

Nueva regionalización del país sería un paso fundamental en el camino hacia la reactivación económica

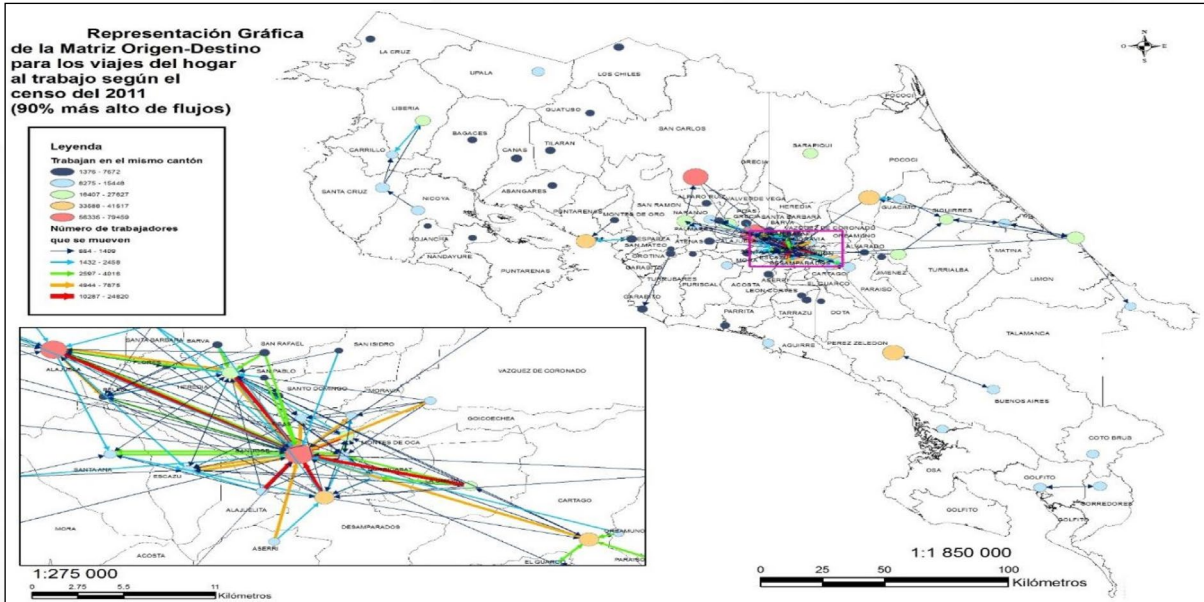
El Colegio de Ciencias Económicas de Costa Rica, consecuente con su misión de construir criterios y propuestas para un desarrollo inclusivo, presenta a la sociedad costarricense una estrategia de desarrollo productivo, con un enfoque territorial-sectorial y sobre la base de una propuesta de regionalización funcional del país. Esta estrategia plantea la impostergable necesidad de propiciar un mayor dinamismo (incluida la reactivación económica en el corto y mediano plazo), a partir de las potencialidades de sectores dinamizadores y esquemas territoriales de desarrollo en quince territorios (subregiones), dentro de las seis regiones de planificación existentes. El nuevo enfoque de desarrollo productivo que se propone busca orientar una política productiva y social de precisión, que potencie el desarrollo socioeconómico de estos quince territorios y, al mismo tiempo, contribuya a disminuir las asimetrías territoriales (v.g. en acceso al mercado laboral, educación, infraestructura) que enfrenta el país.

1. Dinámica espacial del desarrollo costarricense: una economía dual

Históricamente, el desarrollo económico de Costa Rica se ha concentrado en la Gran Área Metropolitana (GAM), sin definir políticas de transformación productiva y aprovechamiento de los recursos potenciales de territorios fuera de la GAM. Esto se ve reflejado en el patrón de localización y articulación productiva y territorial medido a través del empleo. Como muestra con claridad el Mapa 1, la GAM presenta un dinamismo productivo significativamente mayor al del resto del país. Investigaciones previas concluyen que este patrón obstaculiza el crecimiento económico del país, no solo por la saturación y altos costos de transacción dentro de la GAM, sino también por el poco aprovechamiento de los recursos endógenos de otros territorios y los escasos encadenamientos sectoriales y territoriales de la economía nacional (PEN, 2020; OCDE, 2020).

