

Inversión pública estratégica: palanca de apoyo para la competitividad y el desarrollo

Strategic public investment: leverage support for competitiveness and development

Carlos Carranza Villalobos*, Silvia Castillo Sánchez**

*Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional. Contacto: carloscarranzavillalobos@gmail.com

** Universidad de Costa Rica. Contacto: silviaelena.castillo@ucr.ac.cr

Referencia/ reference:

Carranza, C. y Castillo, S. (2019). Inversión pública estratégica: palanca de apoyo para la competitividad y el desarrollo. *Yulök Revista de Innovación Académica*. 3(2), 17-22.

Recibido: 19 de agosto del 2019

Aceptado: 22 de noviembre del 2019

Publicado: 11 de diciembre del 2019

Resumen

La reflexión sobre las capacidades institucionales del Estado y, específicamente, del Sector Público es tema por considerar para países que quieren alcanzar un mayor grado de desarrollo. Los esfuerzos conceptuales y prácticos son tarea fundamental, en este punto tomar como referencia la inversión pública constituye un fundamento de dicho proceso, ya que la misma es un puente para alcanzar objetivos de desarrollo.

La inversión pública, adecuadamente, canalizada posibilita procesos de bienestar y competitividad, mediante la creación de valor público.

El presente artículo sintetiza algunas interrogantes alrededor de lo que se podría denominar inversión pública estratégica, sobre todo aquella que ayuda a mejorar las condiciones de competitividad y fortalecer las condiciones de desarrollo sostenible a largo plazo.

Se arroja la necesidad de contar con mayores esfuerzos para mejorar el destino de la inversión pública para que coadyuve en el crecimiento económico, fortaleciendo actividades o áreas neurálgicas para el desarrollo tecnológico, condiciones para parques industriales o zonas económicas, posibilite nuevos emprendimientos y refuerce la capacidad de empoderamiento nacional. Colateralmente, hay actividades necesarias para esos fines, como lo es la calidad de la salud pública, infraestructura adecuada, sistemas sanitarios modernos y logística para la movilización de bienes y recursos, todo parte de los esfuerzos que se deben hacer desde la inversión pública estratégica, cuyo destino debe ser claro y en plazos adecuados.

Palabras clave: capacitación estratégica, capacidades institucionales, competitividad, desarrollo sostenible, empoderamiento, gestión pública, innovación, inversión pública estratégica, valor público

Abstract

The reflection on the institutional capacities of the State and, specifically, of the Public Sector is an issue to be considered for countries that want to achieve a greater degree of development. Conceptual and practical efforts are a fundamental task; at this point, taking public investment as a reference constitutes a foundation of this process, since it is a bridge to achieve development objectives.

Public investment, properly channeled, enables processes of well-being and competitiveness, through the creation of public value.

This article synthesizes some questions about what could be called strategic public investment, especially that which helps to improve the conditions of competitiveness and strengthen the conditions of sustainable development in the long term.

There is a need for greater efforts to improve the destination of public investment so that it contributes to economic growth, strengthening activities or key areas for technological development, conditions for industrial parks or economic zones enable new ventures and strengthens national empowerment capacity. Collaterally, there are activities necessary for these purposes, such as the quality of public health, adequate infrastructure, modern sanitary systems and logistics for the mobilization of goods and resources, all part of the efforts that must be made from strategic public investment, whose destination must be clear and adequate terms.

Keywords: strategic training, institutional capacities, competitiveness, sustainable development, empowerment, public management, innovation, strategic public investment, public value

Introducción

Costa Rica es un país de ingreso medio alto, en gran medida por la apertura a la inversión extranjera y la liberalización comercial que se ha impulsado y obtiene en forma gradual un crecimiento económico sostenido en los últimos 25 años. Este presenta relación estrecha con los cambios en el mercado, que a su vez son el resultado de variaciones en las tendencias de crecimiento de los socios comerciales.

