condición laboral activa, la probabilidad de los individuos de estar en desempleo, la propensión de permanecer como personas productivas no utilizadas, y la brecha salarial entre hombres y mujeres. Para analizar estos temas se realiza un examen empírico de micro datos de la fuerza laboral, para lo cual se utilizan varios modelos econométricos, sin inferir causalidad. Dicha evaluación y otras consideraciones del mercado laboral permiten concluir los siguientes puntos:

- La mayor probabilidad de estar activo es para la fuerza laboral de hombres de 25-34 años y mujeres de 35-44 (coincidentemente después de las edades más importantes de inicio de familias).
- Las mujeres en todos los grupos de edad tienen menor probabilidad de estar activas en el mercado laboral que los hombres. La brecha es mayor entre los grupos de 15 a 34 años. Tomando en cuenta el problema de las caídas de la tasa de participación desde los 34 años, las medidas para reactivar la participación en el mercado de trabajo necesitan considerar específicamente estos segmentos y los factores que disminuyen su probabilidad de estar activos.
- Por cada año adicional de educación, las mujeres tienen, en promedio, un 0.93 por ciento más probabilidades de estar económicamente activas. Este resultado contrasta con el de los hombres para quienes cada año adicional de educación está asociado con una mayor probabilidad de 3.33 por ciento de estar activo. Ello refleja, entre otros, mayores barreras que las mujeres enfrentan para incorporarse al mercado de trabajo. Las medidas para aumentar la calificación de las mujeres necesitan por lo tanto estar acompañadas por otras acciones para promover y valorizar su calificación educativa.
- Para los hombres de 25 a 34 años, por cada año adicional de edad existe un 2.7 por ciento menor probabilidad de estar desocupados, en comparación con los jóvenes de 15 a 24 años. El hecho de encontrarse en la edad productiva óptima y experiencia acumulada son factores que parecen contribuir a tener una menor probabilidad de desocupación.
- Consecuentemente, la ausencia de experiencia laboral acumulada parece jugar un rol clave en la probabilidad de mantenerse desocupado, y su efecto es particularmente fuerte en el alto porcentaje de trabajadores jóvenes que nunca han obtenido experiencia laboral. La experiencia representa para 81 por ciento de las empresas el principal criterio para decidir contratar un empleado. Por dicha razón es urgente introducir nuevos programas de aprendizaje, pasantías, bonos de primera experiencia, rotación entre empresas de jóvenes en aprendizaje, garantías para primeros salarios y combinación de formación técnica con tareas en empresas, entre otras iniciativas. Una nueva estrategia de primera experiencia laboral es de crítica importancia frente al gran aislamiento laboral que confronta un porcentaje importante de jóvenes.
- Los resultados también muestran una mayor probabilidad de que los individuos que mantienen estudios encuentren ocupación laboral en comparación con aquellos que no estudian. Este aspecto tiene dos implicaciones importantes: por un lado es crítico ofrecer apoyo y alternativas a jóvenes que desertan sobre todo estudios secundarios, y en particular en los niveles 7 y 8 de escuela secundaria, y por el otro, se necesita una nueva estrategia de formación continua para apoyar a los trabajadores desempleados y a los inactivos a mantenerse en capacitación de programas de educación continua.
- En términos del análisis de brecha salarial entre hombres y mujeres, se ha estimado dicha brecha y se confirma el aporte positivo con que contribuyen (a cerrar la brecha) ciertas características de las mujeres asalariadas como la educación.
- Un porcentaje importante de la fuerza laboral se encuentra en situación de contar con capacidad productiva no utilizada en el mercado de trabajo. La conclusión principal es que la mayor utilización de la capacidad productiva de la fuerza de trabajo se concentra en la edad más productiva de los trabajadores (25 a 44 años) y la menor utilización de la capacidad productiva en trabajadores jóvenes (15-24 años). Los hombres de 60-65 años están más propensos a permanecer con capacidad productiva no utilizada, es decir, el mercado laboral costarricense no aprovecha plenamente la capacidad productiva de hombres de 60+ años. Un programa específico dirigido a valorizar y abrir oportunidades para el potencial productivo de jóvenes y de hombres de 60-65 años se necesita para enfrentar una gran capacidad laboral productiva no utilizada. Este fenómeno tiende a observarse de forma creciente: jóvenes y hombres maduros que están desempleados, inactivos y sin alternativas para utilizar su capacidad productiva.
- Frente al problema de desigualdad de oportunidades y baja participación de las mujeres se necesita tanto incentivos directos de apoyar la escolarización de mujeres jóvenes, sobre todo contra la deserción de educación secundaria, mejorar los servicios de empleo, como la oferta de servicios de cuidado infantil y de mayor facilidad para los permisos de paternidad para padres. Asimismo, es necesario reforzar los mecanismos institucionales para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a posiciones gerenciales y la promoción de la participación femenina en actividades tradicionalmente ocupadas por varones.
- En términos de otros aspectos que confronten el alto nivel de trabajo informal, es urgente revisar los procedimientos y tasas de contribuciones a la CCSS, tal como se establece en la Estrategia Nacional para el Tránsito hacia la Formalidad, y a través del diálogo en el Consejo Superior de Trabajo como el foro clave de discusión en la materia.

➤ Los inmigrantes, hombres y mujeres, tienen una probabilidad alta de mantenerse activos en el mercado de trabajo, y dada su tendencia creciente, es importante rediseñar programas de regularización de inmigrantes que tengan tanto negocios funcionando como que hayan recibido ofertas de trabajo.

8.1. Introducción

Este capítulo examina la fuerza de trabajo costarricense con respecto a cuatro temas:

- factores que inciden en la decisión de hombres y mujeres de estar en condición laboral activa;
- la probabilidad de los individuos de estar en desempleo;
- la propensión de permanecer como personas productivas no utilizadas;
- la brecha salarial entre hombres y mujeres.

El análisis de micro datos de la fuerza laboral costarricense permite estimar la probabilidad de los individuos de encontrarse en el mercado de trabajo como personas activas, desempleadas, así como la propensión a permanecer como personas con capacidad productiva no utilizada. Se estiman igualmente diferentes aspectos de las brechas de salarios medios entre hombres y mujeres.

El capítulo se divide en las siguientes dos secciones. La primera sección presenta los datos y aspectos descriptivos de la fuerza de trabajo. La segunda sección presenta las estrategias econométricas y los resultados de las estimaciones para los cuatro temas mencionados arriba; cabe aclarar que no proponemos inferir causalidad a partir de los mismos. Finalmente, se presentan conclusiones.

8.2. Datos y estadísticas descriptivas

Esta sección persigue resumir en forma breve algunos aspectos claves de la fuerza de trabajo. Las estadísticas completas de la fuerza de trabajo pueden ser consultadas en las fuentes del MTSS¹⁰⁴, del INEC¹⁰⁵, y de la CCSS.¹⁰⁶ Por su lado, la OCDE ha producido recientemente una revisión de políticas de empleo.¹⁰⁷

TABLA 8.1. Estadísticas descriptivas de variables del modelo, por estado de participación en el mercado de trabajo

	Activo		Inactivo	
	% o Media	Dev. Est.	% o Media	Dev. Est.
Activos	43			
Ocupados	38			
Desempleados	5			
Grupos de edad				
15-24	18		34	
25-34	27		12	
35-44	22		10	
45-59	27		18	
60-65	6		26	
Género				
Masculino	61		40	
Femenino	39		60	
Estado marital				
Unión libre	22		16	
Casado	34		31	
Divorciado	4		2	
Separado	9		8	
Viudo	1		7	
Soltero	29		36	
Estado migratorio				
No migrante	90		94	
Inmigrante internacional	10		6	
Variables educativas				
Años de educación	8.86	(4.82)	7.12	(4.02)
Variable metodológica				
Factor de expansión	200.17	(266.23)	163.24	(233.95)
N	11,461		15,221	

Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECE.

¹⁰⁴ http://www.mtss.go.cr/elministerio/transparencia/estadisticas/documentos-estadisticas/Anuario_estadistico_mtss_2016.pdf

¹⁰⁵ <http://www.inec.go.cr/empleo>

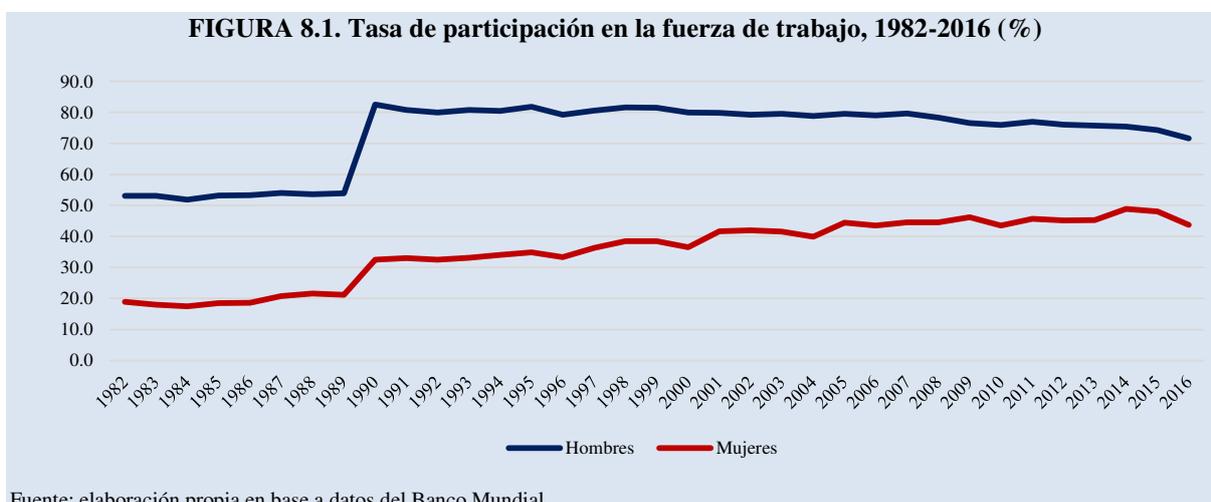
¹⁰⁶ http://www.ccss.sa.cr/est_epts

¹⁰⁷ OECD (2017), OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Costa Rica, OECD Publishing.

Los microdatos provienen de la Encuesta Continua de Empleo del INEC. La estrategia empírica consiste en reunir los datos de los terceros trimestres de todos los años disponibles (2010-2016)¹⁰⁸. Dado que el interés se centra en las personas integradas en el mercado de trabajo, restringimos la muestra a los individuos en edad de trabajar según la definición costarricense (15 a 65 años).

La Tabla 8.1 presenta las estadísticas descriptivas de la población laboral activa e inactiva. La mayor parte de la población económicamente activa se encuentra entre los 25 y 59 años de edad. La mayoría de las personas activas son hombres. Por nivel educativo se observa otra diferencia a notar: los activos presentan en promedio dos años de educación más que los inactivos. Entre los activos, los migrantes conforman el 10 por ciento de la muestra, mientras que entre los inactivos constituyen el 6 por ciento. Es decir, los migrantes tienden a estar más activos que inactivos en el mercado de trabajo.

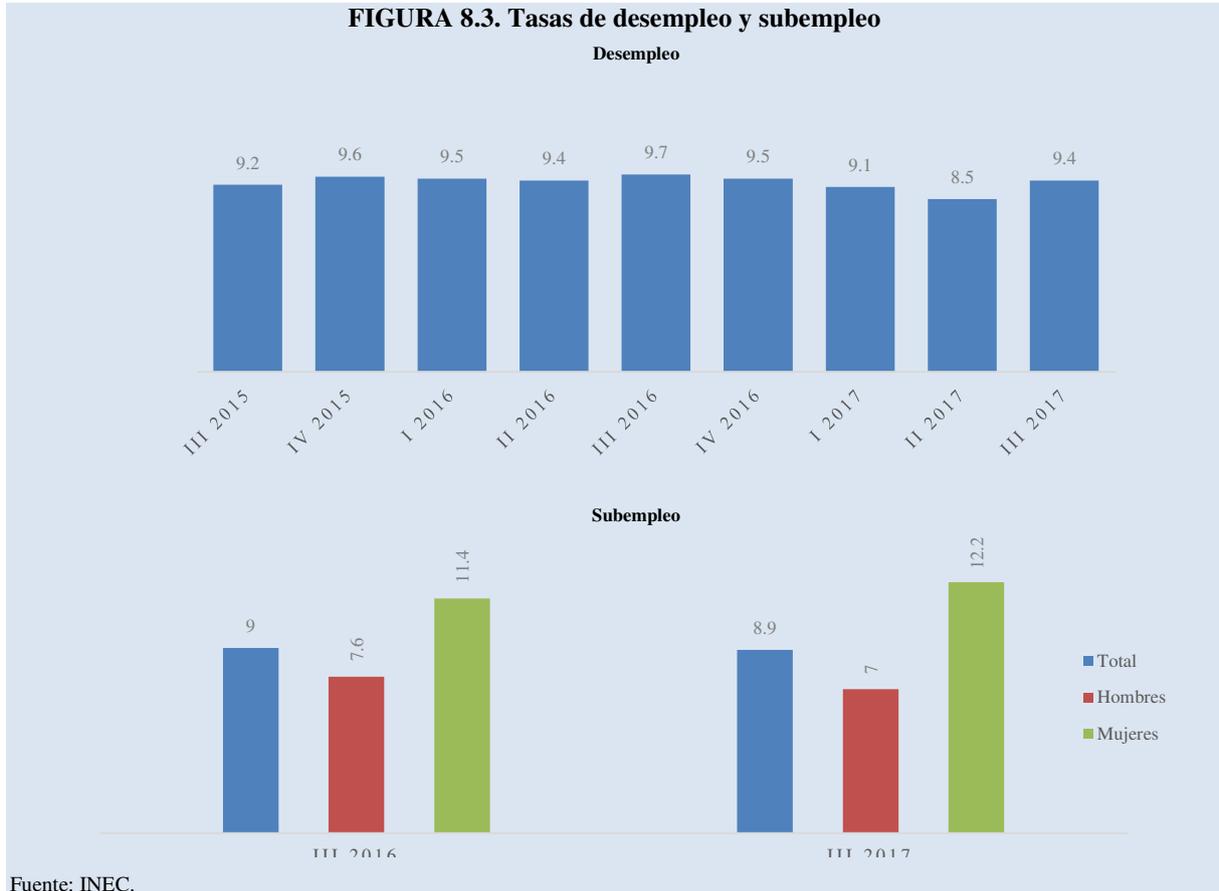
Se han recopilado datos adicionales para establecer la tendencia de largo plazo de participación en el mercado de trabajo (series de tiempo del Banco Mundial 1982-2016). Como se observa a continuación, a finales de la década de los 80 y principios de los 90 aumentó significativamente la tasa de participación, de 53.9 a 82.5 por ciento para hombres, y de 21.2 al 32.5 por ciento para mujeres. La participación de las mujeres en la fuerza de trabajo ha sido inferior, no obstante, la brecha de participación disminuye. Cabe destacar que la tasa de participación de los hombres es decreciente en los últimos cinco años, lo mismo para las mujeres durante los dos últimos años.



La distribución sectorial de los segmentos más importantes, según el tipo de ocupación (asalariados, cuenta propia, patrones, no remunerados), indica:

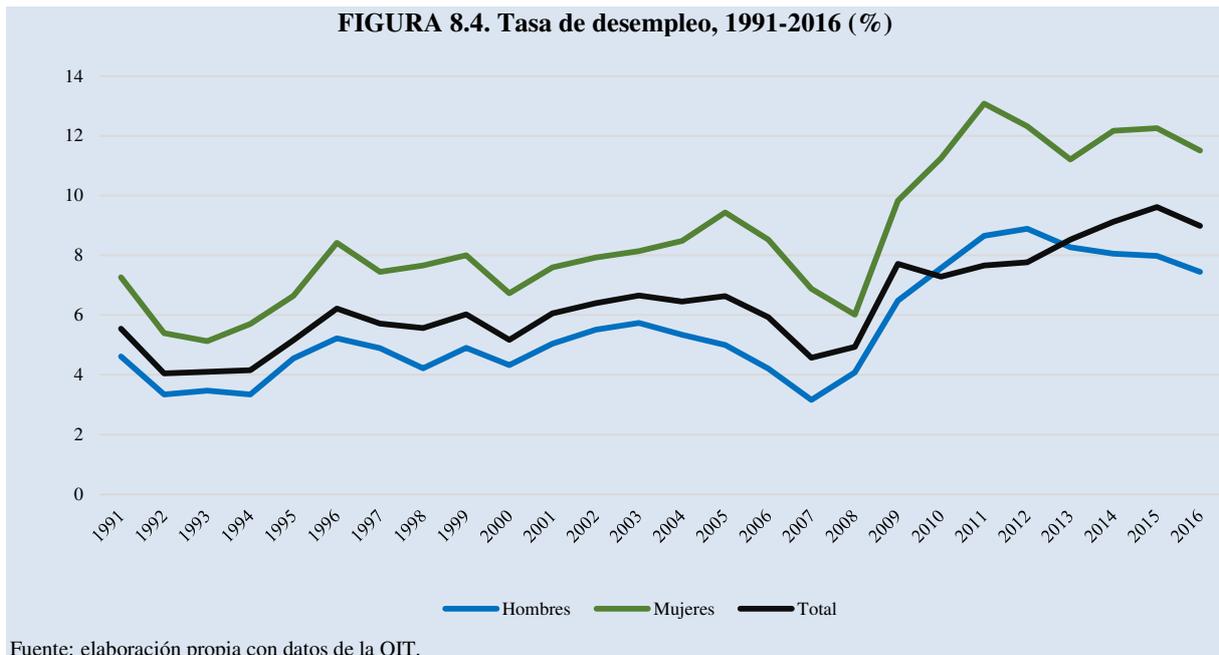
¹⁰⁸ Dada la estructura rotativa de la ECE, el uso de observaciones contenidas en las terceras rondas de encuestas de cada año garantiza que los individuos aparecen sólo una vez en la muestra que ha sido construida. También se hace saber al lector que se está tomando un enfoque transversal para analizar esta encuesta, dado que el uso de datos de panel restringiría mucho el tamaño de muestra. Como contrapartida, este enfoque no permite inferir causalidad.

- Asalariados. Se distribuyen con cerca de 15 por ciento cada uno en actividades primarias (17.6), comercio (15.8), servicios (14.4).
- Cuenta propia. Están más dirigidos al comercio (25.3 por ciento), seguido por el 19.7 por ciento y el 15.4 por ciento en actividades agropecuarias y de comunicación y otros servicios.
- Patrones. Se concentran sobre todo en comercio (30.5 por ciento), seguido por el 16.4 por ciento y 12.9 por ciento en actividades agropecuarias y servicios turísticos (hoteles) y de alimentación (restaurantes).
- No remunerados. Predominan en comercio (31.7) y agropecuario (30.7) y 14.1 por ciento en hoteles y restaurantes.

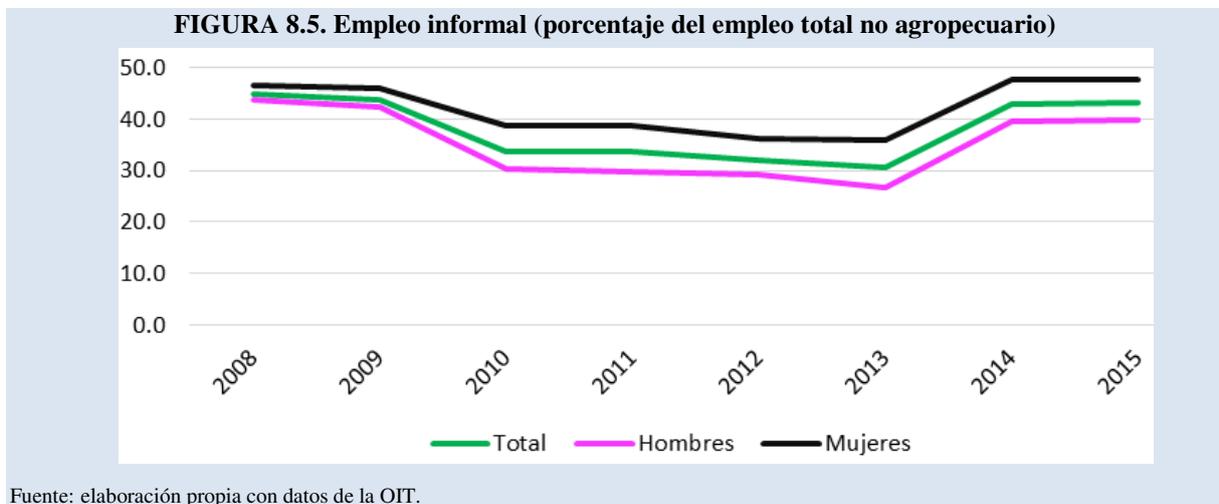


El desempleo y subempleo permanecen altos y representan un problema central para la economía costarricense. La Figura 8.3 muestra los últimos datos disponibles al respecto.

Se utilizan series de tiempo de las bases de datos de la OIT para analizar tendencia de largo plazo de la tasa de ocupación en el período 1991-2016. La tendencia de la tasa de desocupación de las mujeres ha sido muy superior a la tasa de los hombres. En el contexto de la crisis financiera global, es a partir del 2008 cuando la tasa de desempleo, independientemente del género, inicia una tendencia al alza, con un aumento más acentuado para las mujeres. En el 2011 la tasa de desocupación de las mujeres alcanzó su nivel más alto, 13.1 por ciento.



En el 2017, de los 2.079.840 ocupados, el 44 por ciento eran empleados informales. De dichos trabajadores informales, 40 por ciento son mujeres. Más de dos tercios (69 por ciento) del empleo informal está concentrado en zonas urbanas. De acuerdo a los tres grandes sectores, los principales porcentajes de empleo informal se encuentran en servicios (67 por ciento), y alrededor de 15 por ciento en cada uno del sector primario y manufacturas. Por tipos de actividades, resaltan dos grandes niveles de empleo informal con 25 por ciento en actividades de transporte y almacenamiento, administración, comunicaciones, reparaciones, servicios personales y otros servicios, y 20 por ciento en actividades de comercio.



El problema de la ocupación laboral en la economía costarricense se traduce en un problema más agudo para la fuerza de trabajo joven (15-24 años).¹⁰⁹ El INEC reporta que en el 2014, del total de jóvenes, 24 por ciento sólo trabaja, 12 por ciento trabajó y estudió, 44 por ciento solo estudió, y 20 por ciento ni estudiaba ni trabajaba. En dicho contexto, más de 100.000 jóvenes estaban desempleados en el 2015, lo cual representaba alrededor de 45 por ciento de todos los desempleados y equivale a su vez a una tasa de desempleo abierto entre jóvenes. Asimismo, 25 por ciento de jóvenes no tienen ninguna experiencia laboral. La última encuesta de coyuntura de UCCAEP a finales del 2017¹¹⁰ muestra que para el 81 por ciento de las empresas el criterio más importante para contratar es experiencia. Por último, en relación al alto desempleo joven, deben tomarse en cuenta la alta deserción escolar a nivel de la educación secundaria, con una media superior al 10 por ciento en la última década.