Mapa 1

Costa Rica. Matriz origen-destino de trabajadores (flujos)



Nota. Recuperado de Arias, Rodríguez, Sánchez y Vargas (2021).

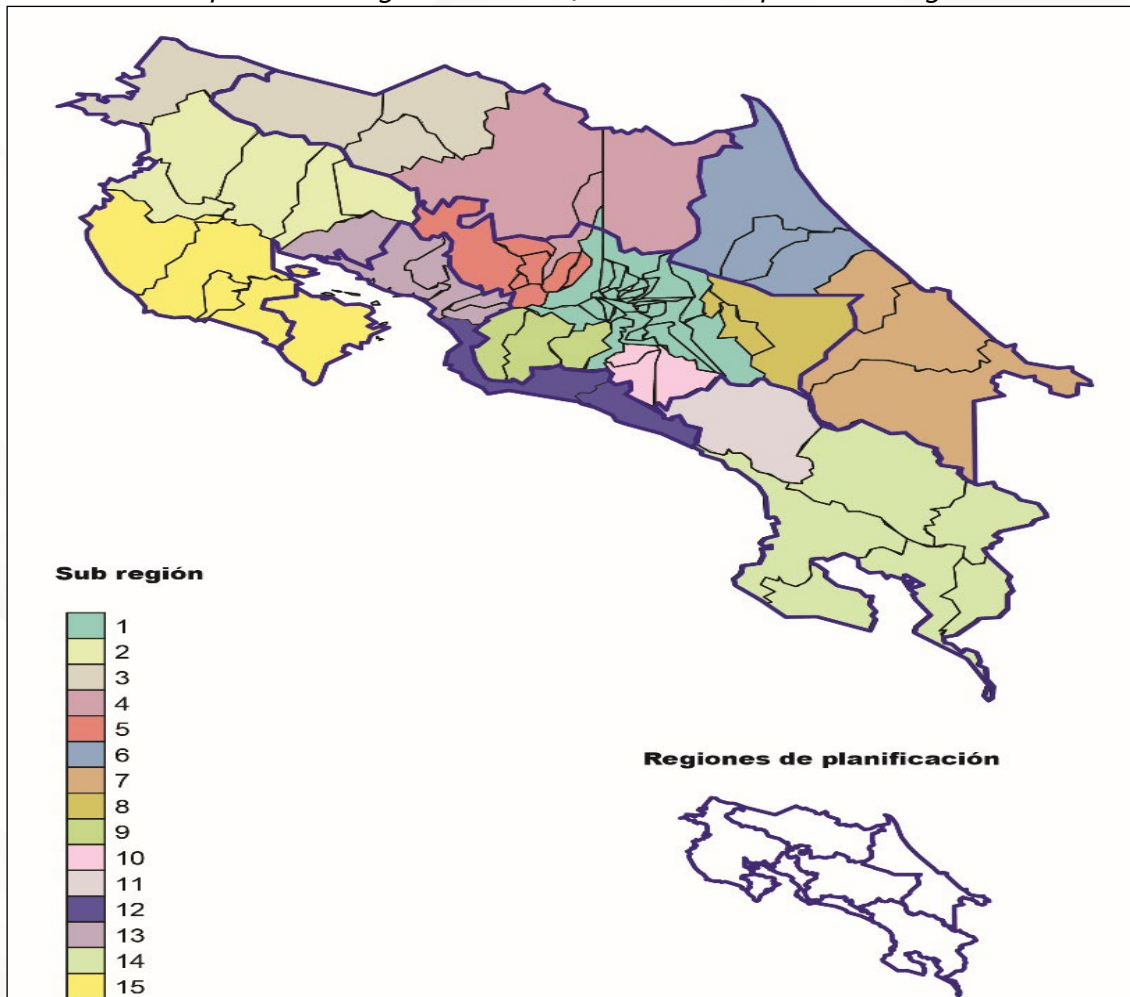
2. Una regionalización funcional que posibilite un crecimiento inclusivo