El ingreso per cápita de Costa Rica ha alcanzado un crecimiento promedio del 4,5 % entre 2000 y 2013, comparado con el promedio regional del 3,8 % para el mismo período (Banco Mundial, 2016). Sin embargo, el adecuado crecimiento económico se ve afectado por la situación fiscal y la desigualdad social, lo que repercute en la inclusión, sostenibilidad y crecimiento, pilares para el desarrollo costarricense.

En cuestión de la productividad como factor que posibilita el crecimiento económico, ha existido un mejoramiento de la fuerza de trabajo (calidad y competencia), pero los niveles no son adecuados en relación con los parámetros mundiales y especialmente con los países de mayor nivel de crecimiento económico; esto se evidencia en The Global Competitiveness Report 2016-2017, que muestra a Costa Rica en la posición 54 de 138, con una puntuación de 4,41 en escala de 1 a 7, lo cual ha desmejorado con respecto al 2015-2016 que se encontraba en la posición 52.

Al generarse la productividad tanto en el sector privado como en el público, para este caso se parte de que el fortalecimiento de lo público y lo Estatal debería apoyar estos procesos con adecuados niveles de inversión pública hacia diferentes actividades y sectores económicos y sociales.

En el presente ensayo se reflexiona sobre el caso de Costa Rica en una referencia que va del 2004 al 2014 en instituciones del Gobierno Central de la República y el Banco Central.

Metodología

Se estudia la capacidad de inversión pública desarrollada por instituciones clave en el crecimiento y desarrollo socioeconómico costarricense, a fin de identificar aquellas que con dicha inversión impactan, considerablemente, en la competitividad y en el bienestar general. Para este caso

a partir de la definición de instituciones se establece un primer nivel de clasificación por medio de la figura 1:

Materia hacendaria y de política económica
Banco Central (BCCR)
Ministerio de Hacienda
Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)

Injerencia directa en inversión pública
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)
Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)

Tomadoras de decisiones, influyen en IP
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)
Ministerio de Educación Pública (MEP)
Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)
Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE)
Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT)

Figura 1. Primer nivel de clasificación. **Fuente:** elaboración propia.

La selección de estas instituciones responde a sus particularidades e influencia sobre la competitividad, específicamente, lo explicado a continuación:

- Banco Central de Costa Rica: por su naturaleza de política macroeconómica, de paridad monetaria y acciones de línea para crédito, pues al definir la política da pautas sobre posibilidades del país tanto en inversión como en gasto público.
- Ministerio de Comercio Exterior (COMEX): Ministerio encargado de definir las condiciones de comercio exterior, del fortalecimiento e impulso de capacidades para la competitividad, decisiones que inciden en orientaciones para inversión pública futura.
- Ministerio de Agricultura (MAG): dicta la política agropecuaria y apoya las actividades de transformación productiva. Debe impulsar programas avanzados para el logro de la competitividad agropecuaria y su transformación.

- Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC): incentiva la capacidad empresarial y procesos para mejorar la competitividad, estandariza los requerimientos y procedimientos para la actividad industrial y empresarial y apoya en trámites empresariales.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT): impulsa la ciencia, tecnología, comunicación en innovación, apoya a PYMES en materia de innovación e incorpora las telecomunicaciones, vinculadas a la ciencia y tecnología. Razón por la que impulsa y fortalece la relación entre inversión y la innovación y empoderamiento.
- Ministerio de Educación Pública (MEP): para efectos del proyecto interesa que desarrolla capital humano, incentiva programas de tecnología e innovación y su participación en la formación en educación técnica.
- Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), incluido en el proyecto a partir del segundo semestre del 2016, de acuerdo con la magnitud y el grado de importancia en la inversión pública y como factor para el desarrollo o limitante a este, y en consultas con instituciones especializadas.
- Ministerio de Hacienda (M. Hacienda): su naturaleza es recaudación de recursos para financiamiento de obra pública y el seguimiento de créditos para obra pública. Es importante para el proyecto por medir los ingresos y egresos y por definir, en coordinación con el Gobierno, el manejo de inversiones públicas.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN): define y regula los Planes Nacionales de Desarrollo y mide la inversión pública.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (RREE): establece los vínculos de cooperación internacional y, vigila y apoya las acciones exteriores relacionadas con la cooperación internacional, entre ellas la inversión pública.
- Ministerio de Medio Ambiente y Energía (MINAE): le compete la regulación ambiental y protección del recurso hídrico. Además, desempeña un doble proceso, vela porque la inversión pública responda a criterios de sostenibilidad y protección ambiental y, procura las condiciones adecuadas para el área energética.