¹⁰⁹ Ver INEC (2015), Situación del Empleo Juvenil en Costa Rica.

¹¹⁰ http://www.uccaep.or.cr/images/content/pulso-empresarial/2017/II_ETN_2017.pdf

8.3. Fuerza laboral activa

8.3.1. Modelo para examinar la situación laboral activa

Se estima un modelo Probit para examinar los factores que están relacionados con estar activo o inactivo. Se examina una variable latente subyacente para la cual el modelo Probit postula como variable observable la condición de actividad. Subsecuentemente, el modelo reproduce una variable latente, que se define como la propensión que tiene un individuo para ambas condiciones. Es decir, se estima la probabilidad de que una persona esté económicamente activa respecto a la condición de inactividad.

A fin de conocer los efectos de los cambios en las variables explicativas sobre las probabilidades de que cualquier observación pertenezca a uno de los dos grupos ($y = 0$, $y = 1$), se aplica la siguiente derivada parcial:

$$\frac{\partial p(x)}{\partial x_j} = g(\beta_0 + x\beta)\beta_j \text{ donde } g(z) \equiv \frac{\partial G}{\partial z}(z)$$

De este modo se pueden conocer los cambios porcentuales o marginales en las probabilidades de que la variable latente sea igual a 1. Es decir, se estima el efecto marginal promedio de cada una de las variables. En el caso de las variables categóricas, se estima el promedio de las diferencias de las probabilidades esperadas entre la variable con valor cero y la misma variable con valor 1.

En el primer modelo se utiliza la definición tradicional de estar económicamente activo, la cual implica que un individuo está trabajando o buscando trabajo en el periodo de referencia. Lo contrario a estar activo es estar inactivo, lo cual quiere decir que la persona no está buscando activamente un trabajo o bien no está disponible para trabajar. El modelo se separa para hombres y mujeres para no introducir heterogeneidad innecesaria que produzca efectos espurios dadas las diferencias importantes entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo.

Se estima el modelo sobre la siguiente ecuación:

$$\begin{aligned} \text{Probit}(P[\text{Activo}])_i & \\ &= \beta_0 + \beta_1 \text{Edad}_i + \beta_2 \text{Estado marital}_i + \beta_3 \text{Inmigrante}_i + \beta_4 \text{Estudiante}_i \\ &+ \beta_5 \text{Años de educación}_i + \beta_6 \text{Región}_i + \beta_7 \text{Año de la encuesta}_i + \varepsilon_i \end{aligned}$$

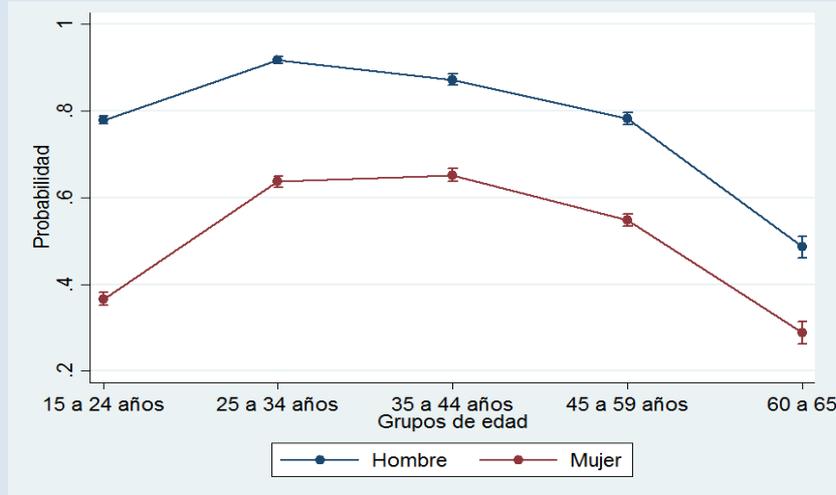
8.3.2. Resultados sobre probabilidad de estar activo

A continuación se presentan los resultados de la estimación de la probabilidad de que un individuo se mantenga activo en el mercado de trabajo. La Figura 8.6 ilustra las probabilidades promedios para diferentes rangos de edad y género.

Analizado a partir de rangos de edad, los hombres entre 25-34 años y las mujeres entre 35-44 años tienen la probabilidad más alta de estar activos en el mercado de trabajo (en su mismo género). Con mayor edad disminuye la probabilidad de estar activo a partir aproximadamente de 34 años. Los resultados así sugieren que en el mercado de trabajo costarricense los hombres y las mujeres en la edad productiva más importante mantienen la probabilidad más alta de encontrarse activos.

Las mujeres en todos los grupos de edad tienen menor probabilidad de estar activas en el mercado laboral que los hombres. La brecha es mayor entre los grupos de 15 a 34 años, probablemente debido a los efectos de la maternidad sobre la continuidad laboral de las mujeres. Tomando en cuenta el problema de las caídas de la tasa de participación desde los 34 años, las medidas para reactivar la participación en el mercado de trabajo necesitan considerar específicamente estos segmentos y los factores que disminuyen su probabilidad estar activos.

FIGURA 8.6. Probabilidades promedio de ser activo por rango de edad y género



Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECE.

8.3.3. Efectos marginales (provenientes de cambios en edad y educación) sobre la situación laboral activa

La Tabla 8.2 muestra, por género, los efectos marginales promedios de la probabilidad de estar activos. La edad de referencia son los jóvenes (15 – 24 años).

Para el caso de los hombres en su edad más productiva (entre 35 a 44 años), cada año adicional en dicho rango de edad está asociado a un 28.6 por ciento de mayor probabilidad de estar activo, en comparación con hombres jóvenes. Este resultado está posiblemente asociado a factores de los hombres de 35-44 años tales como la experiencia laboral acumulada, la alta capacidad productiva, y el rol como jefe de familia, todo lo cual influyen positivamente a mantenerse activo en el mercado laboral. Por cada año adicional de educación, los hombres tienen en promedio un 3.3 por ciento más probabilidades de estar económicamente activos.

Para el caso de las mujeres entre 25 a 34 años, cada año adicional de edad está asociado a un 13.8 por ciento más probabilidad de ser activos, en comparación con mujeres jóvenes (15 a 24 años). Por cada año adicional de educación, las mujeres tienen, en promedio, un 0.93 por ciento más probabilidades de estar económicamente activas. Este resultado contrasta con el de los hombres para quienes cada año adicional de educación está asociado con una mayor probabilidad de 3.33 por ciento de estar activo. Esto podría estar asociado a mayores barreras que las mujeres enfrentan para incorporarse al mercado de trabajo a pesar de los años de educación, o a que, independientemente de los años de educación, las mujeres optan por ocupaciones del hogar. Debido a estas razones, las medidas para aumentar la calificación de las mujeres necesitan estar acompañadas por medidas adicionales para promover y valorizar en el mercado de trabajo la calificación y la educación de las mujeres.

TABLA 8.2. Efectos marginales promedio, probabilidad de ser activo

Variables	(1)	(2)
	Hombres	Mujeres
25 – 34	0.271*** (0.0103)	0.138*** (0.00643)
35 – 44	0.286*** (0.0113)	0.0934*** (0.00867)
45 – 59	0.181*** (0.0116)	0.00267 (0.00934)
60 y más	-0.0775*** (0.0162)	-0.293*** (0.0144)
Inmigrante	0.105*** (0.0112)	0.00302 (0.00927)
Estudiante	-0.167*** (0.00934)	-0.220*** (0.00502)
Años de educación	0.0333*** (0.000792)	0.00935*** (0.000704)
Observaciones	63,746	59,312
Tiempo EF	SI	SI
Región EF	SI	SI
Estado Marital EF	SI	SI

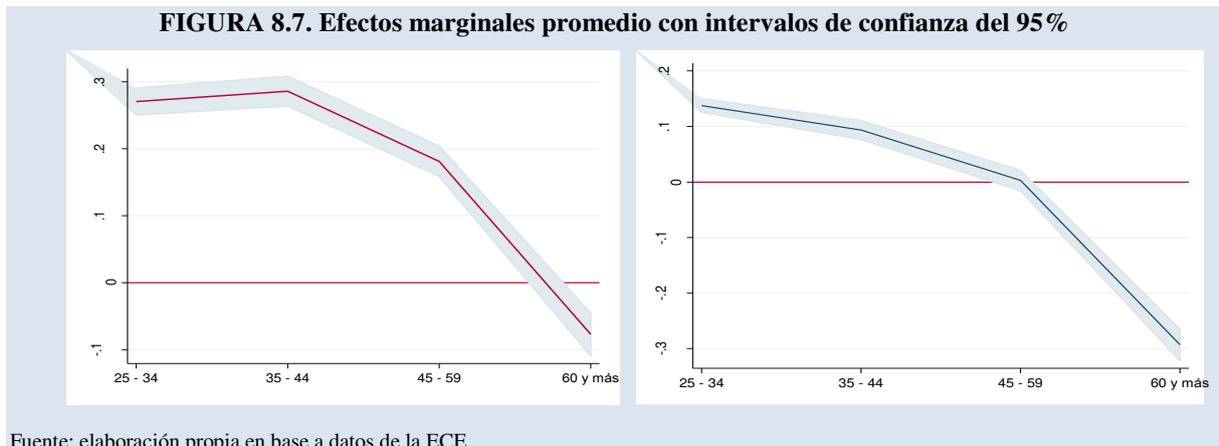
Errores estándar en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Nota: edad de referencia: 15 – 24 años. EF = efectos fijos

Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECE.

Los hombres inmigrantes tienen, en promedio, 10.5 por ciento más probabilidad de formar parte de la fuerza de trabajo, mientras que para las mujeres migrantes, la probabilidad es de 3.02 por ciento.



8.4. Fuerza de trabajo desocupada

8.4.1. Modelo para analizar la población desocupada

Esta sección examina la probabilidad de los individuos de estar en condición de desocupación. Se examinan los factores asociados con la desocupación por medio de un modelo Probit. Del conjunto de individuos, se identifica a aquellos que están desempleados ($y=1$) y al resto que conforman la fuerza de trabajo ($y=0$). En este caso se postula como variable resultado que un individuo esté desocupado o no, y se realiza una regresión para los hombres y otra para las mujeres. La ecuación de interés es:

$$\begin{aligned}
 \text{Probit}(P[\text{Desocupado}]_i) & \\
 &= \beta_0 + \beta_1 \text{Edad}_i + \beta_2 \text{Estado marital}_i + \beta_3 \text{Inmigrante}_i + \beta_4 \text{Estudiante}_i \\
 &+ \beta_5 \text{Años de educación}_i + \beta_6 \text{Región}_i + \beta_7 \text{Año de la encuesta}_i + \varepsilon_i
 \end{aligned}$$

8.4.2. Resultados

Los resultados muestran que la edad es un factor clave en la probabilidad de estar desocupado. Como se indica a continuación, los hombres a medida que avanzan en edad tienen menor probabilidad de estar desocupados. Este resultado parece estar asociado a la mayor participación de los hombres en la fuerza de trabajo, a la acumulación de experiencia, y a la focalización del problema de la desocupación sobre todo en los jóvenes. La Tabla 8.3 muestra los siguientes resultados tomando el grupo de jóvenes (15 a 24 años) como grupo de comparación:

Hombres:

- Para los hombres de 25 a 34 años, por cada año adicional de edad existe un 2.7 por ciento menor probabilidad de estar desocupados, en comparación con los jóvenes de 15 a 24 años. El hecho de encontrarse en la edad productiva óptima y experiencia acumulada son factores que contribuyen a tener una menor probabilidad de desocupación.
- Los hombres de 45 a 59 y 60 + años, por cada año de edad adicional tienen 7.8 y 10.4 por ciento menos probabilidad de ser desocupados, en comparación con los hombre jóvenes. Aquí la importancia de la experiencia acumulada parece ser más fuerte.
- Los estudiantes hombres tienen, en promedio, un 2.8 por ciento menos probabilidad de estar desocupados que para los no estudiantes.

Mujeres:

- Las mujeres de 25 a 34 años tienen 3.6 por ciento menos probabilidad de estar desocupadas por cada año adicional, en comparación con las mujeres jóvenes.
- Las mujeres de 45 a 59 y de 60+ tienen 5 y 5.7 por ciento menos probabilidad de estar desocupadas por cada año de edad adicional, en comparación con mujeres jóvenes.
- Las mujeres inmigrantes tienen, en promedio, 1.8 por ciento menos probabilidad de estar desocupadas, en comparación con mujeres no inmigrantes.

- Las mujeres estudiantes tienen un 4.5 por ciento menos probabilidad de estar desempleadas, en comparación con aquellas que no son estudiantes.

TABLA 8.3. Efectos marginales promedio, probabilidad de ser desocupado

Variables	(1)	(2)
	Hombre	Mujer
25 – 34	-0.0277*** (0.00720)	-0.0364*** (0.00651)
35 – 44	-0.0541*** (0.00756)	-0.0520*** (0.00692)
45 – 59	-0.0787*** (0.00714)	-0.0498*** (0.00697)
60 y más	-0.104*** (0.00634)	-0.0567*** (0.00869)
Inmigrante	-0.000416[1] (0.00581)	-0.0185*** (0.00627)
Estudiante	-0.0288*** (0.00530)	-0.0451*** (0.00555)
Años de educación	-0.000199 (0.000416)	-0.00265*** (0.000515)
Observaciones	63,746	59,312
Tiempo EF	SI	SI
Región EF	SI	SI
Estado Marital EF	SI	SI

Errores estándar en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Nota: edad de referencia: 15 – 24 años. EF = efectos fijos.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECE.

Otro aspecto a tomar en cuenta, como fue señalado anteriormente, es la mayor proporción de mujeres dentro de las personas inactivas, y la mayor proporción de mujeres en el mercado laboral que está menos calificada que los hombres. Esta inequidad también podría contribuir a que los salarios de hombres y mujeres no tiendan a converger, es decir, a que la brecha que existe entre ambos persista.

Por último, cabe destacar la relación negativa entre ser estudiante y la probabilidad de ser desempleado, lo cual puede sugerir algún efecto favorable de la pertenencia un ámbito educativo gracias no sólo a la adquisición de habilidades sino también a la ampliación de la red de contactos con el mundo laboral.

8.5. Análisis de la brecha salarial por género

8.5.1. Modelo para analizar la brecha salarial

El objetivo de esta sección es examinar la brecha salarial entre hombres y mujeres. El método de Oaxaca (1973) y Blinder (1973) es utilizado para descomponer salarios y determinar qué parte de la diferencia entre dos grupos se debe a la discriminación (diferencia no explicada) y qué parte a las características observadas. Típicamente se modelan los salarios en función del capital humano, utilizando ecuaciones tipo Mincer:

$$W_H = \alpha_H + \beta_H X_H + \varepsilon_H$$

$$W_M = \alpha_M + \beta_M X_M + \varepsilon_M$$

En donde W = salarios; α = intercepto; β = coeficientes de todas las variables utilizadas para predecir salarios; ε = término de error; H = hombres; M= mujeres.

Posteriormente se descompone la diferencia salarial promedio en dos elementos: uno que representa diferencias en las características de capital humano de ambos grupos (es decir, variables que explican la productividad del trabajo), y otro que indica una diferencia en el pago que hace el mercado por la posesión de las características (diferencias en el retorno o premio al capital humano). Formalmente: $\bar{W}_H - \bar{W}_M$.

Ello requiere observar los diferenciales de ingresos entre hombres y mujeres. Se construye una ecuación contra factual en la cual el intercepto y el coeficiente son reemplazados con los generados para la ecuación de hombres:

$$\bar{W}_H - \bar{W}_M = \bar{W}_H - \bar{W}_{M^*} + \bar{W}_{M^*} - \bar{W}_M$$

La ecuación de la descomposición Blinder-Oaxaca es una combinación de dos efectos:

- de las características (variación explicada): $\bar{W}_H - \bar{W}_{M^*} = \beta_H (\bar{X}_H - \bar{X}_M)$
- de los coeficientes (variación inexplicada): $\bar{W}_{M^*} - \bar{W}_M = (\alpha_H - \alpha_M) + (\beta_H - \beta_M) \bar{X}_M$

Así, podemos expresarla como:

$$\bar{W}_H - \bar{W}_M = [\beta_H(\bar{X}_H - \bar{X}_M)] + [(\alpha_H - \alpha_M) + (\beta_H - \beta_M)\bar{X}_M]$$

En un mercado laboral ideal donde no hay discriminación, esta diferencia debería ser igual para hombres y mujeres y las diferencias existentes deberían ser atribuibles solamente a los cambios en el capital humano de cada persona (no al género). Si existiese discriminación, el impacto de un año más de experiencia, por ejemplo, tendría un impacto mayor en el salario de los hombres que en el de las mujeres. Es decir, sólo por el hecho de ser hombre, la retribución de la experiencia sería mayor.

Cabe resaltar que el cálculo de los determinantes del salario, principal componente de la descomposición, está sujeto a limitantes econométricas. En primer lugar, existe el sesgo de selección porque solo se incluyen en el modelo a aquellas personas que están trabajando. En segundo lugar, se debe considerar el sesgo de selección generado por la heterogeneidad de las distintas ocupaciones y sectores, y los distintos niveles salariales a través de estas dos variables.

Además, para algunas ocupaciones, existen barreras más grandes para las mujeres.

En este estudio, se delimita la muestra sólo a aquellos individuos que son trabajadores asalariados, y se utilizan las variables explicativas que se presentan en la siguiente ecuación:

$$Y (\log \text{ salario por hora})_i = \beta_0 + \beta_1 \text{Años de educación}_i + \beta_2 \text{Edad}_i + \beta_3 \text{Estado conyugal}_i + \beta_4 \text{Inmigrante}_i + \beta_5 \text{Estudiante}_i + \beta_6 \text{Año de la encuesta}_i + \varepsilon_i$$

Se recuerda que, con el método de mínimos cuadrados ordinarios, el objetivo es predecir las medias, y, por ende, las diferencias o brechas también comprenden medias de las distribuciones. En el resultado se muestra la diferencia principal junto con la parte explicada y no explicada de la descomposición. Con el objetivo de reducir el sesgo de selección y para controlar la heterogeneidad inobservable, se implementa un modelo de efectos fijos temporales.

8.5.2. Resultados de la estimación de la brecha salarial entre hombres y mujeres

La Tabla 8.4 muestra la descomposición propuesta. Después de controlar por todos los covariantes propuestos, la predicción del salario promedio para hombres es 2,706.96 colones, mientras que para las mujeres es 2,443.24. Con ello se estima que la brecha o diferencial del salario promedio entre hombres y mujeres es de 263.17 colones. Es decir, en el mercado de trabajadores asalariados costarricense, después de controlar por todos los factores que han sido considerados, existe una brecha no explicada entre los salarios de hombres y mujeres.

Las mujeres presentan mayores retornos que los hombres sobre ciertas características laborales. En otras palabras, la educación, el sector de actividad y el estatus migratorio, entre otras, son más importantes para las mujeres, y, por lo tanto, son aspectos que contribuyen a cerrar la brecha salarial. Por otro lado, cuando se analiza la proporción de la brecha inexplicada, el signo es negativo, lo que quiere decir que existen ciertos factores que contribuyen a cerrar la brecha que no se observan en la regresión.

TABLA 8.4. Descomposición Blinder-Oaxaca del salario por hora referente al diferencial entre hombres y mujeres

Variables	Coefficiente
Predicción 1: Hombres	2,706.96*** (0.000)
Predicción 2: Mujeres	2,443.24*** (0.000)
Diferencia	263.71 (0.000)
Descomposición	
Explicada	502.16*** (0.000)
Inexplicada	-238.44*** (0.000)
Observaciones	10,527,428

Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Fueron usados pesos por individuo para realizar esta estimación. No se muestran los coeficientes de los diferenciales de todas las covariantes especificadas anteriormente.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECE.

Los resultados permiten también hacer una interpretación proporcional, esto es, por cada unidad que un hombre promedio gana en Costa Rica, una mujer gana 0.90.

8.6. Conjunto de trabajadores con capacidad productivos no utilizada¹¹¹

Un problema importante es el total de personas que tienen capacidad productiva pero que por diferentes razones no son utilizadas en el mercado de trabajo. Dichas personas representan un factor productivo no utilizado, es decir, un ingreso y actividad que no se realiza a pesar de existir la capacidad laboral productiva.

Dicha fuerza de trabajo potencial está así conformada por las personas fuera de la fuerza de trabajo que mantienen un vínculo con el mercado de trabajo, o bien porque buscaron trabajo recientemente aunque no estaban disponibles para empezar a trabajar, o bien porque tenían disponibilidad para trabajar pero no buscaron recientemente, dentro de este último grupo están los desalentados (buscaron antes, no encontraron, se desalentaron y ya no buscaron recientemente).

8.6.1. Modelo

Para capturar en forma más completa a las personas con capacidad productiva no utilizada, este ejercicio hace referencia, solo para fines analíticos, a una agrupación amplia que incluya desempleados e inactivos. La definición incluye personas que a la pregunta “Si la semana pasada hubiese encontrado un trabajo o conseguido clientes, ¿podría comenzar a trabajar en este momento, o a más tardar en dos semanas?”¹¹² contestaron “No” porque “No desea trabajar”, “Podría, pero en otro momento o época”, además de “Sí sin ninguna restricción” y “Sí con ciertas condiciones laborales (horario, lugar u otra)”. En general son los desocupados en condición de búsqueda de trabajo, los inactivos y desmotivados que han abandonado la búsqueda de trabajo pero que tienen capacidad productiva y mantienen algún vínculo con el mercado de trabajo, y otros aptos para trabajar que no están activos.¹¹³

Para hacer el examen de los datos existentes sobre estos individuos con capacidad productiva no utilizada, se utiliza un modelo Probit, y se postula como variable resultado que un individuo pertenezca a la fuerza de trabajo con capacidad productiva no utilizada ($y=1$) o no ($y=0$). El modelo se estima por género, es decir, una regresión para los hombres y otra para las mujeres. Formalmente se define la ecuación de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} \text{Probit}(P[\text{Fuerza de trabajo potencial no utilizada}]_i) & \\ &= \beta_0 + \beta_1 \text{Edad}_i + \beta_2 \text{Estado marital}_i + \beta_3 \text{Inmigrante}_i + \beta_4 \text{Estudiante}_i \\ &+ \beta_5 \text{Años de educación}_i + \beta_6 \text{Localidad rural}_i + \beta_7 \text{Tamaño del hogar}_i \\ &+ \beta_8 \text{Región según el Codech}_i + \beta_9 \text{Año de la encuesta}_i + \varepsilon_i \end{aligned}$$

8.6.2. Estimación de la propensión a encontrarse como persona productiva no utilizada (efectos marginales)

La Tabla 8.5 muestra los resultados. La conclusión principal es que la mayor utilización de la capacidad productiva de la fuerza de trabajo se concentra en la edad más productiva de los trabajadores (25 a 44 años) y una menor utilización de la capacidad productiva de trabajadores jóvenes (15-24 años). Los resultados son consistentes con el problema de la mayor tasa de desempleo y la creciente tasa de inactivos entre la población joven.