El punto de partida para recomendar una nueva regionalización para el país se sustenta en que el actual sistema ha dejado de ser funcional. Esta no se ha adaptado a los cambios en el patrón de crecimiento y a la necesidad de promover un desarrollo económico más convergente, que aproveche las potencialidades productivas y reduzca las asimetrías territoriales entre la GAM y el resto del territorio nacional. La planificación regional vigente responde a criterios establecidos hacia finales de la década de 1970, los cuales han llegado a un punto de agotamiento. Esta realidad llama la atención respecto a la necesidad de promover nuevos esquemas de desarrollo territorial y sectorial, acorde con las exigencias de una economía cada vez más abierta y globalizada.

De esta forma, las agrupaciones cantonales (subregiones) que se proponen (Mapa 2), comparten atributos y características similares, y una extensión territorial más pequeña y compacta. Esto permite una intervención con mayor precisión, no solo en el diseño e implementación de las políticas productivas y sociales, sino también en la asignación de los recursos institucionales existentes.

Mapa 2

Costa Rica. Propuesta de regionalización funcional en quince subregiones



Nota. Las 15 subregiones se constituyen dentro de las seis regiones de planificación existentes, a excepción de los cantones de Abangares, La Cruz y Puntarenas peninsular.

3. Una nueva regionalización presupone un marco de gobernanza

El país presenta rigideces institucionales que inhiben el cambio institucional, clave para el cambio estructural, que viabilice una transformación del tejido productivo acorde con la Costa Rica del bicentenario. A nuestro entender, el casillero vacío del desarrollo regional se encuentra en la ausencia de un adecuado marco de gobernanza. Este marco es indispensable en la definición de las condiciones jurídicas e institucionales para organizar el desarrollo territorial, definir esquemas de atracción de inversiones en torno a actividades dinamizadoras (zonas económicas de desarrollo, clústeres y corredores productivos) y garantizar reglas del juego claras y un adecuado clima de negocios. La clave se encuentra en diseñar e implementar una política productiva que aglutine esfuerzos y recursos de las instituciones de desarrollo a las distintas escalas: nacional, regional y local.

4. Nuevos esquemas para el desarrollo territorial: arquitectura institucional para la transformación productiva

Sobre la base de una nueva regionalización funcional y de esquemas territoriales para el desarrollo productivo, hemos identificado que las quince subregiones cuentan con sus propias ventajas competitivas en actividades dinamizadoras, en torno a las cuales podrían especializarse y generar economías de aglomeración (Mapa 3). Creemos que estos esquemas promueven un mayor dinamismo y aprovechamiento de las potencialidades de la economía costarricense. Un aspecto clave de la propuesta de identificación y definición de los territorios con condiciones para la implementación y desarrollo de estos esquemas, tiene que ver con su efectividad para la articulación territorial y sectorial. Así, la intención del presente documento es sentar las bases para la discusión del desarrollo costarricense (incluida la reactivación económica de corto y mediano plazo), en la que participen los actores locales, regionales y nacionales.

Mapa 3

Costa Rica. Propuesta de esquemas territoriales de organización productiva en las quince subregiones



5. Hoja de ruta para la reactivación económica con carácter territorial y sectorial

Una condición necesaria para la reactivación de la economía costarricense es la definición y ejecución de medidas de corto y mediano plazo para el impulso de sectores clave en el tejido productivo del país, entre las cuales presentamos las siguientes:

1. Establecer un plan de trabajo conjunto entre actores clave para el desarrollo productivo. Aquí es clave la identificación de las ventajas competitivas de los territorios en actividades productivas con potencial dinamizador de las economías locales y regionales. A partir de la identificación de núcleos endógenos de desarrollo se elabora un plan con políticas productivas adecuadas para cada territorio, de acuerdo con sus ventajas de especialización. Esta tarea involucra a los actores del desarrollo a las distintas escalas: nacional, regional y local.
2. Estructurar un plan de acción para el fomento de las inversiones y creación de capacidades competitivas en los territorios. En dicho plan se contempla la participación de agencias privadas del desarrollo (Procomer y Cinde), agencias del desarrollo local en las distintas zonas geográficas y actores locales; en concordancia con las políticas y programas de desarrollo productivo definidos por el gobierno nacional (programa nacional de clústeres y estrategia nacional de bioeconomía y Banca para el Desarrollo, entre otros).
3. Acelerar la ejecución de los recursos del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD). Los recursos del SBD están llamados a cumplir un rol central en el financiamiento de proyectos productivos y la promoción de micro, pequeñas y medianas empresas. Sus dos componentes, el FINADE (financiamiento, garantía y avales y, fondos de servicios no financieros) y el capital semilla, se orientarían a fomentar actividades dinamizadoras en los diferentes territorios, para generar emprendimientos, innovación (centros de valor agregado e incubadoras de empresas) y mejoras en la productividad. Estos recursos impulsarían actividades con potencial para generar nuevos empleos (principal preocupación para la población), con énfasis en territorios fuera de la GAM, que son los que presentan niveles más altos de desempleo.

4. Apoyar sectores clave de la economía identificados en el Programa Nacional de Clústeres y en la Estrategia Nacional de Bioeconomía. Establecer un plan de atracción de inversión que contemple el turismo, la logística, los servicios especializados, los agronegocios, la bioeconomía y las energías limpias; en los cuales el país ha demostrado tener gran potencial.
5. Trazar un plan de formación técnica vinculado a la demanda laboral potencial. El país cuenta con sectores productivos con una demanda potencial que se ha visto limitada por la ausencia de personal técnico calificado. Es menester que, entre otras instituciones del Estado, como el INA, Ministerio de Trabajo y Comex tracen dicho plan, estableciendo un vínculo directo con potenciales inversores / empleadores.
6. Acelerar el despliegue de redes de banda ancha en todo el país. El desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones y el acceso a las TICs es clave como factor de competitividad y condición para la atracción de inversiones en sectores productivos con gran potencial en los territorios. Asimismo, contribuiría a reducir las brechas digitales existentes en el país, que afectan negativamente las oportunidades y el desarrollo humano de muchas comunidades.
7. Acelerar la ejecución de proyectos de infraestructura, con énfasis en territorios fuera de la GAM. Destacan obras como la inversión portuaria en Puerto Caldera y Puerto Golfito; si como la aeroportuaria en San Carlos, Pérez Zeledón y Limón. La habilitación y conexión del ferrocarril de carga con centros de negocios y parques industriales en torno a los puertos y a las zonas francas tiene un gran potencial para el desarrollo de corredores productivos y clústeres. La ampliación de la Ruta 27 y el desarrollo de parques industriales en el corredor San José-Puerto Caldera pueden convertirse en catalizadores del crecimiento y generadores de empleo productivo. En esta misma línea se encuentra la promoción y creación de centros de valor agregado, centros de acopio y mercados regionales en la zona norte, la zona sur y la región Chorotega.
8. Gestionar y aprovechar las alianzas público-privadas (APP). Ante los problemas de desequilibrio presupuestario del país, las APP son un mecanismo que podría dinamizar la inversión en infraestructura en todo el país. La reactivación económica y el crecimiento inclusivo serán posibles a través de sinergias entre las instancias públicas y privadas localizadas en los territorios. Uno de los aspectos centrales es la creación de capacidades

productivas empresariales, a partir de la organización productiva en esquemas cooperativos y asociativos.

9. Mejorar la coordinación interinstitucional. Los territorios cuentan con un capital institucional con una gran diversidad y cantidad de recursos. Una tarea prioritaria es aglutinar esfuerzos y recursos institucionales para que puedan tener una mayor escala e incidencia en el desarrollo del tejido productivo a nivel territorial. Uno de los instrumentos más interesantes en experiencias exitosas de desarrollo productivo es el de los encadenamientos institucionales para el desarrollo de cadenas de valor.
10. Implementar medidas para la simplificación de trámites. Esto implica establecer una ruta clara con metas y plazos realizables y medición de sus efectos sobre la competitividad y dinamismo de la economía. La ruta se define a partir de la articulación interinstitucional, esquemas de gobernanza digital y uso de los sistemas de información para la toma de decisiones.