Lo anterior según el objetivo de construir una base conceptual y una base de datos con indicadores de las capacidades de la gestión pública para la inversión pública estratégica en materia de competitividad, Planteado lo anterior, se resalta que en primera instancia se presentará información cualitativa referente a los hallazgos generales encontrados en forma preliminar.

Resultados

En esta investigación se evalúa la inversión pública realizada del 2004-2014 en las instituciones mencionadas, los criterios en que se basa son los indicadores de selectividad estructural de aquellas instituciones que tienen mayor grado de cercanía a la temática de competitividad y crecimiento económico, lo cual no niega que existen otras instituciones públicas que colaboran en dicho proceso, sin embargo, es más en forma indirecta.

La investigación del Estado desde la competitividad

El enfoque radica en el Gobierno Central, dado que es la dirección de la acción Estatal la que ha de destacar en su rol en el marco de la inversión pública, tanto como ejecutor como catalizador de recursos.

Siguiendo la línea sobre la selectividad estructural en la acción y en las decisiones públicas (Offè, 1979), se entiende que a veces en forma no consciente, pero sí dentro de una lógica de desarrollo, los decisivos públicos y los agentes sociales priorizan actividades estratégicas; una de las fundamentales es la inversión pública estratégica. De hecho, cuando se toman decisiones públicas hay un cierto debate de cuáles son las acciones públicas clave que se definen en el presupuesto de la República, en las acciones de las Secretarías o Ministerios de Hacienda, o bien cuando hay mayor grado de especialidad en los equipos de alta dirección estatal, sobre todo en la definición de las grandes líneas. En el caso de la inversión pública estratégica se establecen criterios para fortalecer procesos de competitividad, como puede ser infraestructura, puertos, ciertos procesos de educación y hasta definiciones sobre salud pública.

Estas decisiones estratégicas se expresan, entonces, en inversión pública como fundamento de nuevas formas de crecimiento económico y de desarrollo social.

Si no hay mediciones adecuadas no se puede tener certeza de un gobierno competitivo, es necesario conocer cómo se efectúan los procesos. La efectividad es fundamental para la competitividad. El tema de selectividad estructural es una herramienta que puede contribuir en la toma de decisiones, saber hacia dónde se dirige los recursos públicos y en específico la inversión estratégica, diferenciándola claramente de la inversión operativa o de reposición es fundamental.

Este tema, también, implica establecer filtros para lograr que se definan los tópicos centrales que permitirían alcanzar un adecuado uso de la inversión, y así articularla con herramientas e indicadores adecuados. En este acápite, la inversión pública, actualmente, no es examinada con todos los requerimientos correspondientes, ya que la selectividad estructural supondría un aparato público más racional y con claridad en sus fines; posiblemente, países como Costa Rica han obtenido logros, pero no han filtrado, ni tienen la fineza en las decisiones adecuadas y en el seguimiento institucional y de acciones.

Costa Rica desde la competitividad: análisis institucional

Costa Rica ha sido un caso de éxito en las condiciones de creación de condiciones de vida, creación de una clase media, transformación de un modelo agroexportador y luego industrial para llegar, paulatinamente, a una economía de servicios con una presencia distintiva de la gestión pública. Sin embargo, pese a estos esfuerzos posiblemente no ha alcanzado los niveles de crecimiento sostenido que le permita incorporarse a los países con nuevas capacidades de desarrollo; lo cual se muestra con la siguiente figura, donde se determina que Costa Rica incluso está

por debajo del nivel de competitividad de América Latina y el Caribe.