Los resultados de acuerdo a la división por género son los siguientes:

En comparación al grupo referencia de los jóvenes (15- 24 años), las estimaciones indican:

- Los hombres en los grupos de 25-44 años son menos propensos a encontrarse como personas con capacidad productiva no utilizada.
- En contraste, los hombres de 60-65 años están aproximadamente 8 puntos porcentuales más propensos que el grupo de referencia a permanecer con capacidad productiva no utilizada. En otras palabras, el mercado

¹¹¹ Esta es una denominación *ad-hoc* que se hace de manera sólo indicativa del conjunto considerado, dicha denominación no es ninguno de los indicadores que se recomiendan en las resoluciones OIT, sino que se trata de una definición *ad-hoc* para fines analíticos de este capítulo, no como definición vinculada a indicadores establecidos.

¹¹² Sólo fue preguntada a aquellas personas que declararon no haber trabajado la semana pasada, permiso o vacaciones sin recibir ingresos, suspensión de actividades sin ingresos, o porque nadie lo contrató.

¹¹³ De acuerdo a las preguntas de la ECE, se ha considerado como individuos con capacidad productiva no utilizada a aquellos que responden a la condición de actividad: “Desempleado” o “Inactivo” y que, a su vez, en la pregunta sobre por qué no volvería a trabajar en dos semanas responde al menos a alguna de las siguientes opciones: “no desea trabajar”; “por obligaciones familiares (atender la casa, niños u otras personas)”; “podría en otro momento o época”; “podría volver a trabajar sin ninguna restricción”; “podría volver a trabajar con ciertas condiciones laborales (horario, lugar u otra)”.

laboral costarricense no aprovecha plenamente la capacidad productiva de hombres de 60+ años. Este aspecto presenta no sólo implicaciones sobre la capacidad productiva y la generación de ingreso en la economía, sino también enfrente de mayor tiempo de trabajo de la población que aumenta su expectativa de años de vida, y mayores concentraciones de desigualdad en los trabajadores de mayor edad.

TABLA 8.5. Efectos marginales promedio de la propensión a ser parte de la fuerza de trabajo productiva no utilizada

Variables	(1) Hombre	(2) Mujer
Grupos de edad (Referencia = 15 a 24 años)		
25 a 34 años	-9.078*** (0.767)	-9.899*** -1.000
35 a 44 años	-10.17*** (0.836)	-12.92*** -1.061
45 a 59 años	-7.855*** (0.879)	-13.85*** -1.053
60 a 65 años	7.685*** -1.600	-9.058*** -1.523
Estado conyugal (Referencia = Soltero)		
Unión libre	-7.904*** (0.725)	5.110*** (0.885)
Casado	-10.31*** (0.681)	4.211*** (0.815)
Divorciado	-5.664*** -1.681	4.185*** -1.546
Separado	-4.648*** -1.232	3.851*** -1.079
Viudo	-7.011** -2.862	9.418*** -2.333
Migrante Internacional	-0.933 (0.801)	-1.518 (0.936)
Atiende a centro educativo actualmente	-5.802*** (0.683)	-6.120*** (0.903)
Años de educación	-0.325*** (0.0599)	-0.419*** (0.0695)
Observaciones	59,311	63,746

Errores estándar en paréntesis *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Estos son los efectos marginales promedio y sus errores estándar multiplicados por 100 para ser interpretados como cambios porcentuales a partir del incremento en 1 de esa variable si es que es continua o el cambio de la categoría de referencia a la categoría ilustrada si es variable categórica. Se utilizaron pesos en la estimación.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECE.

Los resultados sugieren que con respecto al grupo de referencia de mujeres jóvenes de 15-24 años:

- Las mujeres entre 25-34 años son 10 puntos porcentuales menos propensas que las mujeres jóvenes de estar en condición de no utilización de su capacidad productiva. Se confirma de nuevo, ahora desde el punto de vista de mujeres, la menor utilización de la capacidad productiva de jóvenes. Este fenómeno tiende a observarse de forma creciente: jóvenes que están desempleados, inactivos y sin otras ocupaciones que permita desarrollar su capacidad productiva.
- Los resultados sugieren una diferencia interesante entre hombres y mujeres en el grupo 60-65 años: mientras que las mujeres reducen a esa edad su propensión a tener capacidad productiva no utilizada, los hombres la aumentan. Existen diferentes factores que pueden estar asociados a este aspecto, cabe señalar: dado que el cuidado de niños y hogar es más fuerte en edades más tempranas, en el rango de 60-65 años dichas obligaciones son menos demandantes. La creciente desigualdad de ingreso podría estar igualmente empujando a las mujeres en dicho rango de edad a estar activas y buscar ingreso enfrente a bajos ingresos familiares y altos costos de la vida.

Efectos marginales del estado marital, condición de inmigrante, años de educación:

- Hombres que mantienen parejas: son entre 8 a 10 puntos porcentuales menos propensos a estar en condición de capacidad productiva no utilizada, comparado a los solteros. Es decir, la convivencia en pareja refleja mayor necesidad y posibilidad de una ocupación en el mercado de trabajo (por ejemplo, por la mejor división de tareas dentro de las parejas para poder laborar afuera del hogar).
- Las mujeres con pareja, en comparación a las solteras, están más propensas a ser parte de la fuerza no utilizada, ello parece reflejar su rol tradicional en el hogar. Una observación general es que, a mayor nivel de compromiso formal en la pareja (comenzando por el estatus de soltera), mayor probabilidad de permanecer como personas productivas no utilizadas. Sin embargo, las viudas son las más propensas a estar en la fuerza de trabajo productiva no utilizada.

- Inmigrantes. En comparación con nacionales, los inmigrantes hombres son un poco menos propensos a estar en condición productiva no utilizada. En el caso de mujeres inmigrantes, se observa casi dos puntos porcentuales de ser menos propensas a no estar utilizadas en el mercado de trabajo, en otras palabras, ambos grupos de inmigrantes son menos propensos, lo cual refleja su gran disposición y esfuerzos por participar productivamente en el mercado de trabajo; considerando la salvedad que ninguno de los dos coeficientes son estadísticamente significativos.
- Finalmente, cada año de educación adicional disminuye un poco la probabilidad de permanecer como persona productiva no utilizada. El impacto es mayor para las mujeres.

Referencias

CCSS (2017). http://www.ccss.sa.cr/est_epts

INEC (2015). Situación del Empleo Juvenil en Costa Rica. Disponible en:
http://www.uccaep.or.cr/images/content/pulso-empresarial/2017/II_ETN_2017.pdf

INEC (2017). <http://www.inec.go.cr/empleo>

MTSS (2017). Anuario Estadístico 2017. Disponible en:
http://www.mtss.go.cr/elministerio/transparencia/estadisticas/documentos-estadisticas/Anuario_estadistico_mtss_2016.pdf

OCDE (2017). OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Costa Rica, OECD Publishing

9. Infraestructura

Costa Rica presenta un serio rezago en algunos sectores claves de la infraestructura. Se trata de obstáculos de fuerte impacto en todos los sectores productivos, reflejándose en mayores costos y menor competitividad. En orden decreciente de importancia, las mayores deficiencias se encuentran en las carreteras, el sistema portuario, energía, pasos fronterizos, ferrocarril, logística intermodal, alcantarillado y servicio de internet de banda ancha. El Estado ha realizado exhaustivos diagnósticos y planificación, pero persisten fallas de financiamiento, ejecución, gestión y diseño institucional.

Los esfuerzos más urgentes deben abocarse a mejorar el transporte terrestre. Allí no sólo se encuentra el mayor rezago, sino que también un impacto directo e indirecto en todas las cadenas de valor. Además de la insuficiente longitud de caminos, la red vial presenta serios problemas de calidad. El gobierno ha avanzado considerablemente en la planificación y priorización de las obras, habiendo elaborado una estrategia sectorial de reformas en el marco legal e institucional para contrataciones y expropiaciones, nueva planificación territorial para desplazar circulación hacia afuera de las áreas urbanas, jerarquización, modernización y mejora de las carreteras, modernización y profesionalización del transporte público, creación de un sistema ferroviario competitivo, y la potenciación intermodal y de la logística. Si bien el principal problema del sector se debe al insuficiente monto de inversiones que afecta a toda el área de infraestructura, la carencia de un apropiado marco normativo para elaborar proyectos afecta a todo el sector.

Por su parte, el transporte marítimo es de gran relevancia dado que moviliza 80 por ciento del comercio exterior de mercancías y es utilizado en la actividad turística. En algunos puertos principales existen graves problemas operativos y de capacidad, mientras que se carece de equipos modernos y espacio adecuados para el movimiento de contenedores, generando gran ineficiencia operativa buque-camión. Las inversiones en el sistema portuario resultan críticas junto al rediseño institucional para ejecutar obras y mejorar la gestión.

El desarrollo intermodal y la logística son también de importancia para acelerar el despacho, transporte y distribución de mercaderías y complemento a almacenar, gestionar stocks, generar pedidos y hacer depósitos fiscales de manera eficiente.

Tal como se mencionaba en el Capítulo 6 [Entorno jurídico y reglamentario], se necesitan importantes reformas en la infraestructura aduanera. Estas deficiencias afectan no sólo el desempeño de los puestos aduaneros en su tarea principal sino también la calidad y seguridad del ambiente de trabajo.

El desarrollo del alcantarillado para tratamiento de aguas es una necesidad igualmente pendiente. Entre los principales obstáculos se identifican la incoherencia del diseño institucional, vacíos normativos, falta de capacidad para gestionar y controlar, incongruencias en el cuadro tarifario, falta de redes de alcantarillado y plantas de tratamiento y escasez de financiamiento.

El acceso universal a internet de banda ancha es una política de Estado. A pesar de muchos avances, aún persisten dos deficiencias importantes. Primero, la cobertura del servicio de banda ancha fija sigue siendo baja, menos de la mitad del promedio de la OCDE. Y segundo, la calidad de la prestación no es la adecuada: la velocidad de carga y descarga continúa por debajo del promedio sudamericano y extremadamente rezagada respecto a los países de la OCDE.

Dos problemas atraviesan todas las áreas de infraestructura: la falta de financiamiento y las deficiencias institucionales para concretar los proyectos de inversión incluyendo procesos de licitación demasiado extensos, el exceso de trámites administrativos, inadecuada identificación y estrategia de financiamiento, problemas de gestión.

En este contexto, avanzar reformas e inversiones en forma constante apoyará la reducción de costos e ineficiencias operativas para el desarrollo empresarial y creación de empleo.

Por último, cabe destacar que en tres áreas cruciales como el transporte, la electricidad y los combustibles hay sobrecostos que se explican no sólo por falta de inversión sino principalmente por la presencia de poder de mercado y fallas de coordinación y regulación. Estos temas se tratan más en detalle en el Capítulo 10 [Resumen de altos costos de producción].

9.1. Introducción

En este capítulo intentaremos identificar las principales deficiencias de infraestructura que obstaculizan el desarrollo empresarial. Comenzamos con un diagnóstico general para identificar y priorizar las grandes áreas de intervención y luego estudiamos, para cada una de ellas, los problemas particulares en términos de deficiencia de obras físicas y diseño institucional para gestionarlas. Asimismo, veremos que en términos de obtención de recursos y de capacidad de ejecución existe un problema generalizado que afecta a todas las áreas de infraestructura.

En la confección de este capítulo ha sido tenida en cuenta la abundante literatura existente respecto al tema aquí tratado, de manera que se ha intentado complementar a la misma con nuevos enfoques. En particular, hay dos temas que han sido recientemente analizados en profundidad por la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR)

y sobre los cuales nos limitaremos a dar información complementaria. El primero es el transporte, donde complementamos el trabajo de Cornick y Villalobos (2016) con la incorporación consideraciones adicionales respecto a la distribución geográfica de las necesidades de transporte y la organización institucional del sector. El otro tema es la energía, respecto del cual nos remitimos enteramente a lo analizado por Cornick y Lara (2016).

9.2. Diagnóstico general

La deficiente infraestructura es uno de los principales obstáculos del desarrollo del sector privado costarricense. Tal como se menciona en el Capítulo 4 [Entorno macroeconómico], la persistente caída del tipo de cambio real implica que los costos en Costa Rica han subido más que en otros países, de manera que esto podría estar ocurriendo debido a deficiencias en determinados sectores que afectan a la totalidad de las actividades económicas, y la infraestructura es uno de ellos. En efecto, el ranking del Índice General de Competitividad (WEF, 2016) ubica al país en el puesto 103 en dicho rubro, lo cual es aún más preocupante si se considera que es un país de ingreso medio-alto y fuertemente dependiente de la exportación de bienes. Además, un informe del BID (Beverinotti, Chang, Corrales, & Vargas, 2014) ha identificado a la infraestructura como uno de los principales obstáculos al crecimiento. Por último, resulta notorio cómo las empresas están expresando en los medios su disconformidad con el estado de las obras, indicando la urgencia y relevancia del problema (del Hoyo, 2015; Q Costa Rica, 2015).

Los niveles de inversión pública se condicen con este diagnóstico. Desde el pico del 5,5% del PBI en 2009, la tasa de inversión pública ha tenido una tendencia decreciente y actualmente se ubica por debajo del 4%. En una economía que ha crecido a tasas promedio del 4%, éste nivel de inversión es insuficiente ya que, al descontar la depreciación, queda una inversión neta inferior a la tasa de crecimiento económico, con lo cual cae el cociente entre infraestructura y nivel de producción, a lo que debe agregarse los atrasos ya acumulados en algunos sectores (CEPAL, 2016). De hecho, sólo en el área de transporte la inversión se encuentra rezagada en 1,9 puntos del producto (Pisu & Villalobos, 2016).

La escasa inversión es, en el caso de Costa Rica, un factor que está limitando el desarrollo empresarial. De hecho, un estudio del BCCR¹¹⁴ cuantifica el efecto de la inversión en infraestructura sobre el crecimiento económico y sugiere que un punto porcentual adicional de crecimiento del acervo de infraestructura está asociado con una mayor tasa de crecimiento del PIB entre 0,23 y 0,29 puntos porcentuales. Las mejoras en la calidad institucional impactan de forma estadísticamente significativa no solo en el crecimiento sino también en la efectividad de la inversión en infraestructura.

FIGURA 9.1. Inversión real directa del sector público como porcentaje del PBI



Fuente: elaboración propia en base a datos de BCCR (2016).

Las necesidades varían según el tipo de infraestructura. Sin duda, las áreas que requieren mayor atención son las de transporte terrestre y marítimo y energía. A esto se suman las deficiencias de infraestructura aduanera, que agravan aún más los costos de logística internacional (ver Capítulo 6 [Entorno jurídico y reglamentario]). También deben encararse obras de alcantarillado, ya que la cobertura de los servicios sanitarios es casi universal pero consiste casi exclusivamente de pozos sépticos, sin sistemas centralizados de recolección y tratamiento de aguas residuales (Beverinotti, Chang, Corrales, & Vargas, 2014). En cuanto a acceso a internet de banda ancha, también

¹¹⁴ Esquivel Monge, M.; Loaiza Marín, K. (2016), Inversión en infraestructura y crecimiento económico, relevancia de factores institucionales. Documento de Investigación N. ° 003 | 2016, Banco Central de Costa Rica.

existe lugar para mejoras ya que el país, si bien se ubica entre los de mayor densidad de conexiones, aún se encuentra notablemente rezagado respecto a los países de la OCDE. Luego, en otras áreas como acceso a aguas corrientes, transporte aéreo y telefonía, los indicadores muestran que el desempeño es adecuado, de manera que no tienen las urgencias de las áreas mencionadas.

TABLA 9.1. Indicadores de infraestructura, 2015

Indicador	Valor	Ranking
Calidad de la infraestructura total	3,34	103
Calidad de las rutas	2,85	115
Calidad de la infraestructura ferroviaria	1,83	95
Calidad de la infraestructura portuaria	3,14	109
Calidad de la infraestructura del transporte aéreo	4,62	60
Asientos de avión disponibles, millones km/semana	126,74	76
Calidad del suministro eléctrico	5,60	41
Líneas de teléfono fijo / 100 habitantes	17,85	64
Suscripciones de teléfonos móviles / 100 habitantes	143,83	34
Servidores seguros de internet por millón de habitantes	103,58	76
Conexiones de banda ancha cada 100 habitantes	11,17	87
Acceso a agua corriente (% población total)	97,80	78
Acceso a servicios sanitarios (% población total)	94,50	69

Fuente: elaboración propia en base a datos de BM (2016) y WEF (2016).

La falta de inversiones en todas estas áreas tiene dos denominadores comunes. El primero y principal es la necesidad de mayor capacidad institucional para ejecutar las obras, que se materializa en marcos legales y regulatorios inapropiados, diseños institucionales inadecuados, circuitos administrativos lentos y falta de recursos humanos. En cuanto al segundo, se trata de la dificultad para financiar las obras necesarias, incluyendo de nuevo limitaciones regulatorias y fallas de gestión que impiden movilizar recursos más eficazmente y con prioridades claras frente a la capacidad fiscal limitada.

9.3. Energía

Las deficiencias de la infraestructura energética han sido recientemente estudiadas en profundidad por la Cámara de Industrias de Costa Rica (Cornick & Lara, 2016). En virtud de la calidad y profundidad de dicho análisis, nos limitaremos a presentar los principales hallazgos y sus implicaciones de política económica.

La principal preocupación es el precio de la electricidad. Los mismos han subido de manera significativa en los últimos años y se han posicionado en niveles superiores a los de sus competidores internacionales. En principio, hay un problema de escala que se deriva del gran peso de la energía hidroeléctrica (de alto costo fijo de capital y costo marginal nulo) en la matriz de oferta primaria, la alta dotación de personal y la pequeñez del mercado. Esto se combina con esquemas tarifarios defectuosos y una arquitectura institucional inadecuada por las funciones incompatibles cumplidas por el ICE y la falta de capacidad regulatoria de la ARESEP. Las principales medidas propuestas por los autores se orientan hacia la aplicación de tarifas Ramsey (precio igual a costo marginal y costo de la inversión prorrateado en cargos fijos), la ampliación de la demanda genuina de energía a través de la electrificación de la matriz energética (sobre todo en consumo hogareño y transporte público, en detrimento de los hidrocarburos) y la integración energética con países vecinos, el traspaso por parte del ICE hacia la ARESEP y el MINAE de las funciones regulatorias, de definición de la política y la planificación energética nacional y la dotación de mayor autoridad y medios a la ARESEP para recabar la información necesaria.

9.4. Transporte terrestre

Los esfuerzos más urgentes deben abocarse a mejorar el transporte terrestre. Allí no sólo se encuentra el mayor rezago, sino que también su impacto directo e indirecto en todas las cadenas de valor lo convierten en un área crucial. El congestionamiento y el mal estado de la infraestructura existente afecta la productividad, particularmente en las actividades vinculadas a la producción y consumo de productos frescos, debido al mayor tiempo requerido para llegar a destino, el deterioro de la mercadería asociado al paso del tiempo y el daño que sufre la misma debido a irregularidades en los caminos (Fries & Fernandez, 2012; MIDEPLAN, 2014). De hecho, el 54 por ciento en una encuesta de empresas han señalado al transporte como uno de los principales obstáculos al crecimiento, mientras que en los países vecinos éste porcentaje no supera el 32 por ciento (Osborne, Pachón, & Araya, 2013).

El Plan Nacional de Transportes (PNT) 2011-2035 (MOPT, 2011) establece prioridades y líneas estratégicas de acción. Se otorga la mayor importancia al transporte público de personas y al sistema vial, y en segundo lugar se

consideran el transporte de mercancías y el sistema ferroviario. En cuanto a los lineamientos estratégicos, se destacan:

- Reformas en el marco legal e institucional para contrataciones y expropiaciones
- Nueva planificación territorial para desplazar circulación hacia afuera de las áreas urbanas
- Jerarquización, modernización y mejora de las carreteras
- Modernización y profesionalización del transporte público
- Creación de un sistema ferroviario competitivo
- Potenciación de la intermodalidad y la logística.

Por último, cabe mencionar el problema de competencia que sufre el transporte terrestre. La segmentación del mercado de transporte genera escasa competencia e ineficiencias que elevan considerablemente los precios del servicio (Osborne, Pachón, & Araya, 2013). Este tema se trata con mayor profundidad en el Capítulo 10 [Resumen de altos costos de producción].

9.4.1. Transporte vial

9.4.1.1. Diagnóstico de la infraestructura

La red vial cuenta con una extensa cobertura. Tanto respecto a la población como respecto al área geográfica, la densidad vial de Costa Rica es muy superior a la del resto de América Latina (MIDEPLAN, 2014), principalmente gracias a las grandes inversiones realizadas hasta la década de 1980. La red nacional, administrada por el CONAVI, comprende 7.781 km, de los cuales 5.280 están asfaltados. En tanto, la red cantonal comprende 35.082 km, de los cuales sólo 6.547 se encuentran pavimentados (CEPAL, 2016). Por último, la distribución de las rutas pavimentadas parece respetar un criterio lógico, ya que en general aquellas provincias con menor densidad por km² tienen por otro lado mayor densidad de rutas por habitante, incorporando así un criterio de conectividad geográfica con otro de volumen de demanda.

TABLA 9.2. Indicadores de calidad y cobertura vial de la Red Nacional pavimentada, por provincia

Provincia	Población	Superficie	Extensión (km)	Densidad vial (km)		Rutas deficientes	
				Por km ²	Por c/1000 hab	IRI (2013)	GRIP (2015)
San José	1.607.170	4.966	849	0,17	0,53	73%	73%
Alajuela	975.023	9.758	1.243	0,13	1,27	68%	56%
Cartago	525.724	3.125	468	0,15	0,89	79%	68%
Heredia	497.805	2.657	269	0,10	0,54	66%	41%
Guanacaste	371.375	10.141	1.012	0,10	2,73	66%	40%
Puntarenas	474.262	11.266	952	0,08	2,01	52%	52%
Limón	439.013	9.189	487	0,05	1,11	50%	57%
Total	4.890.372	51.100	5.280	0,10	1,08	65%	65%

Fuente: elaboración propia con datos de LANNAMME (2015) y CEPAL (2016).

Sin embargo, la red vial presenta serios problemas de calidad. Recientes estudios técnicos han determinado que el 65% de las rutas nacionales es “deficiente” o “muy deficiente” en cuanto a la regularidad de su superficie¹¹⁵, lo cual está estrechamente vinculado a una menor capacidad funcional de la ruta dado que eleva el costo operativo de los vehículos, reduce la velocidad, congestiona las vías y contamina más el medio ambiente. La misma calificación le corresponde también a una porción similar de esas mismas rutas en cuanto al deslizamiento¹¹⁶ que provocan en los vehículos, reduciendo así la velocidad de tránsito y aumentando la probabilidad de ocurrencia de accidentes. Afortunadamente, el 90% del pavimento tiene buena capacidad estructural para soportar toda la vida útil, de manera que, a excepción de algunos tramos en las provincias de Guanacaste y San José, en líneas generales no es necesario encarar costosas obras de reconstrucción. Por último, los usuarios opinan que la infraestructura vial está en muy mal estado y citan que los principales problemas son los baches, percepción que es coherente con las conclusiones de los estudios técnicos y con las opiniones de empresarios que conforman los indicadores de calidad de infraestructuras mencionados en párrafos anteriores (LANAMME, 2015; CEPAL, 2016).

El deterioro del sistema vial con respecto al 2012 revela fallas en las inversiones y el costo que esto trae aparejado en términos de inversión. En líneas generales, los 3 indicadores de calidad mencionados anteriormente han mostrado una desmejora, incrementando así los costos de transporte y hasta sacando de circulación algunos tramos. Las deficiencias en las inversiones que se ejecutaron han provocado que los tramos intervenidos requieran ahora obras de mayor complejidad que en 2012. Una gran cantidad de kilometraje que en 2012 sólo requería mantenimiento y reparaciones menores ha pasado a requerir, además, reparaciones mayores y hasta reconstrucciones, de manera que la insuficiencia y baja calidad de los trabajos está generando un pasivo oculto que deberá pagarse con creces en el futuro debido a la mayor complejidad de los trabajos requeridos. Este

¹¹⁵ Índice IRI

¹¹⁶ Índice “GRIP”

diagnóstico no es nuevo, sino que se trata de la continuación de una tendencia larga al deterioro vial (LANAMME, 2015).

TABLA 9.3. Especificaciones funcionales de las distintas jerarquías

Tarea	Mantenimiento Preservación	Mantenimiento Recuperación IRI	Análisis a nivel de Proyecto	Rehabilitación Menor	Rehabilitación Mayor	Reconstrucción
Km	1.971	2.783	17	210	99	190
Costo	77.554.335	53.310.089	1.045.623	3.323.232	1.048.488	1.719.277
Costo/Km	39.353	19.158	63.103	15.797	10.609	9.058

Fuente: elaboración propia en base a LANAMME (2015).

9.4.1.2. Planificación de inversiones

El gobierno costarricense ha avanzado considerablemente en la planificación y priorización de las obras. El Plan Nacional de Transporte dispone una jerarquización vial para planificar y priorizar las inversiones y describe las líneas principales de acción. Funcionalmente, las rutas se pueden agrupar en 2 jerarquías principales: la Red Vial Estratégica (RVE), que es la de mayor volumen de tránsito y comprende las carreteras troncales nacionales y los ejes básicos de conexión regional, y la Red Vial Complementaria (RVC), de menor volumen y encargada de la conexión territorial y el acceso capilar final. Se han estimado asimismo los costos y la programación temporal de las inversiones (MOPT, 2011).

TABLA 9.4. Programas para la jerarquización, modernización y mejora de carreteras

Programa	Gasto (millones de USD)
Desarrollo de la RVE	20.966,8
Actuaciones en medio urbano	2.233,9
Conservación, rehabilitación y explotación	4.574,3
Apoyo a la explotación de la Red Vial Cantonal	6.193,7
Mejoramiento y reconstrucción	10.867,4
TOTAL	44.836,1

Fuente: MOPT (2011).

TABLA 9.5. Programación de ejecución de inversiones en la RAC

Tramo	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
1																									
2																									
3																									
4																									
5																									
6																									
7																									
8																									
9																									
10																									
11																									
12																									
13																									
14																									
15																									

Fuente: MOPT (2011).

TABLA 9.6. Zonificación para la priorización de estudios sobre los Distribuidores Regionales y la RVC

N°	Recorrido	Prioridad
I	Muelle de San Carlos - Palmares (35) - San José (1) - Cartago (2) - Siquirres (10) con extensión al sur y al este - Muelle de San Carlos (32 y 4)	1
II	San José - Pozón (27) - Dominical (34) - San Isidro [Pérez Zeledón] (243) - San José (2)	2
III	San José - Barranca (27 y 33) - San José (1)	2
IV	Muelle de San Carlos - Palmares (35) - Barranca (1) - La Cruz (1) - Muelle de San Carlos (4)	2
V	Peñas Blancas - La Cruz (1) - Muelle de San Carlos (4) - Las Tablillas (35) hasta la frontera con Nicaragua	1
VI	Las Tablillas - Muelle de San Carlos (4) - Siquirres (4 y 32) hasta el río San Juan y el Caribe	1
VII	Siquirres - Limón (32) incluyendo la franja sur - Sixaola (36) con extensión a los valles de La Estrella y Talamanca, al Caribe y a la frontera con Panamá	3
VIII	San Isidro [Pérez Zeledón] - Ciudad Neilly (2 y 237) hasta la cordillera de Talamanca y la frontera con Panamá - Dominical (2 y 34) - San Isidro [Pérez Zeledón] (34 y 2)	3
IX	Área al sur del tramo Dominical - Paso Canoas (34 y 2)	3
X	Peñas Blancas - Barranca (1) hacia el Pacífico	1

Fuente: MOPT (2011).

La RVE, destinataria de casi la mitad de los recursos para infraestructura vial, está compuesta por 2 escalones jerárquicos. A nivel superior, la Red Vial de Alta Capacidad (RAC) interconecta las áreas críticas, como ser las zonas donde tiende a concentrarse la población y las actividades económicas (Valle Central, fronteras terrestres, puertos, áreas turísticas y de producción frutera y cafetalera), las regiones que el gobierno ha decidido fomentar (el sur) y aquellas conectadas por corredores que han sido recientemente potenciados en el marco de acciones

estratégicas (rutas 27, 34, 35 y 4). En un nivel inferior, se han definido los Distribuidores Regionales (RD) en base a las necesidades de lograr una mejor articulación entre los corredores principales mediante conexiones transversales, extender el alcance funcional de la RAC (a la península de Nicoya, por ejemplo) y reforzar la conectividad de las nuevas áreas de desarrollo del norte del país (MOPT, 2011).

FIGURA 9.2. Sistema vial jerarquizado



Fuente: Análisis sobre la base de información de MOPT (2011).

TABLA 9.7. Especificaciones funcionales de las distintas jerarquías

Jerarquía		Velocidad máxima	Carriles
Red Vial Estratégica	Red de Alta Capacidad	120 km/h	4 u 8
	Distribuidores Regionales	100 km/h	2 o 3
Red Vial Complementaria	Conectores de Integración Regional	80 km/h	2 con o sin banquina ancha
	Red Básica de Acceso	40 km/h	2

Fuente: elaboración propia en base a MOPT (2011).

La RVC contiene el tercer y el cuarto nivel del sistema vial. Los Conectores de Integración Territorial consisten en mallas colectoras en itinerarios seleccionados de los que derivan las Redes Básicas de Acceso, que son

ramificaciones viales para extender los efectos de la integración territorial. La totalidad de las carreteras cantonales y algunas nacionales se encuentran en estos grupos (MOPT, 2011).

TABLA 9.8. Caracterización de los tramos de la RAC

N°	Recorrido	Kms	%RVR*	Prioridad	Costo (millones de USD)
1	San José - Barranca (ruta 1)	94	1,2%	1	940
2	San José - Barranca (rutas 27 y 33)	90	1,2%	2	538
3	Barranca - Cañas (ruta 1)	71	0,9%	1	515
4	Cañas - Peñas Blancas	124	1,6%	1	747
5	La Cruz - El Muelle de San Carlos (ruta 4)	172	2,2%	3	1.033
6	El Muelle de San Carlos - Las Tablillas (ruta 35)	81	1,0%	3	487
7	El Muelle de San Carlos - Palmares (ruta 35)	57	0,7%	2	570
8	El Muelle de San Carlos - Siquirres (rutas 4 y 32)	129	1,7%	2	935
9	Siquirres - Limón (ruta 32)	60	0,8%	1	433
10	Limón - Sixaola (ruta 36)	93	1,2%	2	559
11	Paraíso - Siquirres (ruta 10)	133	1,7%	1	1.311
12	Cartago - San Isidro [Pérez Zeledón] (ruta 2)	113	1,5%	1	1.130
13	San Isidro [Pérez Zeledón] - Ciudad Neily (rutas 2 y 237)	165	2,1%	3	1.196
14	Dominical - Paso Canoas (rutas 34 y 2)	154	2,0%	2	924
15	Pozón - Dominical (ruta 34)	143	1,9%	3	858
TOTAL RAC		1.679	21,8%		12.174

*RVR: Red vial de referencia del PNT (7.718 km)

Fuente: elaboración propia en base a MOPT (2011).

9.4.2. Transporte ferroviario

El transporte ferroviario necesita ser refundado. Tras un largo período de inactividad y falta de inversiones, casi todo el sistema fue quedando fuera de operación, quedando las vías en total estado de abandono o, incluso, desapareciendo. Sólo 59 kilómetros de ramales fueron reactivándose paulatinamente desde 2005, pero sin estudios de demanda de por medio y con un mercado ya adaptado a la ausencia del tren. En vistas del grado de deterioro y obsolescencia del sistema y de los defectos del trazado anterior (prestaciones muy limitadas por geometría y el recorrido), el nuevo entramado no debe basarse en el anterior (MOPT, 2011; Pisu & Villalobos, 2016).

TABLA 9.9. Recorridos planeados de la nueva red ferroviaria

Nueva Red Ferroviaria (NRF): Corredores Interurbanos Mixtos (pasajeros y mercancías)						
TRAMO	km	Características físicas del tramo [Obra nueva]	Velocidad de proyecto km/h	Velocidad comercial km/h	Tiempo de recorrido (horas, minutos)	Período de vida útil dentro del PNT
Río Frío-Moín-Limón	112	Terreno Llano	140,0	90,0	1,15	17
Ramales: Río Frío, Las Claras, Monteverde, Puerto	45	Terreno Llano	80,0	40,0	1,08	17
Limón-Penshurt	27	Terreno Llano	140,0	90,0	0,18	17
Ramal Valle de la Estrella	14	Terreno Llano	80,0	40,0	0,21	17
Penshurt-Hone Creek	15	Terreno Llano	140,0	90,0	0,10	10
San Carlos (Muelle)-Río Fijo	64	Terreno Llano	140,0	90,0	0,43	15
La Cruz-San Carlos	150	Terreno Llano	140,0	90,0	1,40	10
Valle Central (Ciruelas)-Pto. Caldera	65	Terreno Montañoso	140,0	90,0	0,43	15
Ramal Puntarenas	15	Terreno Llano y Urbano	140,0	90,0	0,10	15
Totales	507					
NUEVA RED FERROVIARIA (NRF): Malla Básica (ferroviaria) Metropolitana de Transporte Público						
Red Metropolitana de Viajeros	120	Zona Urbana	80	40	3,00	25

Fuente: MOPT (2011).

La propuesta ferroviaria del PNT se basa en los conceptos de descongestión vial e intermodalidad. Se proponen líneas ferroviarias interurbanas mixtas para carga de mercancías y pasajeros y una red metropolitana para ayudar a descongestionar el área del Valle Central. A su vez, en las áreas urbanas se instalarán intercambiadores tren-autobús, mientras que las plataformas logísticas del interior, la costa y los pasos fronterizos contarán con instalaciones para intercambiar con camiones y barcos (MOPT, 2011).

Se ha planificado la construcción de dos corredores interurbanos y una malla urbana. El primer corredor interurbano conecta todo el norte del país, pasando por las localidades de La Cruz, San Carlos, Río Frío, Puerto Limón y Hone Creek, entre otras, para el desarrollo económico y turístico de la región. El segundo corredor conectará el Valle Central con la costa del Pacífico, yendo desde Ciruelas hasta Puerto Calderas y con un ramal hacia Puntarenas. Por último, la malla urbana servirá de soporte al transporte urbano de pasajeros en la GAM (Gran Área Metropolitana) para reducir la congestión, los tiempos de traslado, y mejorar la circulación. En vistas de que el ferrocarril no juega un papel preponderante en el transporte de personas y mercancías y de que la geografía no permite operarlo masivamente a costos más convenientes que en la modalidad vial, este diseño ferroviario actuará sólo como complemento del sistema vial y no como eje central del transporte costarricense, lo cual explica, entre otras cosas, que no se haya previsto para el horizonte temporal del PNT una interconexión entre los dos corredores interurbanos (Beverinotti, Chang, Corrales, & Vargas, 2014; MOPT, 2011).

9.4.3. Reformas específicas para el transporte terrestre

Si bien el principal problema del sector se debe al insuficiente monto de inversiones que afecta a toda el área de infraestructura, también se han identificado en el PNT dos obstáculos puntuales. El primero es la carencia de un apropiado cuerpo normativo para la elaboración de proyectos, lo cual resulta en deficiencias en la señalización, defectos en la construcción, falta de protección y excesiva exposición climática. En cuanto al segundo, se trata de la excesiva concentración de competencias del MOPT en cuanto al transporte urbano, cuando en realidad se trata de un ámbito de gestión claramente municipal (MOPT, 2011).

En vistas de estos obstáculos y el análisis de los apartados previos, se proponen las siguientes reformas específicas para el transporte terrestre:

- Avanzar con la ejecución de las inversiones previstas en el PNT para transporte vial, ferroviario y urbano.
- Dar mayor prioridad a la mejora de las carreteras rurales esenciales para la exportación de productos agrícolas de alto valor agregado.
- Conformar una comisión especial con participación del LANAMME, la UCR, la CGR y el MOPT para la elaboración de un cuerpo normativo para los proyectos viales y su actualización periódica.
- Elaborar un esquema de traspaso de la gestión y los recursos del transporte urbano del MOPT a las municipalidades, incluyendo supervisión y asistencia técnica y de gestión por parte del Estado Nacional y cumpliendo con la premisa de regulaciones homogéneas y transparentes.

9.5. Transporte marítimo

9.5.1. Descripción

El transporte marítimo tiene gran relevancia para Costa Rica. Moviliza el 80% del comercio exterior de mercancías y es muy utilizado en la actividad turística como medio de traslado de personas y vehículos. Pese a los avances recientes, como la finalización de la terminal de gráneles en Puerto Caldera y el comienzo de una nueva fase de construcción de la terminal de contenedores en Moín, el estado de la infraestructura es aún muy deficiente (Pisu & Villalobos, 2016). En algunos puertos principales existen graves problemas operativos y de capacidad, mientras que la totalidad de los puertos carece de equipos modernos y espacio adecuados para el movimiento de contenedores, forzando una mayor cantidad de ineficientes operaciones directas entre buque y camión. Asimismo, la conservación portuaria ha sido insuficiente, resultando en el deterioro de los puertos. Por estos motivos, las inversiones en el sistema portuario resultan críticas (Beverinotti, Chang, Corrales, & Vargas, 2014), junto con un profundo rediseño institucional que viabilice la ejecución de las obras y mejore la gestión y conservación del sistema (MOPT, 2011).

El país cuenta con 7 puertos de tráfico internacional y una gran cantidad de instalaciones de cabotaje. El de mayor volumen de tráfico es Moín, sobre el Atlántico, cuyo tráfico se compone principalmente de mercancía refrigerada, petroquímicos y mercancía en contenedor. Le sigue Caldera (gráneles sólidos y mercancía en contenedor), sobre el Pacífico, y Limón (mercancía en contenedor y convencional), sobre el Atlántico y a sólo 6 km de distancia de Moín, y el resto de los puertos internacionales sobre el Pacífico: Puntarenas (pasajeros), Punta Morales (gráneles líquidos), Fértica (gráneles sólidos) y Golfito (gráneles líquidos). Luego, entre los de cabotaje puro, se destacan Quepos, Paquera, Puerto Jiménez y Playa Naranjo, junto con marinas deportivas y puertos de pesca mayormente ubicados sobre el Pacífico (MOPT, 2011).

La organización legal e institucional abarca varios organismos estatales y público-privados. El MOPT es el responsable máximo del sector, al que la Ley N° 4786 (1971) le encarga la responsabilidad de “planificar, construir, mejorar y mantener los puertos” y “regular y controlar el transporte marítimo”, función que ejecuta a través de la División Marítimo Portuaria (DMP) dependiente del Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial (MOPT, 2017). El Consejo Nacional Portuario (CNP), recientemente creado, tiene a su cargo la elaboración de

un Plan Maestro para el sector así como tareas de planificación y promoción. El CNC define los proyectos de concesión, incluidas por supuesto las referidas a la gestión portuaria. El Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) actúa como autoridad portuaria sobre todas las instalaciones estatales en el litoral Pacífico (Caldera, Golfito, Quepos, Punta Morales y Fértica) y utiliza parte de los recursos obtenidos para financiar proyectos de desarrollo regional. Sobre la costa atlántica, la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) cumple un rol análogo aunque con algunas pequeñas diferencias en términos de su marco legal. El Instituto Costarricense de Turismo (ICT) tiene a su cargo el control y gestión de las marinas deportivas y la estrategia respecto al tráfico marítimo de cruceros. El Instituto Costarricense de Pesca y Agricultura (INCOPECA) gestiona los muelles y permisos pesqueros. También intervienen otras entidades públicas, como el INCOFER, Migraciones, Guardacostas, la DGA, el Servicio Fitosanitario del Estado y el SENASA. Por último, las instituciones público-privadas (PROCIMER, CADEXCO, CORBANA, NAVE) participan mediante la recopilación de datos estadísticos y la elaboración de propuestas, aunque sin injerencia en los organismos con facultades de gestión (MOPT, 2011).

En cuanto al modelo de gestión de los puertos, no hay criterios uniformes. El Puerto de Caldera se gestiona exitosamente mediante una concesión de la prestación del servicio (“Land lord”), en tanto que los otros puertos del Pacífico son gestionados directamente por INCOP (“Tool port”), a excepción de Fértica y Punta Morales, donde la autoridad portuaria es ejercida por una institución privada. Los puertos sobre el Atlántico también se gestionan mediante ésta última modalidad, a excepción de la terminal de petróleo, que es gestionada por la empresa estatal RECOPE (MOPT, 2011).

9.5.2. Análisis de obstáculos

En el PNT se analizan en detalle los obstáculos en el sistema portuario. Se combinan problemas físicos con deficiencias institucionales, logísticas, de gestión y de planificación, los cuales se presentarán de manera resumida en este apartado.

La organización general del sistema portuario a nivel macro ya de por sí es deficiente. Al comparar con otros países, es evidente que Costa Rica tiene demasiados puertos internacionales en relación al PIB, el volumen de tráfico, la población costera y la longitud del litoral marítimo. Al mismo tiempo, no hay suficientes marinas deportivas que acompañen el desarrollo turístico nacional. Por otro lado, los tráficos estratégicos se encuentran concentrados en un sólo puerto cada uno (granos en Caldera y petróleo en Moín), lo que significa un riesgo al abastecimiento crítico en caso de salida de funcionamiento de algún puerto. A su vez, otros tráficos de naturaleza no estratégica están dispersos en distintas instalaciones, incluso en el marco de la misma autoridad portuaria, con lo cual no se aprovechan economías de escala ni se genera competencia. Por último, en parte como consecuencia de estos problemas organizativos, algunos puertos tienen niveles de actividades muy bajos que no justifican su continuación en funcionamiento mientras que otros se encuentran colapsados (MOPT, 2011).

La falta de inversiones es la otra causa del colapso de las instalaciones. Además de las grandes obras necesitadas, existen importantes carencias en términos de equipamiento logístico y de seguridad marítima. Moín opera al límite de su capacidad y requiere, entre otras medidas, una ampliación de su infraestructura. Caldera debe reducir las operaciones directas entre camiones y buques mediante la disposición de patios e instalaciones apropiadas propios del concesionario. Y, en cuanto al tráfico de pasajeros, ocurre que Puntarenas, Paquera y Playa Naranjo cuentan con infraestructura sumamente precaria soportando un alto tráfico de turistas. De hecho, según el propio PNT la política de conservación ha sido “mala”, provocando el deterioro de las instalaciones con el paso del tiempo (MOPT, 2011).

La organización institucional y el marco legal impiden un desempeño adecuado en términos de inversiones y mantenimiento. Las responsabilidades de los distintos organismos, según establecidas en la legislación, se encuentran solapadas, al punto de hacer que uno de ellos (el CNP) sea redundante por tener asignadas funciones que son propias del MOPT. La legislación tampoco es clara respecto a las modalidades de gestión que pueden implementar los puertos. También se limita demasiado al MOPT en cuanto a los importes para contratar obras y servicios, impidiendo encarar autónomamente obras de infraestructura. La DMP carece de facultades legales y de gestión para ejercer sus tareas, dependiendo excesivamente del Ministro, al tiempo que tampoco hay leyes de navegación ni de costas que regulen las respectivas actividades y le otorguen a la DMP recursos y facultades. Falta articulación entre los actores interesados en la gestión de los puertos, particularmente en términos de participación de las instituciones público-privadas y entidades públicas intervinientes. Por último, debe notarse que las autoridades portuarias principales dedican a proyectos de desarrollo local una gran cantidad de recursos propios que deberían ser aplicados a mejoras en las propias instalaciones (MOPT, 2011).

De hecho, hay una deficiencia general a nivel de planificación. Los puertos no están catalogados, demarcados, caracterizados ni inventariados y su agrupamiento no responde a ninguna lógica. Las estadísticas que recogen no son homogéneas ya que los relevamientos se hacen sin criterios uniformes. Tampoco existe una normativa técnica adecuada para el diseño, licitación y construcción de las obras (MOPT, 2011).

9.5.3. Reformas específicas

Siguiendo las propuestas elaboradas en el PNT y a partir de análisis propios, se proponen las siguientes acciones a nivel específico del transporte marítimo:

- Gestión y planificación
 - Inventariar y catalogar los puertos por dimensión, importancia y/o actividad.
 - Capacitar al personal a cargo de la gestión de concesiones.
 - Implementar auditorías técnicas sobre los distintos elementos del sistema portuario, en particular los concesionarios, a cargo de universidades locales o centros internacionales especializados, como el Georgia Tech Supply Chain & Logistics Institute (Georgia Tech, 2016).
 - Concesionar la operación de todos los puertos mayores (pasar a sistema “Land lord”) que aún son operados por la propia autoridad portuaria.
 - Traspasar el tráfico de mercancías de Limón a Moín, transformando a Limón en una terminal exclusiva para cruceros.
 - Jerarquizar puertos y reasignar sus funciones de acuerdo a lo dispuesto en el PNT (ver Tabla 9.10).

TABLA 9.10. Recorridos planeados de la nueva red ferroviaria

Red Portuaria Estratégica		Red Portuaria Complementaria	
Puerto	Función	Instalación	Función
Moín	Internacional - Carga	Muelle Barra de Tortuguero	Cabotaje
Limón	Internacional - Cruceros	Muelle de Costa de Pájaros	Cabotaje
Caldera	Internacional y cabotaje - Carga	Muelle de Isla de Chira	Cabotaje
Golfito	Internacional y cabotaje - Carga y pesca	Muelle de Pavona	Cabotaje
Paquera	Cabotaje - Carga	Muelle de Isla Venado	Cabotaje
Puerto Jiménez	Cabotaje - Carga	Puerto de Quepos	Pesca
		Puerto Barrio del Carmen	Pesca
		Cuajiniquíl	Pesca
		Playas del Coco	Pesca
		Marina Papagayo (Guanacaste)	Deportiva
		Marina Los Sueños (Puntarenas)	Deportiva
		Marina Pez Vela (Quepos)	Deportiva
		Otros	Deportiva

Fuente: MOPT (2011).

- Marco legal e institucional
 - Sancionar una ley de navegación que regule la actividad de transporte marítimo y fluvial, estableciendo con claridad las responsabilidades y facultades de cada entidad pública y dotando al MOPT de mayores potestades, de manera de fortalecer su capacidad rectora.
 - Sancionar una única ley de puertos, que incluya una descripción detallada de los puertos alcanzados, los servicios portuarios y los modelos de gestión que pueden ser adoptados y que dote al MOPT de mayores potestades, de manera de fortalecer su capacidad rectora.
 - Sancionar una ley de costas que ordene el espacio marítimo portuario y regule el uso y edificabilidad de la franja costera, dotando al MOPT de mayores potestades, de manera de fortalecer su capacidad rectora.
 - Redefinir y clarificar las responsabilidades y potestades de los distintos organismos involucrados en el sistema portuario (MOPT, INT, CNC, INCOFER, Migraciones, Guardacostas, DGA, Servicio Fitosanitario del Estado, SENASA) de manera de no solaparse con la gestión de los puertos y facilitar el cumplimiento de sus funciones.
 - Incrementar la autonomía funcional de la actual DMP mediante un cambio en sus potestades, elevación al rango de Viceministerio o su transformación en un órgano desconcentrado o institución descentralizada adscrita al MOPT (MIDEPLAN, 2010).
 - Crear nuevas entidades de administración portuaria con alto grado de autarquía financiera y la asignación de puertos según criterios geográficos y de tamaño, procurando no agrupar bajo la misma administración puertos de la misma función (salvo cuando las economías de escala lo impidiesen), con los fines de fomentar la competencia.
 - Incorporar a los organismos público-privados (CORBANA, CADEXCO, PROCOMER, etc.) e instituciones públicas (Aduana, gobiernos locales, SENASA, etc.) relevantes a las nuevas

administraciones portuarias a fin de facilitar el intercambio de documentación e ideas, reflejar los intereses de los actores y mejorar la articulación entre ellos.

- Eliminar INCOP y JAPDEVA y reemplazarlas por juntas de desarrollo separadas de la administración portuaria fondeadas con ingresos distintos de los provenientes de la operación portuaria.
 - Eliminar del Consejo Nacional Portuario.
 - Reglamentar de manera clara y taxativa mediante la DMP la elaboración de estadísticas portuarias por parte de las administraciones portuarias, complementada con auditorías aleatorias sobre la calidad de los datos y un régimen de sanciones a quienes no cumplan con la provisión de datos.
 - Adecuar, de manera excepcional y limitados a un plan de obras preestablecidas, los topes de monto para la contratación de obras por parte del MOPT.
 - Implementación del Port Community System, como ventanilla única portuaria.
- Inversiones
 - Construcción de una terminal de petróleo en Caldera y una de granos en Limón-Moín.
 - Recuperación de la infraestructura de puertos para cruceros.
 - Marinas deportivas, junto con su necesaria infraestructura complementaria (carreteras, viviendas, ocio) a ser realizada en conjunto con municipios, el ICT y agencias de desarrollo.
 - Instalaciones y equipos para la retirada de residuos de los buques.
 - Recintos para almacenaje de mercancías peligrosas.
 - Almacenes frigoríficos en Moín.
 - Silos para granos y almacenes cubiertos para graneles sólidos en Caldera.
 - Ampliación del muelle Taiwanés y otras instalaciones en Moín.
 - Sistemas de monitorización de datos océano-meteorológicos, control de tráfico, seguridad y gestión de operaciones de terminal de contenedores.
 - Construcción de terminal de cruceros en Limón.
 - Obras de integración del puerto con la ciudad en Limón.
 - Construcción de terminal de trasbordos en Paquera.
 - Nueva dársena en Puntarenas.
 - Mejora de la intermodalidad.
 - Segunda terminal multipropósito en Caldera.
 - Reconversión de los estacionamientos previos en plataformas de actividades logísticas mediante la inversión en equipos e infraestructuras y reordenamiento del espacio portuario.

9.6. Otras obras de infraestructura

9.6.1. Intermodalidad y logística

El PNT (MOPT, 2011) ha hecho hincapié en la importancia del desarrollo de la intermodalidad y la logística. La primera es clave para acelerar el despacho, transporte y distribución de mercaderías. Se vuelve entonces necesario establecer centros intermodales e intramodales para facilitar el trasbordo de mercaderías entre vehículos de distinto perfil que se adecúen a cada tarea logística específica y reduzcan la congestión al tiempo que reducen los tiempos de entrega. A su vez, la intermodalidad debe complementarse con otros procesos logísticos: es necesario poder realizar, consolidar y desagregar cargas, hacer grupajes, generar lotes, etiquetar, embalar, almacenar, gestionar stocks, generar pedidos y hacer depósitos fiscales de manera eficiente.

Por ello, se vuelve necesario el desarrollo de centros logísticos repartidos a lo largo del territorio nacional para agregar más valor a la cadena de suministros. En ellos se agruparán todos los servicios de carga al transporte por camión y se generarán economías de escala y aglomeración, dado que allí se concentrarán las empresas (MOPT, 2011).

En consecuencia, en el PNT (MOPT, 2011) se ha previsto construir y equipar plataformas de actividades logísticas (PAL) en los puestos fronterizos de Las Tablillas, Sixaola, Peñas Blancas y Paso Canoas, en los puertos de Moín y Caldera y en el Valle Central. Las mismas proveerán servicios de grupaje, consolidación, almacenaje común y frigorífico, depósitos fiscales, almacenes de distribución, cross docking, embalaje, etiquetado, generación de lotes, agrupaciones, estacionamiento, servicios a conductores, talleres, servicios para contenedores (armazón, llenado, depósito de unidades vacías, reparación y limpieza) y oficinas para servicios gubernamentales, de operadores marítimo portuarios y auxiliares.

Por último, se ha planificado también la instalación de plataformas logísticas ferroviarias. Las mismas prestarán servicios similares a las PAL con el agregado de terminales ferroviarias para carga y descarga de trenes, patio de contenedores y de mercancía general. Se ubicarán en Río Frío y Muelle de San Carlos.

9.6.2. Pasos fronterizos

Tal como se mencionaba en el Capítulo 6 [Entorno jurídico y reglamentario], se necesitan importantes reformas en la infraestructura aduanera. Estas deficiencias afectan no sólo el desempeño de los puestos aduaneros en su tarea principal sino también la calidad y seguridad del ambiente de trabajo. Al respecto, un informe de la CGR (2016) ha indicado un bajo grado de ejecución del presupuesto para gastos de capital de la DGA y ha identificado problemas precisos a ser corregidos en 9 instalaciones aduaneras:

- **Caldera:**
 - Excesiva distancia entre la aduana y los almacenes fiscales.
 - Carencia de escáneres y máquinas fotográficas.
- **Central:**
 - Goteras.
 - Excesiva distancia entre la aduana y los almacenes fiscales.
 - Insuficientes vehículos oficiales.
 - Carencia de escáneres y máquinas fotográficas.
- **Paso Canoas:**
 - Área de revisiones afectada por incendio.
 - Área de reemplazo y bodegas insalubres y saturadas de material.
 - Patio no asfaltado, carente de señalización, pequeño y no apto para atención de los transportistas.
 - Sanitarios no disponibles para usuarios, sólo para el personal de aduana.
 - Edificio de atención de pasajeros en muy mal estado.
 - Problemas de iluminación en zona primaria.
 - Accesos poco restringidos.
 - Faltan agujas de control y cámaras de seguridad.
 - Pesa de contenedores dañada.
 - Carencia de escáneres y máquinas fotográficas.
 - Falta sitio para almacenar bienes decomisados.
 - Carretera de acceso saturada.
 - Carencia de espacio apropiado de estacionamiento.
 - Insuficiente distancia, separación y diferenciación del área urbana.
 - Carece de equipos propios de pasaje así como andenes de revisión especializada.
- **Peñas Blancas:**
 - Poco espacio para atención e inspección.
 - Oficinas pequeñas.
 - Caminos en mal estado.
 - Puesto de control sin agujas de control ni cámaras de seguridad.
 - Carencia de escáneres y máquinas fotográficas.
 - Insuficiente distancia, separación y diferenciación del área urbana.
- **Limón:**
 - Requiere remodelación.
 - Problemas de cielo raso.
 - Bodegas y archivo, saturados.
 - Insuficientes puntos de entrada y salida que generan congestión.
 - Carencia de escáneres y máquinas fotográficas.
- **Santamaría**
 - Deficiente uso del espacio.
 - Potenciales deficiencias en seguridad de las instalaciones.
 - Excesiva distancia entre la aduana y los almacenes fiscales.
 - Insuficientes vehículos oficiales.
 - Carencia de máquinas fotográficas.

- Sixaola:
 - Carece de agua potable.
 - Problemas de inundaciones.
 - Carece de área específica para la mercancía decomisada y para la revisión física (se realiza a la intemperie).
 - Espacio insuficiente para atender adecuadamente a transportistas.
 - Carece de infraestructura y logística básica para control de entrada y salida de equipaje de viajeros.
 - Numerosos pasos de acceso no controlados.
 - Sanitarios en mal estado.
 - Puesto de control sin agujas de control ni cámaras de seguridad.
 - Carece de área de revisión para pasajeros y transportistas.
 - Carencia de escáneres y máquinas fotográficas.

- Golfito:
 - Necesidad de remodelación y mejoras en los techos.
 - Bodegas saturadas y con riesgo de desplome.
 - Carencia de archivo adecuado para las tarjetas de los usuarios.
 - Deficiencias estructurales de alto riesgo en segundo piso por madera podrida.
 - Ausencia de servicio eléctrico en bodega.
 - Carencia de escáneres y máquinas fotográficas.

- Anexión:
 - Hacinamiento.
 - Carencia de máquinas fotográficas.

9.6.3. Alcantarillado

El desarrollo del alcantarillado es una deuda pendiente del Estado. Más del 76% de los hogares costarricenses utiliza tanque séptico, llegando al 90% en algunas regiones (MIDEPLAN, 2017). Esto significa que casi todas las aguas residuales terminan siendo vertidas a los cursos de agua dulce, representando no solamente un riesgo para la salud sino también para el medioambiente y la biodiversidad (Beverinotti, Chang, Corrales, & Vargas, 2014). A su vez, estos riesgos impactan de lleno en actividades intensivas en agua, como la agricultura, la pesca, algunas producciones manufactureras (AyA, MINAE & MS, 2016) y especialmente el turismo en algunas áreas (Alvarado, 2017).

El gobierno nacional ha avanzado significativamente en la planificación tendiente a resolver ésta deficiencia. La Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales 2016-2045 comprende un diagnóstico de la situación junto con una propuesta de intervención de corto, mediano y largo plazo, (AyA, MINAE & MS, 2016).

Entre los principales obstáculos se identifican la incoherencia del diseño institucional, vacíos normativos, falta de capacidad para gestionar y controlar, incongruencias en el cuadro tarifario, falta de redes de alcantarillado y plantas de tratamiento y escasez de financiamiento. Como principales reformas se proponen:

- Redefinición y delimitación clara de los roles, facultades y responsabilidades de todos los organismos involucrados. Es vital que AyA se desentienda de la operación del servicio y de las tareas de control, que deben pasar a otros organismos. También debe unificarse la conducción política en materia de agua y alcantarillado.
- Revisión de los marcos normativos, con adopción de estándares de calidad y seguridad internacionales por medio de certificaciones y auditorías.
- Elaboración de una metodología única de determinación tarifaria, guiada por los criterios de cobertura total del costo, financiamiento de las inversiones, diferenciación de usuarios y subsidios cruzados.
- Obtener financiamiento mediante la colocación pública de títulos de deuda afectados exclusivamente a obras de alcantarillado y tratamiento de aguas.

9.6.4. Banda ancha

El acceso universal a internet de banda ancha es una política de Estado en Costa Rica. Así se ha visto reflejado en el rápido incremento de la tasa de cobertura del servicio desde la apertura del sector en 2008 con la Ley General de Telecomunicaciones. A su vez, esta visión se ha plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) 2015-2021, donde se resalta la importancia del acceso a internet de banda ancha debido al impacto en la productividad y a las falencias en términos de calidad del servicio y el grado de cobertura (MICITT, 2015).

Si bien Costa Rica ha evolucionado mucho en los últimos años en este campo, aún hay obstáculos a remover. El rápido ingreso de competidores al mercado de Internet permitió ampliar rápidamente la cobertura y ofrecer un servicio a precios muy competitivos (Beverinotti, Chang, Corrales, & Vargas, 2014; CEPAL, 2015). Sin embargo, aún persisten dos deficiencias importantes. Primero, pese al gran progreso, la cobertura del servicio de banda ancha fija sigue siendo baja, menos de la mitad del promedio de la OCDE, y con regiones del país que no tienen acceso al servicio (García Zaballos, 2014). Y segundo, la calidad de la prestación no es la adecuada: la velocidad de carga y descarga continúa por debajo del promedio sudamericano y está muy rezagada respecto a los países de la OCDE (CEPAL, 2015).

Si bien algunos autores consideran que no se trata de un área prioritaria de reformas (Beverinotti, Chang, Corrales, & Vargas, 2014), es importante asegurarse de continuar mejorando el servicio de Internet de banda ancha. Los esfuerzos deben concentrarse en brindar acceso al 100% del territorio nacional e incrementar las velocidades de carga y descarga de datos. A tal fin, y en base a iniciativas del BID, se proponen las siguientes acciones:

- Continuar con los proyectos y programas del FONATEL, en especial aquellos destinados a universalizar el acceso: Comunidades Conectadas, Hogares Conectados, Centros Públicos Equipados, Espacios Públicos Conectados y Red de Banda Ancha Solidaria.
- Invertir en la instalación de uno o más puntos de intercambio IXP en territorio costarricense para mejorar el servicio, facilitar la interconexión y fomentar la competencia.
- Extender el alcance de la banda ancha móvil hacia las zonas rurales.
- Priorizar la inversión en redes de acceso (última milla) y evaluar la necesidad de nuevas redes troncales.
- Ofrecer subsidios y garantizar demanda estatal para la instalación de infraestructura de acceso en áreas más desconectadas.
- Flexibilizar y abaratar el acceso a infraestructura y los derechos de paso.

9.7. Reformas generales en la gestión de obras públicas

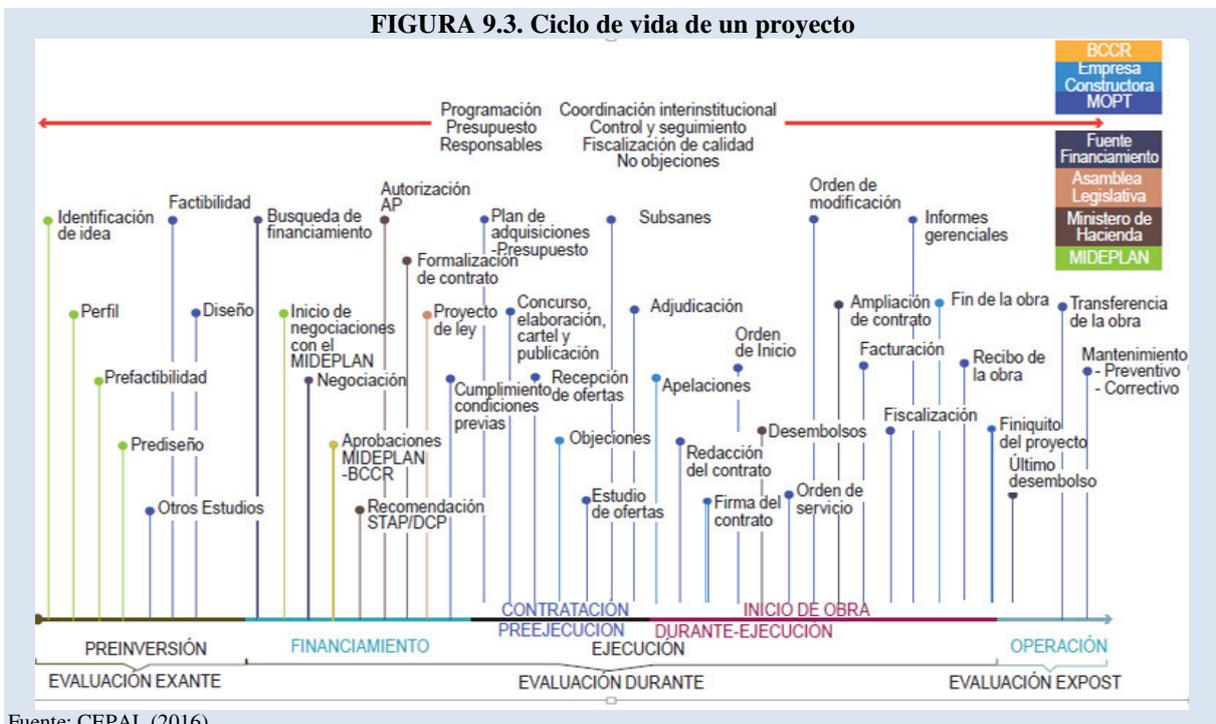
Dos problemas atraviesan todas las áreas de infraestructura tratadas en este capítulo: la falta de financiamiento y las deficiencias institucionales para concretar los proyectos de inversión. CEPAL (2016) y OCDE (Pisu & Villalobos, 2016) han identificado los siguientes obstáculos:

- Procesos de licitación demasiado extensos. Una licitación pública toma alrededor de 280 días, aunque hay mucha variabilidad en el tiempo de los procesos. Esto puede deberse a:
 - Carencia de una normativa que delimite la duración de los mismos.
 - Multiplicidad de contrataciones en un mismo proyecto.
 - Apelaciones recurrentes por fallas administrativas.
 - Objeciones infundadas recurrentes por parte de quienes no fueron adjudicados.
 - Largos procesos de expropiación, no alcanzados por la normativa nueva por comenzar antes de su sanción.
 - Falta de recursos humanos en la CNC: cuenta con sólo 31 empleados.
 - Errores de diseño institucional en el organigrama interno y en su ubicación dentro del Estado.
 - Altas tasas de ausencia por parte del directorio de la CNC.
 - Incumplimiento de plazos por parte de la CNC.
- Exceso de trámites administrativos: según CEPAL (2016), una de las principales causas en los atrasos de la ejecución de las obras es la cantidad de trámites. Aproximadamente, un proyecto demanda 39 procedimientos (7 de pre-inversión, 9 de financiamiento, 10 de pre-ejecución, 11 de ejecución y 2 de operación), y más aún si se financia con deuda pública, ya que por ley deben intervenir obligatoriamente el BCCR, MIDEPLAN y el MH.
 - Fragmentación administrativa.
 - Extensiva burocracia dentro de cada órgano interviniente.
 - Demasiadas intervenciones requeridas.
 - Necesidad de aprobación por ley.
- Falta de financiamiento: existen abundantes fuentes de financiamiento en el país, tanto en forma de recursos corrientes (ingresos genuinos al erario público) como de fondos disponibles para créditos y participaciones de capital, pero existen fallas de legislación, regulación y gestión que impiden aprovecharlos.
 - Financiamiento multilateral es la principal fuente, pero resulta insuficiente.
 - Tarifas fijadas bajo criterios políticos: la fijación de tarifas de uso de la infraestructura no responde a criterios técnicos de costo, calidad e inversiones sino a presiones políticas, de manera

que terminan siendo inferiores a lo deseable y así se desfinancia el Estado o se desalienta la participación privada ante la incertidumbre que se genera respecto de la recuperación de la inversión. Esta situación se da especialmente en las rutas gestionadas por el CONAVI.

- Disociación entre impuestos de afectación específica y percepción de calidad de la infraestructura: mientras que el público prevé que el 100% de lo recaudado de los impuestos a automóviles y combustible se destine a obras y mantenimiento vial, la ley indica el 50% y en la práctica el porcentaje termina siendo menor, lo cual ya de por sí implica menos financiamiento y además desalienta el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Situaciones similares se dan en el caso de tarifas portuarias y aeroportuarias.
 - Escaso desarrollo de instrumentos de financiamiento a través del mercado de capitales: pese a que en 2014 se reglamentó la financiación de proyectos de infraestructura a través del mercado de capitales, tan sólo el ICE ha hecho uso de la misma para proyectos de energía.
 - Regulaciones no promueven la inversión de fondos públicos: por ejemplo, mientras en el país hay proyectos necesitados de fondos y ofreciendo buenos rendimientos, el INS está invirtiendo en el exterior a bajos rendimientos.
 - Entorno institucional inadecuado para atraer participación del capital privado en APPs: la ausencia de reglas claras para las APP genera incertidumbre, aleja a los inversores privados y motiva reiteradas renegociaciones.
- Problemas de gobernanza y gestión
 - Falta de coordinación entre los organismos públicos: a la fragmentación institucional del sistema se le suma la falta de comunicación interinstitucional y las diferencias de criterios de gestión.
 - Deficiente planificación: si bien el PND y el PNT significan un avance al establecer una guía, carecen de fuerza legal para hacer cumplir con las inversiones necesarias. Tampoco se cuenta con una cartera de proyectos ni un mecanismo riguroso de priorización, liberando las decisiones y tiempos de ejecución a criterios políticos y reduciendo la certidumbre y la transparencia.
 - Carencia de guías y políticas para orientar la toma de decisiones y la gestión en todo ciclo del proyecto, incluyendo la forma de financiamiento elegido y la forma de ampliar las fuentes de financiamiento con participación del sector privado.
 - Cobertura legal inadecuada para los funcionarios a cargo de las decisiones de infraestructura, generada por las presiones políticas para una nueva ley contra la corrupción (Noguera, 2014).

FIGURA 9.3. Ciclo de vida de un proyecto



Fuente: CEPAL (2016).

Ante estos obstáculos identificados, y teniendo en cuenta sugerencias presentes en los informes citados y consejos por parte de especialistas en ocasión del “Simposio 20/20” (Cerdas, 2016), se proponen las siguientes reformas:

- **Legislación**
 - Modificar la Ley de Concesiones a fin de poder aplicarlas plenamente a las telecomunicaciones, la energía y los puertos.
 - Limitar la intervención del Congreso a las expropiaciones, la inclusión de los proyectos en el presupuesto y las autorizaciones de endeudamiento, permitiendo que varios proyectos puedan tratarse de manera conjunta y que puedan formar parte de la ley de presupuesto.
 - Habilitar al Congreso a autorizar endeudamiento y gastos plurianuales para proyectos considerados estratégicos, asegurando financiación a futuro y sin necesidad de que el Congreso vuelva a intervenir autorizando endeudamiento o ratificando partidas presupuestarias.
 - Adecuar la legislación, la reglamentación y los contratos para dar certidumbre, establecer un marco claro y delimitado de las situaciones en que se pueden dar renegociaciones.
 - Crear la figura de “Comisión conciliadora”, como una institución de resolución de disputas, que expedirse en plazos pre definidos y con un miembro elegido por cada parte y un tercero de común acuerdo.
 - Limitar las impugnaciones y apelaciones por vía judicial a casos totalmente justificados y exclusivamente mediante procesos orales, previendo sanciones para las empresas que las presenten de manera claramente infundadas.
 - Modificar la composición del directorio de la CNC, limitando las representaciones a organismos directamente involucrados en la aprobación del proyecto.
 - “Corporatizar” las empresas estatales transformándolas en sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, dotándolas de una estructura gerencial completamente profesional y orientada a la maximización de valor para el accionista, y siguiendo los principios recomendados por la OCDE (2004) al respecto.
 - Dotar al PNT de fuerza legal, en especial en cuanto al cumplimiento de plazos.
 - Revisar las leyes y regulaciones referidas a la inversión de fondos del INS, la CCSS, las compañías de seguros y el solidarismo de manera de permitir y hasta obligar una mayor participación en las carteras por parte de instrumentos de financiamiento referidos a inversiones.
 - Revisar la legislación de ética pública para evaluar la existencia de disposiciones que obstaculicen innecesariamente la gestión de proyectos.
 - Eliminar el control previo de los proyectos por parte de la CGR, reemplazándolo por un control posterior.
 - Sancionar una ley de contingencia de obra pública para sacar adelante proyectos por un total de 2.750 millones de dólares que hoy ya cuentan con los estudios debidos y tienen asegurado el financiamiento; la ley debe ser específica para esos proyectos y estipular plazos fijos de cumplimiento.

- **Instituciones**
 - Revisar la estructura administrativa involucrada en proyectos de infraestructura y estudiar la posibilidad de fusionar agencias y reasignar competencias.
 - Realizar un análisis tipo BPA¹¹⁷ (Business Process Analysis) complementado con estudios TRS (Time Release Studies o estudios de tiempos de liberación) a los fines de identificar los cuellos de botella administrativos y focalizar mejor los esfuerzos de desarrollo de capacidad institucional.
 - Crear una agencia dependiente de la CGR específicamente encargada de hacer seguimiento administrativo de los proyectos considerados estratégicos y garantizar su cumplimiento aun con cambios en las administraciones, y con poder para advertir, sancionar o informar en caso de que hayan dilaciones injustificadas.
 - Reformar la CNC a fin de dotarla de dos o más unidades totalmente independientes y con poder para gestionar y aprobar la totalidad del proceso de concesión. La separación de las unidades puede ser de naturaleza funcional (por tipo de infraestructura) o regional o simplemente establecer estructuras paralelas con idénticas funciones a las que se les asignen concesiones de proyectos por sorteo.
 - Dotar de más capital humano al MOPT y a la CNC mediante la incorporación de personal, mejoras en la paga, oferta de capacitaciones en el exterior y un criterio de alta exigencia de ingreso que incluya evaluaciones efectuadas por la UCR, por alguna universidad del exterior y evaluación de antecedentes por un panel de expertos.
 - Reforzar la capacidad institucional para tramitar y hacer cumplir las expropiaciones.

¹¹⁷ UN-ESCAP (2014) ha presentado una aplicación de dicha metodología para el estudio del ciclo de comercio transfronterizo pero que puede adaptarse perfectamente al estudio del ciclo administrativo de un proyecto de inversión.

- Gestión
 - Revisar y homogeneizar los procedimientos de contratación pública y eliminar las intervenciones innecesarias.
 - Elaborar modelos de contratos estandarizados para los principales regímenes de APP que se encuentren autorizados por ley para ser implementados.
 - Establecer un mecanismo de participación del MH en la estructuración financiera de los contratos de APP a fin de aprobar su viabilidad fiscal.
 - Dictar una política clara respecto a los proyectos de infraestructura y elaborar en consecuencia un manual para guiar los procesos de planeamiento, evaluación y el diseño, así como también clarificar y homogeneizar procedimientos.
 - Dictar una política clara respecto a la estructuración financiera de los proyectos de infraestructura con participación privada y elaborar un manual que asista a las reparticiones en la ampliación de fuentes de financiamiento a través de la emisión de garantías, subsidios y deuda contingente.
 - Crear un Banco de Proyectos de Inversión que actúe como cartera donde se mantienen actualizados y priorizados los proyectos, e instaurando por ley el Infrastructure Prioritization Framework del Banco Mundial (BM-MEFP, 2016)¹¹⁸ con los respectivos parámetros de ponderación preestablecidos, de manera de reducir la discreción en la asignación de fondos para proyectos y lograr continuidad.
 - Fomentar la participación de las partes interesadas mediante una identificación previa de actores sociales potencialmente interesados y una convocatoria a audiencias durante la etapa de preinversión.
 - Establecer instancias claramente reglamentadas para compartir información con el sector privado respecto a proyectos de inversión.
 - Estructurar los proyectos de inversión en forma de fideicomisos cuyas cuotas puedan ser negociadas en oferta pública y en el mercado financiero, aprovechando la reciente reglamentación de dichas operaciones.

- Sector privado
 - Elaborar un código de conducta por parte de las cámaras empresariales respecto a la participación en APPs.
 - Tomar la iniciativa en cuestiones de responsabilidad social empresarial y acciones de comunicación a fin de mejorar la percepción de las APPs por parte del público.
 - Colaborar con el gobierno en el establecimiento de instancias de información compartida.

¹¹⁸ MEFP es el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá.

Referencias

Alvarado, L. (16 de Febrero de 2017). Tourism sector in Guanacaste Costa Rica continues to suffer due to problems with water supply. Recuperado el 7 de Junio de 2017, de Costa Rica News: <http://news.co.cr/tourism-sector-in-guanacaste-continues-to-suffer-due-to-problems-with-water-supplythe-lack-of-adequate-water-supply-infrastructure-in-the-province-of-guanacaste-is-taking-its-toll-in-the-touristic-sec/56691/>

AyA, MINAE & MS. (2016). Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales 2016-2045. San José: AyA-MINAE-MS.

BCCR. (31 de 12 de 2016). Indicadores Económicos - Banco Central de Costa Rica. Recuperado el 23 de 3 de 2017, de Banco Central de Costa Rica: http://www.bccr.fi.cr/indicadores_economicos/

Beverinotti, J., Chang, J., Corrales, L. F., & Vargas, T. (2014). Diagnóstico de Crecimiento para Costa Rica. Washington, D.C.: BID.

BM. (5 de Noviembre de 2016). World Development Indicators - World DataBank - World Bank. Obtenido de World Bank Group: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>

BM-MEFP. (2016). Prioritizing Infrastructure Investments in Panama: Pilot Application of the World Bank Infrastructure Prioritization Framework . Washington, D.C. - Panamá: BM-MEFP.

CEPAL. (2015). Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2015. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL. (2016). El enfoque de brechas estructurales: Análisis del caso de Costa Rica. Santiago: Naciones Unidas.

CEPAL. (2016). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad. Santiago: CEPAL.

Cerdas, D. (9 de Abril de 2016). Infraestructura de Costa Rica se entraba por fallas en gestión - La Nación. Recuperado el 7 de Junio de 2017, de La Nación: Noticias de Costa Rica: http://www.nacion.com/nacional/infraestructura/Infraestructura-tica-entraba-fallas-gestion_0_1553644659.html

CGR. (2016). Informe de Auditoría Operativa sobre la Eficacia de la Gestión de las Aduanas. San José: CGR.

Cornick, J., & Lara, J. D. (2016). El Sector Energía y la Competitividad de la Industria Costarricense. En CIR, Propuestas para la Competitividad del Sector Industrial. Una contribución a la estrategia de desarrollo productivo de Costa Rica (págs. 245-319). San José: CIR.

del Hoyo, M. Á. (7 de octubre de 2015). Las infraestructuras, un serio problema para el desarrollo de Costa Rica. La Vanguardia. Obtenido de <http://www.lavanguardia.com/economia/20151007/54437077988/las-infraestructuras-un-serio-problema-para-el-desarrollo-de-costa-rica.html>

Fries, G., & Fernandez, R. (2012). Agro-Logistics in Central America: a supply chain approach - background paper. Washington, D.C.: Banco Mundial.

García Zaballos, A. (2014). Las telecomunicaciones y la banda ancha en Costa Rica. Washington: BID.

Georgia Tech. (2016). Plataforma Logística - Panama Logistics Portal - Georgia Tech Panama Logistics Innovation and Research Center. Obtenido de: <http://logistics.gatech.pa/es/platform>

LANAMME. (2015). Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada de Costa Rica, Años 2014-2015. San José: UCR.

Ley N° 4786. (1971). Costa Rica.

MICITT. (2015). Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones. San José: MICITT.

MIDEPLAN. (2010). El Sector Público Costarricense y su organización. San José: MIDEPLAN. Obtenido de <https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/b62e1164-3b6e-449a-b531->

f2076223dc81/Doc_Sector-Publico-Costarricense-y-su-organizaci%C3%B3n-Versi%C3%B3n-final.pdf?guest=true

MIDEPLAN. (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante". San José: MIDEPLAN.

MIDEPLAN. (2017). Costa Rica: Estadísticas Regionales 2010-2015. San José: MIDEPLAN.

MOPT. (2011). Plan Nacional de Transporte 2011-2035. San José: MOPT.

MOPT. (5 de 29 de 2017). Organigrama - Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Obtenido de Ministerio de Obras Públicas y Transportes:

http://www.mopt.go.cr/wps/portal/Home/acercadelministerio/organigrama!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziPQPcDQy9TQx8DNw8XQ0cXdxDLCxMDYxDHQ31w1EVuJsFuRg4Wvr4mLr5GxhbBJnpRxGj3wAFOBo4BRk5GRsYuPsbkaMf2STC-qNQIWDxAVgBPidiUYDihoLc0NAIg0xPAHBEVcA!/dz/d5/L

Noguera, J. (21 de Septiembre de 2014). La pesadilla de construir obras públicas en Costa Rica - La Prensa Libre. Recuperado el 7 de Junio de 2017, de La Prensa Libre - Costa Rica:

<http://www.laprensalibre.cr/Noticias/detalle/2126/30/la-pesadilla-de-construir-obras-publicas-en-costa-rica>

OCDE. (2004). Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE. Paris: OCDE. Obtenido de <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf>

OCDE. (2016). OECD Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Costa Rica. Paris: OCDE. Obtenido de http://www.oecd.org/tad/services-trade/STRI_CRI.pdf

OCDE. (22 de 05 de 2017). Regulatory Database for Services Trade Restrictiveness - OECD.org. Obtenido de OECD.org - OECD: <http://www.oecd.org/tad/services-trade/regulatory-database-services-trade-restrictiveness-index.htm>

Osborne, T., Pachón, M. C., & Araya, G. E. (2013). What drives the high price of road freight transport in Central América? Washington, D.C.: BM.

Pisu, M., & Villalobos, F. (2016). A bird-eye view of Costa Rica's transport infrastructure. París: OCDE.

Q Costa Rica. (6 de noviembre de 2015). Why Infrastructure Is So Terrible in Costa Rica. Q Costa Rica. Obtenido de <http://qcostarica.com/why-infrastructure-is-so-terrible-in-costa-rica/>

Telesur. (27 de 2 de 2017). Costa Rica: transportistas protestan y bloquean aduana en Paso Canos. Obtenido de teleSUR:

<https://videos.telesurtv.net/video/647581/costa-rica-transportistas-protestan-y-bloquean-aduana-en-paso-canoas/>

WEF. (25 de 11 de 2016). Competitiveness Rankings - Global Competitiveness Report 2015-2016. Obtenido de The World Economic Forum: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/economies/>

10. Resumen de altos costos de producción

Costa Rica enfrenta problemas altos niveles de desempleo en el contexto de crecimiento con inflación bajo control. La subutilización de los recursos laborales está relacionado, entre otros factores, con la falta de adaptación de la fuerza laboral cambios estructurales importantes y a la existencia de costos de producción altos que afectan la creación y mantenimiento de puestos de trabajo en diversos sectores. Adicionalmente existe una estructura dual importante en las unidades empresariales, las cuales funcionan, por un lado, con bajos niveles de productividad y utilización sobre todo de mano de obra como principal factor productivo para servir mercados locales, y por otro lado, empresas que funcional cerca de una eficiencia productiva óptima y con vínculos a mercados mundiales competitivos.

Las condiciones de la dualidad de la economía necesita ser confrontado con una variedad de medidas, las cuales deben incluir, en el largo plazo adecuando de una forma más efectiva la formación del capital humano y las demandas del mercado mientras en el mediano plazo se necesita confrontar los costos sectoriales que se detallan a continuación:

- El deficiente funcionamiento de las aduanas impone un alto costo de logística al comercio exterior costarricense, afectando directamente la competitividad al aumentar el costo directo de los productos exportados, y también de forma indirecta encareciendo el precio de los insumos importados. Hay profundas deficiencias en las instalaciones, tanto por la carencia de infraestructura y equipamiento como por el mal estado de las existentes, en un contexto de subejecución del presupuesto de inversiones de la DGA. Se necesitan aduanas fronterizas con flexibilidad de funcionar las 24 horas y que tengan coordinación con agencias extranjeras para unificar las tareas de control.
- La infraestructura de transporte se ha deteriorado notoriamente debido a la falta de inversión. Frente al constante crecimiento de la economía y del parque automotor, es necesario llevar adelante las obras viales, ferroviarias y portuarias previstas en el PNT (MOPT, 2011) para reducir el congestionamiento y así reducir el costo monetario y temporal de logística. Para ello, se deben encarar reformas en cuestiones de financiamiento, legislación, gobernanza, organización institucional del sector público y gestión de la ejecución y operación de los proyectos, como se señala en el Capítulo 9 [Infraestructura].
- El precio del transporte en Costa Rica es superior a diferentes países de la OCDE e incluso a algunos países africanos con infraestructura muy deficiente. Se requiere mayor competencia, especialmente en el transporte terrestre de cabotaje, debido a la segmentación geográfica del mercado, que permite la obtención de altos márgenes de utilidad en el sector, en el contexto de no competencia en el mercado de cabotaje.
- El costo de la energía impacta fuertemente a la industria a través de su participación como insumo directo en alimentos, metalmecánica, plásticos, metales y textiles, y como insumo indirecto a través de los servicios de manufactura, el transporte y los otros insumos intensivos en energía. Por otra parte, el precio de la electricidad ha crecido y se ha colocado por encima del de los competidores de Costa Rica, reduciendo la competitividad.
- El alto precio de la electricidad se debe a problemas regulatorios y de competencia. El esquema de fijación de tarifas no permite aprovechar las economías de escala, en tanto que la ARESEP carece de los medios institucionales para ejercer plenamente sus facultades regulatorias y el ICE concentra funciones poco compatibles con el planeamiento y operación en los tres eslabones de la cadena.
- Medidas que necesitan ser consideradas frente al alto costo eléctrico deben apuntar a aumentar la competencia, rediseñar la arquitectura institucional del sector, tarifas Ramsey y un nivel de demanda diferente mediante exportación y reconversión del uso de hidrocarburos hacia el uso de energía eléctrica.
- El déficit fiscal, la falta de competencia en el sector bancario y el escaso desarrollo del mercado de capitales incrementan el costo del crédito. A su vez, las empresas más pequeñas tienen dificultades adicionales derivadas de su escasa cultura crediticia, falta de acceso a instrumento de garantías y las altas exigencias de colaterales por parte del sistema financiero.
- El alto costo del financiamiento impacta en toda la economía por dos canales. Uno, más directo, a través de los precios de insumos intensivos en capital y de alto impacto en todas las cadenas de suministros, como es el caso del transporte y la energía. El otro es más indirecto y se da a través de las empresas productoras de insumos menos intensivos en capital: el crédito caro desalienta la inversión, y con ello se reducen la competencia, la escala y la incorporación de tecnologías más eficientes, resultando en costos más altos.
- Las excesivas regulaciones a la entrada y la falta de seguridad jurídica desalientan la inversión y el nacimiento de nuevos negocios. Por otro lado, la falta de cobertura de banda ancha reduce la tasa de nacimientos de negocios en zonas periféricas y reduce el alcance geográfico de los mercados. En conjunto, todas estas barreras aumentan los costos debido a la menor competencia.

10.1. Introducción: costos operativos altos de las empresas costarricenses

En este apartado se hace una recapitulación de los obstáculos que impactan directamente sobre los costos de producción. A las deficiencias identificadas a lo largo de los diferentes capítulos, sumamos aquí problemas referidos a la falta de competencia en determinados mercados de importancia estratégica por su participación en prácticamente todas las cadenas de suministro. Asimismo, se repasan aquí los mecanismos mediante los cuales los obstáculos identificados suben los costos, al tiempo que se los complementa con otros análisis y se exponen con claridad las estrechas vinculaciones existentes entre los hallazgos de los distintos capítulos.

El capítulo se estructura de lo general a lo particular. Comenzamos con un diagnóstico general donde se recapitula la evidencia y los mecanismos macroeconómicos que sugieren la existencia de una problemática de altos costos de producción. Y luego, abordamos de manera individual cada uno de los componentes de dicho costo: laboral, logístico (transporte y aduana), energético, crediticio, regulatorio, jurídico y de competencia doméstica.

10.2. Diagnóstico general

La evidencia indica que el alto costo de operación empresarial en Costa Rica es un factor clave que influencia la generación de empleo (ver Capítulo 4 [Entorno macroeconómico]). Pese al crecimiento económico, la creación de empleo se encuentra estancada y persiste un desempleo cercano al 9%. Ciertos casos de grandes empresas que decidieron trasladar su producción a otras localidades (Yanber, Intel, Incesa, Alimentos Jack) son ilustrativos de la fuerte presión competitiva externa y del rol clave que juegan los costos de producción (Central America Data, 2014a; 2014b; 2015a; 2015b).

TABLA 10.1 Desempleo, ocupación y tipo de cambio real

Indicador	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Desempleo (%)	10,3	10,2	9,4	9,7	9,6	9,5
Ocupación (%)	52,9	56,4	56,5	56,5	55,4	52,9
TCRE* (Dic-00=100)	85,9	81,8	78,3	81,2	76,9	78,1

Fuente: elaboración propia en base a datos de BCCR (2016) y SECMCA (2016a)

Debe tenerse en cuenta que el sector productivo ha experimentado importantes transformaciones en la última década. La tendencia a la apreciación real del colón ha estado asociada a un proceso de desindustrialización y reducción de la intensidad laboral en la estructura productiva nacional, que se ha notado más en sectores con ventaja comparativa (recursos naturales) y competitiva consolidada (conocimiento) en detrimento de los sectores intensivos en empleo. Esto implica que, por un lado, un problema de largo plazo de la adaptación de la fuerza de trabajo a las nuevas demandas laborales derivadas de la nueva estructura productiva.

Sin embargo, la evidencia también indica que la falta de dinamismo y las dificultades de supervivencia para las actividades más intensivas en empleo también se derivan de costos de producción altos en relación a países competidores y comparables con Costa Rica. De hecho, tal como indica el Capítulo 3 [Análisis de las decisiones de emprendimiento en Costa Rica], una gran cantidad de emprendimientos transcurre en sectores de baja productividad y en la informalidad presumiblemente debido a los altos costos de operar formalmente y en sectores con mayor dotación de capital y tecnología. A su vez, como se señala en el Capítulo 2 [Análisis de la eficiencia técnica promedio de las empresas costarricenses], el resultado es una economía dual con un grado importantes de ineficiencia en el uso de los factores de capital y el trabajo.

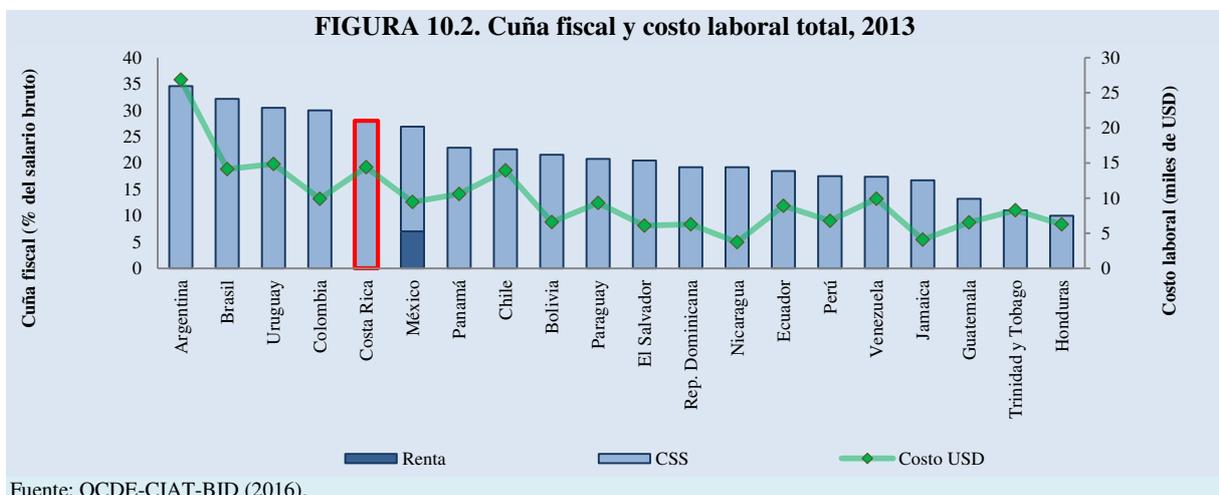
10.3. Costo laboral

Sus componentes principales, es decir, el salario y los aportes y contribuciones a la seguridad social implican que, por un lado, se tienen condiciones para un mercado interno fuerte que provee de demanda a las empresas, en especial las medianas y pequeñas. Y, por el otro, para muchas empresas en actividades intensivas en trabajo, ello afecta la inversión, costos de operación enfrente de los márgenes de utilidad, y la generación de empleo.

El principal desafío en este tema es como adecuar la productividad laboral y la innovación en los sectores intensivos en trabajo a los salarios reales vigentes. En línea con lo expuesto en el Capítulo 2 [Análisis de la eficiencia técnica promedio de las empresas costarricenses], Salazar-Xirinachs, Nübler y Kozul-Wright (2014) caracterizan a Costa Rica como una economía dual, que por un lado logró atraer cuantiosa IED en los sectores de alta tecnología y cuenta con unas pocas compañías locales altamente competitivas, mientras que por el otro conservó una gran mayoría de empresas medianas y pequeñas con grandes dificultades para competir. Esto se debe a que el quiebre del proceso de acumulación de capacidades sociales y empresariales impidió continuar con un proceso de desarrollo de base amplia: la caída en la tasa de finalización de la educación secundaria, las inconsistencias entre la formación provista por el sistema educativo y las habilidades demandadas por las empresas, y la falta de coordinación y esfuerzo en términos de I+D aislaron al resto de la economía del avance de los nichos dinámicos.

Las economías duales generan el consabido efecto de la “enfermedad holandesa”. Los sectores dinámicos presionan sobre los sectores transables intensivos en empleo por doble vía: por un lado, comprimen la demanda externa al apreciar el tipo de cambio, y por el otro, incrementan el costo de producción al aumentar la demanda de bienes y servicios no transables. Así, la desarticulación productiva hace que el crecimiento en unas pocas

empresas no intensivas en trabajo termine siendo perjudicial para las que sí lo son y se encuentran en el sector transable, a través de un mecanismo de tipo “Balassa-Samuelson” (Ambriško, 2015)



Entonces, la brecha entre salarios y productividad deberá cerrarse mediante la vuelta al modelo de acumulación de capacidades. El reciente éxito del país en la industria del software demuestra que, con la evolución conjunta de los factores indicados, se puede acumular capacidades. Para ello, Salazar-Xirinachs, Nübler y Kozul-Wright (2014) recomiendan las siguientes acciones:

- Apoyo activo a las actividades de innovación por parte de empresas locales.
- Sincronizar las habilidades enseñadas por el sistema de formación con las que necesita el sector productivo.
- Apoyar el desarrollo de las pymes mediante la provisión de financiamiento e información sobre nuevas posibilidades tecnológicas y de mercados y la promoción del abastecimiento local para las filiales de las empresas transnacionales.
- Organizar una “ventanilla única” de apoyo a las pymes.
- Amplificar la magnitud del apoyo, financiando ese mayor gasto con parte de los recursos generados a partir de la reforma tributaria en curso.

Debe tenerse en cuenta que estas reformas surtirán efecto en el largo plazo y que tanto la forma de implementación como sus resultados acarrearán un alto grado de incertidumbre así como la necesidad de incurrir en un proceso de prueba y error. Es por ello que, en paralelo, deben encararse las reformas necesarias para atacar otras fuentes de costos altos que, por su naturaleza, pueden ser exitosas en un plazo menor y con mucha mayor certidumbre.

10.4. Costos logísticos a lo largo de la cadena de abastecimiento

Una prioridad clave es definitivamente reducir los costos de logística. En primer lugar, se menciona en el Capítulo 9 [Infraestructura], estos costos tienen un impacto generalizado en toda la economía debido a que afectan al

conjunto de las actividades económicas; de hecho, en Costa Rica, el 54% de las firmas encuestadas ha señalado este aspecto como uno de los principales obstáculos al buen desempeño (Osborne, Pachón, & Araya, 2013). También es muy importante la magnitud en que las deficiencias en este rubro impactan en los costos de producción de los demás sectores debido al precio del servicio en sí mismo y a las pérdidas adicionales que acarrea el tiempo por incumplimiento de entregas en las condiciones pactadas y otros daños que ocurren, particularmente cuando se trata de productos frescos, donde el costo total de logística puede representar alrededor del 50% del precio final de venta (Fries & Fernandez, 2012).

Los obstáculos a corregir en términos de logística pueden agruparse en tres grandes áreas: aduanas, infraestructura logística y competencia en el mercado de transporte. En las siguientes subsecciones se mencionan estos aspectos.

10.4.1. Aduanas

Tal como lo mencionábamos en el Capítulo 6 [Entorno reglamentario y jurídico], las deficiencias en el funcionamiento de las aduanas genera importantes costos logísticos. En algunos casos el tiempo de espera en aduana termina duplicando los costos de logística debido al deterioro que sufren los productos, sobre todo los frescos. Estas tardanzas se deben a la congestión, que a su vez se origina por deficiencias de infraestructura, limitaciones en el tiempo de atención y fallas de gestión y reglamentación.

Las deficiencias de infraestructura abarcan dos aspectos. Por el lado de las obras físicas, no existen instalaciones binacionales que permitan la realización de un control único, en tanto que las instalaciones existentes en el lado costarricense requieren importantes reparaciones y modificaciones edilicias para facilitar la circulación y equipamiento para agilizar las inspecciones. Y por el lado de la infraestructura informática, el sistema TICA presenta limitaciones tales como la dificultad de adaptar a los permanentes cambios de tasas arancelarias, no permite remisión de datos de importación y requiere soporte externo ante fallas de funcionamiento (ver Capítulo 9 [Infraestructura]).

El tiempo de atención es insuficiente, con limitaciones para funcionar 24 horas y el personal disponible durante las horas de operación no da abasto para lidiar con el tránsito de mercadería en tiempos aceptables. Es decir, es necesario dotar al sistema de una mayor cantidad de horas-hombre y hacer las adaptaciones necesarias para funcionar las 24 horas cuanto en un paso fronterizo con Nicaragua, otro con Panamá, un puerto sobre el Atlántico y otro sobre el Pacífico.

Por último, existe espacio para mejorar la gestión aduanera, en particular la coordinación con las aduanas extranjeras, el tiempo y el gasto operativo implicados en los controles, y la numerosa documentación para cumplimentar las operaciones. Igualmente, en la práctica, el manejo de TICA por parte de los empleados aduaneros no se adecúa a la normativa ya que aún se solicitan firmas originales pese a que el sistema debería permitir, en teoría, operar sin papel (Grau Tanner, 2012).

La solución a las deficiencias no requiere grandes reasignaciones de recursos. El presupuesto de inversiones presenta niveles de subejecución (CGR, 2016), y una inversión relativamente pequeña podría financiar significativas mejoras de proceso (Möisé, 2013).

10.4.2. Infraestructura de transporte

El problema de mayor envergadura de la infraestructura costarricense es comúnmente identificado en el atraso acumulado en las obras relativas al sistema de transporte. A excepción del transporte aéreo, los otros modos de transporte han retrocedido en términos de calidad y disponibilidad, no sólo en términos comparativos al resto del mundo sino también respecto a sí mismo debido a la falta de obras de mantenimiento. Los obstáculos puntuales y las reformas son numerosos y se tratan en detalle en el Capítulo 9 [Infraestructura]. Refieren principalmente a aspectos de financiamiento, legislación, gobernanza, organización institucional del sector público y gestión de la ejecución y operación de los proyectos.

Las carreteras requieren el mayor esfuerzo. Son responsables de la mayor parte del transporte de mercancías pero no han recibido las inversiones necesarias, lo que ha derivado en deterioro físico y congestión ante el rápido crecimiento del parque automotor (MOPT, 2011). El deterioro físico de las rutas es notorio en términos de irregularidades detectadas y posibilidades de deslizamiento (LANAMME, 2015), lo que impacta de múltiples maneras en los costos de transporte: daña las mercaderías, daña los vehículos, desalienta la adquisición de unidades más modernas y eficientes y, al igual que la congestión vial, reduce la velocidad de traslado (Fries & Fernandez, 2012; Osborne, Pachón, & Araya, 2013), incrementando finalmente los costos en términos de tiempo.

En segundo orden de prioridad se ubican los puertos. Las funciones de cada sitio portuario deben ser reasignadas a los fines de mejorar la competencia, reducir los riesgos de los tráficos estratégicos, eliminar capacidades excedentes y atender la demanda del sector turístico. También debe readecuarse todo el marco legal del transporte naval, los puertos, las costas, las concesiones portuarias y el esquema institucional del sector. Por último, es de vital importancia avanzar en la ejecución de inversiones para mejorar la operación portuaria.

Y, en tercer orden de prioridad, tenemos el sistema ferroviario. Es necesario avanzar en la refundación del mismo como medio para descongestionar el tráfico vial de personas y mercancías, ignorando los trazados previos.

10.4.3. Niveles de competencia en el mercado de transporte

El precio del transporte por camión en Costa Rica es alto, en un promedio de 10,9 centavos de dólar por tonelada/km, es muy superior al de países como Francia, Estados Unidos, Brasil y China, e incluso al de países con infraestructura muy deficiente. Y, si nos enfocamos en el transporte de mayor interés, que es el de cabotaje, el precio promedio se eleva 24,9 centavos por tonelada/km, indicando un problema de competitividad para el resto de los sectores de la economía (Osborne, Pachón, & Araya, 2013).

El alto precio del transporte de cabotaje se debe a la estructura de mercado. Si bien hay una gran cantidad de oferentes pequeños y medianos, el mercado de transporte nacional está claramente segmentado por rutas y en cada una de ellas hay poca competencia, de manera que el proceso de formación de precios es poco competitivo. Por último, cabe destacar que la falta de competencia ayuda hacer persistir ineficiencias de costo en términos de tamaño de flota sub-óptimos y subutilización de la misma (Osborne, Pachón, & Araya, 2013).

La falta de competencia es un problema con diversas aristas. En primer lugar, la legislación impide el ingreso de empresas extranjeras al mercado de transporte terrestre (OCDE, 2016) debido a que, para dicho sector, se requiere un mínimo de 51% de capital nacional, directores y gerentes costarricenses y tener registrado el vehículo en el país (OCDE, 2017). Segundo, aun entre la gran cantidad de empresas de transporte operando en el país, existe escasa competencia debido a la segmentación geográfica del mercado que divide un mercado nacional atomizado en varios mercados locales poco competitivos (Osborne, Pachón, & Araya, 2013); esto puede deberse a acuerdos informales entre las empresas para no repartirse las zonas de operación o bien a las dificultades de las empresas pequeñas de operar en mayores rangos geográficos por cuestiones de escala, el mal estado de la infraestructura y los largos tiempos de viaje. Por último, las presiones gremiales también resisten a cambios que se necesitan.

A los fines de eliminar esta barrera, cursos de acción pudieran incluir:

- Diálogos sociales para generar los consensos necesarios para ampliar el mercado de transportes, resaltando la importancia de liberalizar el sector para bajar los precios de la economía, favorecer la generación de empleo, y explicar con claridad la desventaja que la situación actual representa para el resto de los sectores de la economía.
- Fomentar la competencia entre los actores nacionales mediante la inscripción obligatoria en una plataforma online de oferta y demanda de servicios de transporte de carga y asistencia en la conformación de itinerarios, que permitirá transparentar el mercado, automatizar la competencia y aumentar la eficiencia mediante la reducción de viajes sin carga.
- Acelerar las reformas en infraestructura ferroviaria y portuaria para incrementar la sustituibilidad del transporte por camión.

10.5. Energía

El costo de la energía erosiona fuertemente la competitividad en Costa Rica. Si bien algunos estudios relevantes han desestimado la importancia de este factor (Beverinotti, Chang, Corrales, & Vargas, 2014), algunas empresas han manifestado que los precios de la energía son significativamente más altos que en los países competidores (Central America Data, 2015c). De hecho, un reciente estudio auspiciado por la CICR (Cornick & Lara, 2016) ha analizado el tema en profundidad, señalando cómo y por qué Costa Rica debe dirigir esfuerzos hacia la reducción del costo de la energía. En esta sección presentaremos las principales conclusiones y hallazgos de dicho trabajo.

El precio de la energía tiene un fuerte impacto sobre los costos industriales. Al analizar el peso de la energía en la estructura de costos de la industria y servicios relacionados, los mencionados autores encuentran que los servicios de manufactura (elaboración, ensamblaje, etiquetado, envasado, etc.) y de producción de alimentos, productos metalmecánicos, plástico, metales y textiles evidencian una alta participación de los costos de energía, superiores

al 25%, y sugieren que las otras industrias podrían experimentar un impacto significativo a través de otros insumos, como el plástico, los metales y los servicios de manufactura y transporte. Esta sensibilidad de los costos al precio de la energía coincide con lo señalado en el Capítulo 4 [Entorno macroeconómico], donde se observó cómo la evolución del precio del petróleo fue determinante en la tasa de inflación.

Por otro lado, tenemos que los precios de la electricidad han crecido rápidamente en los últimos años. Entre 2006 y 2014, las tarifas promedio, medidas en dólares, prácticamente se duplicaron, ubicándose por encima de las de Chile, Finlandia, Corea, Uruguay, Perú, Colombia y Estados Unidos. Tan sólo las tarifas de alta tensión se mantienen competitivas, pero sólo son aprovechadas por cuatro consumidores en todo el país. De esta manera, las unidades empresariales nacionales se encuentran en una clara situación de desventaja en cuanto a los costos relacionados al insumo central de la energía, lo cual afecta directamente la expansión de la inversión empresarial y la creación de empleo a industrias más intensivas en energía.

Una parte clave del alto precio de la electricidad son los aspectos regulatorios relacionados a la competencia. La transmisión y distribución son monopolios naturales mientras que la generación podría estar abierta a mayor competencia pero por aspectos de ley y de economías de escala se mantiene como una actividad de mercado altamente concentrada. La generación es mayormente hidroeléctrica, con lo cual tiene un muy alto costo fijo de capital y salarios mientras que el costo marginal de cada kWh adicional es muy bajo. En este contexto, el actual sistema de fijación de precios según el costo medio muestra ineficiencias ya que tiende a reducir el consumo, y al forzar una escala de operación menor termina elevando el costo medio.

Se ha señalado que las líneas de acción frente a este problema deben apuntar en tres direcciones. En primer lugar, mayor competencia en el mercado de generación, aprovechando la capacidad de autogeneración solar y de biomasa de hogares e industrias. Segundo, es fijar un esquema de precios donde la tarifa por kWh esté basada en el costo marginal de producción y se complemente con cargos independientes del consumo variable que permitan financiar los costos fijos de capital y salarios. Por último, debe ampliarse la demanda genuina de energía eléctrica mediante la exportación y la sustitución de otros combustibles.

Ello necesitarías, sin embargo, distribuir el costo hundido que han representado las grandes inversiones en plantas hidroeléctricas, y las mismas consideraciones deben tenerse al momento de determinar los cargos fijos en la factura eléctrica. Los cambios institucionales serían requeridos para dotar a la ARESEP de suficiente mandato y capacidad técnica para recabar la información de costos y analizarla para así determinar la política tarifaria, y por el otro, el ICE debería focalizarse en las operaciones.¹¹⁹

Las principales medidas propuestas por los autores del estudio de la CIRC se orientan así hacia la aplicación de tarifas Ramsey (precio igual a costo marginal y costo de la inversión prorrateado en cargos fijos), la ampliación de la demanda genuina de energía a través de la electrificación de la matriz energética (sobre todo en consumo hogareño y transporte público, en detrimento de los hidrocarburos) y la integración energética con países vecinos, el traspaso por parte de ICE hacia la ARESEP y el MINAE de las funciones regulatorias, de definición de la política y la planificación energética nacional y la dotación de mayor autoridad y medios a la ARESEP para recabar la información necesaria. Por último, la expansión de la demanda eléctrica enfrenta, por un lado, las dificultades propias de la integración energética con Nicaragua, y por el otro, la lentitud en el avance de las inversiones en transporte eléctrico (trenes).

Respecto a los combustibles, existe también un problema de competencia y fijación de precios, a los que se suma la dificultad de provisión en áreas remotas. Al respecto, el citado estudio indica que las tarifas actuales de los combustibles también conllevan a grandes ineficiencias y recomienda comenzar a estudiar de manera cuidadosa una eventual liberalización del mercado en el tramo de transporte y venta minorista, crear un mercado nacional de biomasa, facilitar la migración a gas GLP y coordinar la localización de empresas para que aprovechen la generación conjunta de calor y vapor.

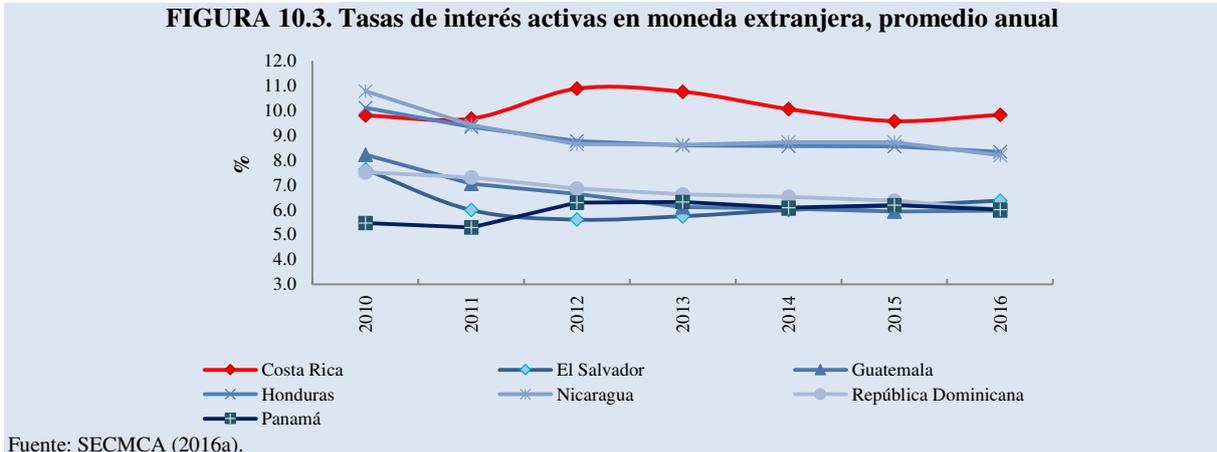
10.6. Costo del crédito

El crédito es otro factor que impacta de manera intensa y generalizada en el costo de producción de Costa Rica. Tal como veíamos en el apartado anterior, los costos de capital constituyen el grueso del precio de la energía eléctrica, de manera que un alto costo de financiamiento alto termina impactando directamente en el precio final. Algo similar ocurre en el caso del transporte, de manera que, al tratarse de dos sectores con importante peso en todas las cadenas de suministro, el alto costo de financiamiento se termina traduciendo en altos costos en general

¹¹⁹ Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria.

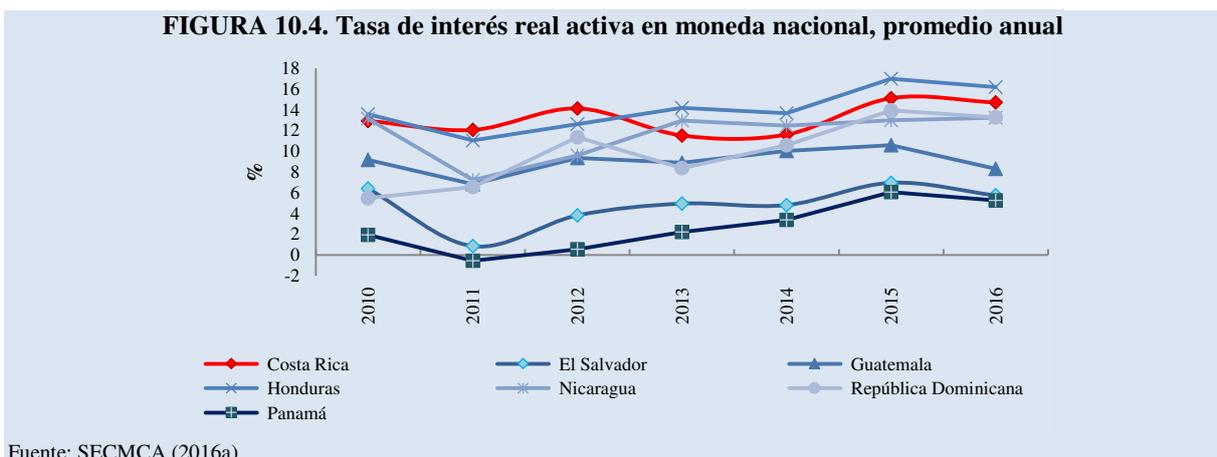
para toda la economía. A su vez, a esto se debe sumarse el hecho de que un financiamiento escaso y oneroso desalienta la inversión, con la cual se reducen la entrada de nuevo competidores, la escala de producción y la adquisición de tecnologías más eficientes embebidas en bienes de capital, resultando finalmente en costos más altos de los insumos.

Tal como se señalaba en el Capítulo 4 [Entorno macroeconómico], el costo del crédito en Costa Rica es alto. Las tasas activas en moneda extranjera se encuentran por encima del 10%, mientras que las tasas reales superan el 14%, triplicando las de Panamá y El Salvador y siendo superadas sólo por las de Honduras. La mayor parte del costo del crédito se explica por el spread bancario.



Una de las causas es el escaso desarrollo de mercado de capitales. El mismo aún se apoya fuertemente en la intermediación bancaria. La participación de los instrumentos de financiamiento más competitivos (acciones, obligaciones negociables y otros títulos valores) es baja, tanto en calidad de medio de ahorro e inversión como en calidad de medio de financiamiento. Así, a la mayoría de las transacciones bancarias se les recargan los costos de la intermediación de los bancos, elevando considerablemente las tasas para los tomadores de fondos. La consolidación del escenario macroeconómico y el avance en el desarrollo institucional y regulatorio del sector son necesarios para lograr un mercado de capitales más profundo (FMI, 2016).

La estructura del sector bancario acentúa este problema. El mismo se encuentra fuertemente concentrado y los cuatro bancos estatales en conjunto poseen más de la mitad del mercado y además cuentan con ventajas regulatorias frente a los privados (FMI, 2016). Esto reduce los incentivos a la eficiencia de los bancos públicos y desalienta la competencia por parte de los privados, resultando en mayor costo del crédito.



En este contexto, el déficit fiscal también amplifica el spread bancario. Al elevar la demanda de fondos bancarios por parte del sector público, que compite con ventaja contra el sector privado por la captación de fondos y le fija entonces un techo alto a la tasa de interés que debe enfrentar este último. Al respecto, ya nos hemos referido en el Capítulo 4 [Entorno macroeconómico] sobre la necesidad de una reforma fiscal que reduzca el déficit aumentando los ingresos y una reforma previsional que haga sustentable el gasto a futuro, en tanto que en el Capítulo 6 [Entorno reglamentario y jurídico] se mencionan aspectos de reforma de impuestos.

A su vez, las micro y pequeñas empresas presentan dificultades adicionales (ver Capítulo 7 [Acceso a crédito]). La mayoría depende de las finanzas personales para hacer frente a inversiones. Esto se debe a que las empresas no han desarrollado una cultura crediticia entre las empresas (poco interés en préstamos y escasa valoración de los mismos como instrumento de apoyo a los negocios) y a que enfrentan serios obstáculos, sobre todo los micro negocios, para cumplir los requisitos del acceso al crédito, particularmente debido a la ausencia de información contable confiable que permita determinar los riesgos y las dificultades para ofrecer garantías. A su vez, las actuales prácticas tienden a enfatizar la exigencia de colaterales en frente de evaluación del riesgo del proyecto.

10.7. Competencia en los mercados de bienes: costos regulatorios, jurídicos y de comunicaciones

Existen tres obstáculos que impactan en los costos de producción de manera indirecta. Por un lado, existen regulaciones excesivas a la apertura y funcionamiento de los negocios, que, junto con la inseguridad jurídica, desalientan la inversión. Por el otro, el inadecuado acceso a internet de banda ancha por parte de una gran proporción de emprendedores limita seriamente el alcance de sus mercados. El resultado final es una disminución de la competencia en los mercados de bienes y servicios que, en última instancia, redundan en costos más altos en la provisión de insumos, motivo que han esgrimido algunas importantes compañías que trasladaron su producción a países vecinos (Central America Data, 2014a; 2015b).

Las regulaciones a la entrada y el entorno jurídico se tratan en el Capítulo 6 [Entorno reglamentario y jurídico]. En Costa Rica, el número de procedimientos y días requeridos para abrir un negocio es muy superior a los promedios de la OCDE, de manera que se ha propuesto eliminar la obligatoriedad de ciertos trámites que son opcionales en países vecinos y sustituir, siempre que sea razonable, las inspecciones previas a la apertura por inspecciones posteriores. En cuanto a la seguridad jurídica, se han detectado una serie de disposiciones legales que dilatan mucho la duración de los procesos judiciales y reducen el porcentaje efectivo de cobro de las deudas impagas.

Respecto del servicio de banda ancha, se trata en mayor detalle en el Capítulo 9 [Infraestructura]. Si bien el país se ha encaminado en la senda correcta, aún debe trabajar para ampliar la cobertura territorial y mejorar la calidad del servicio. Se considera conveniente continuar con los programas de universalización del servicio, la utilización de la banda ancha móvil para cubrir el servicio en zonas rurales, invertir en instalación de redes de última milla y en uno o más puntos de intercambio IXP, subsidiar la instalación de redes en áreas remotas y flexibilizar y abaratar los derechos de uso de las redes.

Referencias

- Ambriško, R. (2015). A Small Open Economy with the Balassa-Samuelson Effect. (U. Carolina, Ed.) Working Paper Series(547).
- BCCR. (31 de 12 de 2016). Indicadores Económicos - Banco Central de Costa Rica. Recuperado el 23 de 3 de 2017, de Banco Central de Costa Rica: http://www.bccr.fi.cr/indicadores_economicos_/
- Beverinotti, J., Chang, J., Corrales, L. F., & Vargas, T. (2014). Diagnóstico de Crecimiento para Costa Rica. Washington, D.C.: BID.
- BM. (2017). Doing Business 2017. Washington, D.C.: Banco Mundial. Obtenido de <http://www.doingbusiness.org/~media/wbg/doingbusiness/documents/profiles/country/cr.pdf>
- Central America Data. (28 de 8 de 2014a). Costa Rican Plastics Firm Moves to Nicaragua - CentralAmericaData. Obtenido de Actualidad - CentralAmericaData :: Central America Data: http://en.centralamericadata.com/en/article/home/Costa_Rican_Plastics_Firm_Moves_to_Nicaragua
- Central America Data. (22 de 4 de 2014b). Intel Left Costa Rica for Cost Reasons - CentralAmericaData. Obtenido de Actualidad - CentralAmericaData :: Central America Data: http://en.centralamericadata.com/en/article/home/Intel_Left_Costa_Rica_for_Cost_Reasons
- Central America Data. (6 de 2 de 2015a). Industry Moving From Costa Rica to Nicaragua and Guatemala - CentralAmericaData. Obtenido de Actualidad - CentralAmericaData :: Central America Data: http://en.centralamericadata.com/en/article/home/Industry_Moving_From_Costa_Rica_to_Nicaragua_and_Guatemala
- Central America Data. (27 de 2 de 2015b). Manufacturing Operations Move From Costa Rica to Nicaragua and El Salvador - CentralAmericaData. Obtenido de Actualidad - CentralAmericaData :: Central America Data: http://en.centralamericadata.com/en/article/home/Manufacturing_Operations_Move_From_Costa_Rica_to_Nicaragua_and_El_Salvador
- Central America Data. (27 de 2 de 2015c). Costa Rica: A Greek Drama in Central America - CentralAmericaData. Obtenido de Actualidad - CentralAmericaData :: Central America Data: http://en.centralamericadata.com/en/article/home/Costa_Rica_A_Greek_Drama_in_Central_America
- CGR. (2016). Informe de Auditoría Operativa sobre la Eficacia de la Gestión de las Aduanas. San José: CGR.
- Cornick, J., & Lara, J. D. (2016). El Sector Energía y la Competitividad de la Industria Costarricense. En CICR, Propuestas para la Competitividad del Sector Industrial: una contribución a la estrategia de desarrollo productivo de Costa Rica (págs. 245-319). San José: CICR.
- FMI. (2016). 2016 Article IV Consultation - Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Costa Rica. Washington, D.C.: FMI.
- Fries, G., & Fernandez, R. (2012). Agro-Logistics in Central America: a supply chain approach - background paper. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Grau Tanner, C. (2012). Benefits of Trade Facilitation: The Case of Costa Rica. En R. LAWRENCE, M. DRZENIEK HANOUS, & S. DOHERTY, The Global Enabling Trade Report 2012: Reducing Supply Chain Barriers (págs. 91-93). Geneva: WEF.
- LANAMME. (2015). Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada de Costa Rica, Años 2014-2015. San José: UCR.
- Möisé, E. (2013). The Costs and Challenges of Implementing Trade Facilitation Measures. OECD Trade Policy Papers(157).
- MOPT. (2011). Plan Nacional de Transporte 2011-2035. San José: MOPT.

OCDE. (2016). OECD Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Costa Rica. Paris: OCDE. Obtenido de http://www.oecd.org/tad/services-trade/STRI_CRI.pdf

OCDE. (22 de 05 de 2017). Regulatory Database for Services Trade Restrictiveness - OECD.org. Obtenido de OECD.org - OECD: <http://www.oecd.org/tad/services-trade/regulatory-database-services-trade-restrictiveness-index.htm>

OCDE-CIAT-BID. (2016). Impuestos sobre los salarios en América Latina y el Caribe. París: OCDE.

Osborne, T., Pachón, M. C., & Araya, G. E. (2013). What drives the high price of road freight transport in Central America? Washington, D.C.: BM.

Salazar-Xirinachs, J. M., Nübler, I., & Kozul-Wright, R. (2014). Industrial policy, productive transformation and jobs: Theory, history and practice. En J. M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler, R. Kozul-Wright, & O. I. Trabajo (Ed.), Transforming economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development. Ginebra, Suiza: Oficina Internacional del Trabajo.

SECMCA. (5 de Noviembre de 2016a). SIMAFIR. Obtenido de Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano: <http://www.secmca.org/simafir.html>

Telesur. (27 de 2 de 2017). Costa Rica: transportistas protestan y bloquean aduana en Paso Canoas. Obtenido de teleSUR: <https://videos.telesurtv.net/video/647581/costa-rica-transportistas-protestan-y-bloquean-aduana-en-paso-canoas/>

11. Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha tratado de proponer nuevos aportes a la evaluación del entorno de negocios de Costa Rica con el fin de identificar obstáculos al desarrollo empresarial y proponer acciones para removerlos. El enfoque persigue ofrecer nuevas perspectivas de análisis, empíricas y rigurosas, basados en datos pocos y/o no utilizados y con nuevas metodologías.

En el resumen ejecutivo, la introducción, el resumen de costos como obstáculos para el desarrollo empresarial, y en cada uno de los capítulos hemos presentado temas centrales que inciden en la inversión empresarial y la creación de empleo formal. Las propuestas de acción identificadas para confrontar los obstáculos indican la necesidad que se estructure una nueva estrategia unificada y coordinada para mejorar el entorno de negocios de Costa Rica, acciones individuales son importantes pero se quedan aisladas en el contexto de problemas que deben ser tratado de forma integral.

La creación de empleo genuino requiere que el valor presente neto (VPN) de las inversiones sea positivo. Siendo una economía sumamente intensiva en trabajo, Costa Rica necesita complementar su mano de obra no utilizada con una mayor dotación de capital y esto requiere que se generen oportunidades de negocio rentables que justifiquen para el emprendedor la contratación de mano de obra y la adquisición de bienes de capital. Referenciándonos en la metodología de diagnóstico de crecimiento de Hausmann, Rodrik y Velazco¹²⁰ (2006), procedemos a descomponer el VPN de la inversión para identificar los obstáculos y reformas más importantes:

$$VPN = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{a * (Y_t - C_t - K_t)}{(1 + i)^t}$$

En esta fórmula, Y es el ingreso generado por la venta de la producción, C el costo total de producción (incluye insumos, operación, logística, etc.), K el monto a invertir, i el costo del financiamiento, a el porcentaje de apropiación de los retornos y t un indicador temporal. Tal como mencionábamos anteriormente, los montos a invertir (K_t) son relativamente importantes debido al insuficiente capital para complementar la mano de obra subutilizada. Los dos elementos que más afectan la inversión y la generación de empleo son los altos costos de producción (C_t) y financiamiento (i). En cuanto a la generación de ingreso (Y_t), vale decir que Costa Rica es una economía industrializada y diversificada, con gran acumulación de conocimientos y capacidades productivas en sectores complejos. Sin embargo, el país presenta dos obstáculos relevantes en este aspecto: uno es el exceso de regulaciones para iniciar un negocio, lo cual dificulta el comienzo de la actividad formalmente, y el otro es el descalce entre las características de la oferta y las de la demanda laboral, un problema de largo plazo cuya raíz está en el sistema educativo y de formación. Finalmente, cuanto a la apropiación de los retornos (a) se ve afectada en menor grado por las tasas impositivas, que son relativamente bajas, pero sí por la por otras deficiencias como altos costos de operación en la zona central, cargos adicionales a nivel municipal y otros gravámenes sobre la actividad empresarial, y un lento sistema judicial para hacer cumplir contratos y derechos de los inversores.

Dentro de este marco analítico, procedemos a organizar y sistematizar los principales resultados y propuestas obtenidos a lo largo de este trabajo¹²¹ en la siguiente matriz de barreras al desarrollo empresarial, impacto en el VPN, problemas específicos y propuestas de reforma, que dividimos en:

Submatriz de identificación de barreras

¹²⁰ Hausmann, R., Rodrik, D., & Velazco, A. (2006). Growth Diagnostics. Finance and Development, 43(1).

¹²¹ El contenido vertido aquí en la conclusión no es exhaustivo respecto de resultado de análisis y propuestas. Para ello, dirigirse los capítulos correspondientes.

Barreras al desarrollo empresarial	Impacto en el VPN		Problemas específicos
Cultura emprendedora	generación ingreso	Directo: baja productividad	Dinámica inicio emprendimientos produce muchas unidades poco productivas
Eficiencia productiva	Costo de producción	Directo: aumenta costos con ineficiente uso de factores	Ineficiencia productiva
Preparación mano de obra	Costo de producción	Directo: productividad e ingresos bajos	Capacitación, funcionamiento mercado laboral
Excesivo tiempo de espera y tramitación en aduanas	Costos de producción	Directo: mayor costo final de producto exportado	Duplicación de controles
		Directo e indirecto: mayor costo de insumos importados	Colapso de infraestructura
Deficiente infraestructura de transporte	Costos de producción	Directo e indirecto: mayor costo de logística propio y de los proveedores, afectando a todos los sectores	Sistema informático TICA colapsado
			Baja capacidad de ejecución de las obras
Altos márgenes de precios en el mercado de servicios de transporte vial de cabotaje	Costos de producción	Directo e indirecto: mayor costo de logística propio y de los proveedores, afectando a todos los sectores	Insuficientes recursos a futuro
			Segmentación geográfica del mercado con ejercicio de control en cada ruta individual
Alto precio de la energía eléctrica	Costos de producción	Directo: mayor costo industrias de alimentación, metalmecánica, textiles, plásticos y metales, y en servicios de manufactura y transporte	Resistencia a la apertura del mercado de transporte local
		Indirecto: mayor costo de logística a través del transporte y de insumos a través del impacto en plásticos y metales	Inadecuado esquema de tarifas basadas en costo medio
Alto costo del crédito	Costos de producción	Indirecto: en todos los sectores, a través del incremento del costo en actividades estratégicas intensivas en capital (energía y transporte).	Poco aprovechamiento de economías de escala
	Costo de financiamiento	Indirecto: menos inversión implica menos escala, menos firmas compitiendo y menos incorporación de tecnologías eficientes, y por ende, mayor precio de insumos.	Deficiente capacidad de regulación
Excesivas regulaciones a la entrada	Generación de ingreso	Directo: mayor costo monetario para iniciar la actividad	Inadecuada arquitectura institucional
		Directo: dificultades para dar comienzo a la actividad productiva	Alto déficit fiscal
Lentitud e ineficiencias sistema jurídico	Apropiación de los retornos a la inversión	Indirecto: menor productividad por no poder operar en el sector deseado sino en uno de más fácil acceso	Excesivo spread de intermediación financiera
		Indirecto: menor productividad por operación en la informalidad	Mercado de capitales poco desarrollado
		Directo: imposibilidad de llevar adelante los planes de inversión y creación de empleo	Excesivas exigencias de colaterales por parte de bancos y prestamistas
		Directo: dificultad para el cobro de acreencias	Dificultad de las pymes para obtener garantías
		Directo: dificultad para hacer cumplir contratos	Excesivos requisitos, trámites y pagos a nivel nacional para comenzar un negocio
			Complejos y variados requisitos municipales al inicio de actividades
			Escasa difusión del uso de internet para trámites en zonas periféricas
			Inadecuado marco legal para la gestión de activos del deudor
			Inconveniente proceso de reorganización
			Insuficiente participación del acreedor en el proceso de resolución de insolvencias
			Obsolescencia de la estructura de los tribunales y de procedimientos judiciales
			Lenta administración de causas
			Falta de automatización de los tribunales

Temas	Propuestas
Cultura emprendedora	Readecuar el esquema de apoyo a emprendedores en una estrategia nacional emprendedora para considerar factores de éxito que incluyan, entre otros, aspectos de capacitación técnica en necesidades prioritarias, segundo idioma, actividades sectoriales de mayor dinamismo emprendedor, revisión de la enseñanza de emprendimiento en los currículos de educación de la primaria a la superior, apoyos en zonas de mayor desempleo, apoyo especial a las mujeres emprendedoras, rol positivo de inmigrantes en establecer negocios formales, reducción inicial de gravámenes, promoción de participación de socios, valorizar y diseminar el rol del emprendedor formal, apoyo a la transición de emprendedores cuenta propia informales al mercado de trabajo formal, acompañamientos estratégicos.
Eficiencia productiva de unidades empresariales	Establecer un programa de apoyo para mejorar la eficiencia productiva de las micro y pequeñas empresas (mipes) en particular en aspectos de administración de insumos, capacitación del personal, inversión en áreas que presenten los retornos más elevados, reducción de desperdicios, identificación de actividades que no agregan valor, simplificación de procesos y eliminación de deficiencias en la producción para mejorar el rendimiento de los insumos, incrementar la dotación de capital para complementar mejor al factor trabajo, iniciativas sectoriales de apoyo a unidades empresariales agropecuarias, comercio, servicios y manufacturas. Diseñar un programa especializado sobre renta de equipo, acceso a medios de transporte, locales de operación
Descentralización de inversión	Establecer una estrategia integral para apoyar la descentralización de la inversión fuera de la GAM hacia regiones.
Simplificación de procedimientos, trámites	Sobre la base al Reglamento a la Ley N° 8220, revisar la estrategia para reducir y simplificar el número de trámites sobre los procedimientos de las empresas, incluyendo fortalecer el Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación para promover el Plan de Competitividad e Innovación Hacer opcional la certificación por notario de la escritura de constitución de un negocio Eliminar pagos no esenciales, requisitos de depósito previo al registro, publicación en el periódico oficial Para los negocios de bajo riesgo sanitario, dar un plazo más amplio para obtener la licencia sanitaria previa, e implementar una inspección posterior a la entrada en funcionamiento. Posibilitar que la inspección de la CCSS se realice con posterioridad a la entrada en funcionamiento, estableciendo un plazo límite para corregir defectos que se hubieran verificado.
Requisitos municipales	Coordinar y elaborar un proyecto intermunicipal para armonizar licencias, homogeneizar criterios de certificación de uso de suelo e implementar la infraestructura informática para digitalizar los respectivos trámites municipales
Cargas sociales	Establecer mecanismos para flexibilizar temporalmente el nivel de pago de contribuciones para las empresas más pequeñas. Acelerar el cronograma para ajustar el salario de aseguramiento para empatarlo con el salario mínimo. Iniciar un examen exhaustivo en la CCSS para mejorar procesos, simplificar trámites y eliminar duplicidades. Modernizar la base tecnológica de la CCSS para permitir intercambio de información con otros organismos. Revisar los procedimientos y tasas de contribuciones a la CCSS, tal como se establece en la Estrategia Nacional para el Tránsito hacia la Formalidad, y a través del diálogo en el Consejo Superior de Trabajo como el foro clave de discusión en la materia.
trámites en línea zonas periféricas	Implementar oficinas asistencia digital para asistir a negocios sin capacidad digital
Contratos públicos	Definir cambios a Ley de la Contratación Administrativa y su reglamento y de sistema electrónico único de compras, actualización de proveedores, catálogo de bienes y servicios para todas las instituciones públicas
Proceso de reorganización legal de negocios	Facilitar la continuación de contratos de suministros de insumos esenciales para operar. Establecer un mecanismo para facilitar la cancelación de contratos excesivamente onerosos. Establecer separación de acreedores en distintas clases para definir condiciones de trato y arreglo de diferencias en proceso de reestructuración o liquidación. Revisar el rol y derechos en designación del encargado de llevar adelante el proceso y venta activos
Tribunales y de procedimientos judiciales	Establecer casos pilotos de tribunales dedicados a casos comerciales. Permitir la auto-representación en los tribunales para demandas menores. Limitar los aplazamientos a situaciones excepcionales e imprevistas. Establecer medidas para los casos en que no se respeten los tiempos máximos de duración. Instituir una instancia de conferencia entre partes previa al juicio.
automatización de los tribunales	Habilitar una plataforma electrónica para la presentación y notificación de demandas judiciales. Habilitar el pago electrónico de costos del proceso judicial.
Impuestos en actividades sectoriales	Examinar la posibilidad de re-balancear las cargas impositivas sectoriales, aliviándolas en actividades de alto impacto en el empleo, en los costos generales de producción (transporte, energía, logística), o mayor intensidad de encadenamientos productivos.
Acceso a crédito	Cambios normativos sobre bancos públicos para introducir cambios en las reglas de participantes y competitividad el mercado bancario Promocionar y facilitar el acceso de los pequeños ahorristas a inversión más competitivas en mercado de capital Revisar las regulaciones de cartera de los fondos de la CCSS, el INS y fondos de pensión respecto a los porcentajes a invertir en activos externos y en títulos valores locales del sector privado Revisar regulaciones crediticias para un mayor balance de exigencias información, evaluación de riesgos, colateral
Garantías y avales	Promover mayor uso de fondos de garantías recíprocas y exenciones impositivas; promover nuevos productos más especializados, disminuir la diversidad de trámites y requisitos, y materiales de información mejor adaptados a los micro negocios. Aumentar la oferta y diversificación de servicios de avales con trámites expeditivos. Establecer un programa de avales de acceso rápido para ofrecer una respuesta efectiva y rápida a proyectos con perspectivas. Clarificar la exención de impuesto sobre ingresos obtenidos por operaciones de los fondos garantías y avales. Examinar la posibilidad de fusionar y consolidar las instituciones existentes en materia de garantías.
Déficit fiscal	Para apoyar los argumentos de reforma, establecer un cálculo sobre el efecto del déficit sobre inversión empresarial (vía costo del crédito empresarial, crecimiento, y presión impositiva) para demostrar urgencia de completar la reforma impositiva y previsional
Ejecución de obras de	CNC: reforma al directorio y fortalecimiento capacidad institucional. Análisis BPA+TRS para identificar cuellos de botella en la gestión de proyectos.

infraestructura pública	Creación de unidades de gestiones paralelas e independientes para solucionar cuellos de botella. Ley de contingencia de obra pública para proyectos con estudios y financiamiento aprobados.
	Revisar normas sobre porcentajes máximos de inversión de INS, CCSS y fondos de pensión en proyectos de infraestructura locales. Revisar marco normativo respecto a la estructuración financiera de los proyectos con participación privada y elaborar un manual que asista a las reparticiones en el uso de nuevas fuentes de financiamiento. Campana informativa pública para concientizar sobre la importancia de las APP
Mercado transporte	Acelerar obras ferroviarias para incrementar competencia. Facilitar la expansión geográfica de la demanda de las empresas de transporte y así fomentar la participación de las empresas en más rutas. Facilitar dialogo social en el sector para establecer consenso en mercados con mayor competencia Adecuar medidas e incentivos conforme se expanda la oferta de servicios de transporte en diferentes modalidades
electricidad	Adecuar modalidades de tarifas Ramsey a la generación eléctrica. Dotar a la ARESEP de mayor capacidad institucional, respaldo legal y mandato para ejercer sus funciones, en especial en lo que atañe a la obtención de información sobre costos y formación de tarifas. Consolidar la función y responsabilidad en el Viceministerio de Energía sobre la planificación energética. Clarificar las funciones operativas del ICE
Mano de obra	Establecer un nuevo enfoque para reactivar la participación de la mujer y de los jóvenes en el mercado de trabajo. Definir medidas para aumentar el número de años de educación, otras calificaciones técnicas y para promover y valorizar la calificación educativa de las mujeres. Dichas medidas necesitan considerar igualmente tanto incentivos directos de apoyar la escolarización de mujeres jóvenes, sobre todo contra la deserción de educación secundaria, mejorar los servicios de empleo, como la oferta de servicios de cuidado infantil y de mayor facilidad para los permisos de paternidad para padres. Asimismo, es necesario reforzar los mecanismos institucionales para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a posiciones gerenciales y la promoción de la participación femenina en actividades tradicionalmente ocupadas por los hombres. Definir nuevos programas de aprendizaje, pasantías, bonos de primera experiencia, rotación entre empresas de jóvenes en aprendizaje, garantías para primeros salarios y combinación de formación técnica con tareas en empresas, entre otras iniciativas para garantizar experiencia laboral de los jóvenes como parte de una nueva estrategia de primera experiencia laboral. Establecer nuevas medidas para ofrecer apoyo y alternativas a jóvenes que desertan sobre todo de estudios secundarios, y en particular en los niveles 7 y 8 de escuela secundaria. Establecer una nueva estrategia de formación continua para apoyar a los trabajadores desempleados y a los inactivos a mantenerse en capacitación de programas de educación continua. Establecer un programa específico dirigido a valorizar y abrir oportunidades para el potencial productivo de jóvenes y de hombres de 60-65 años para enfrentar una gran capacidad laboral productiva no utilizada de jóvenes y hombres maduros que están desempleados, inactivos y sin alternativas para utilizar su capacidad productiva.