Dentro de las medidas para crear acceso a la competitividad se requiere mejorar la calidad de educación, mayor claridad en los objetivos de esta, potenciar la conformación de centros de nivel técnico de alta capacidad y dar un giro en temas de emprendimiento y empoderamiento. Todos ellos factores clave, pues la pobreza no se disminuye solo con asistencia social, sino con la creación de condiciones para insertar con capacidades a la población joven y a lo que se podría denominar población mayor con capacidades y que, actualmente, debe integrarse al mercado, fundamentalmente, en competencias que requieren conocimientos y habilidades especializadas para poder insertarse en las nuevas formas de la economía de servicio que se está dando en la segunda década del siglo XXI.

El Estado debe apoyar aquellas actividades estratégicas sin entrar en todos los temas que son propios del mercado. Hay cada vez un mayor consenso en que los Estados deben participar activamente en la sociedad, con el fin de complementar los diversos procesos semiautónomos, económicos y sociales que se van reproduciendo en los

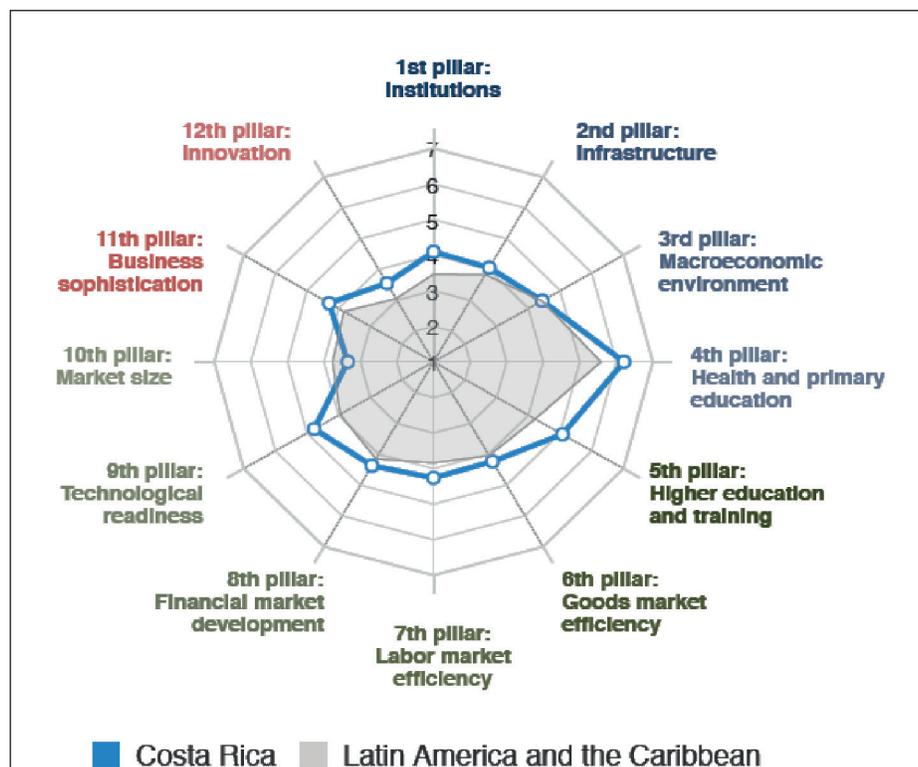


Figura 2. Competitividad global. Fuente: The Global Competitiveness Report 2016-2017.

países. En particular, deben invertir estratégicamente en lo que crea mayor valor en la sociedad y ayude a aumentar la productividad de sus países (Bourgon 2010; Centeno 2009). Por lo tanto, dado que con su accionar en temas de inversión afecta los niveles de productividad del país, la inversión pública se convierte en un instrumento central para equilibrar la distribución de oportunidades y de riqueza en el sistema económico.

En la actualidad el Estado debe tomar como uno de sus referentes los temas de inversión pública, ya que la adecuada inversión posibilita entre otras, dos grandes áreas, la competitividad y el bienestar, áreas que son estratégicas para la Costa Rica actual y del próximo decenio. Costa Rica debe hacer esfuerzos mayores para estos logros como indica la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Si se habla de fortalecer la inversión pública para la competitividad habría que partir del principio de selectividad estructural que serían aquellas instituciones que tienen relación directa con el fortalecimiento de capacidades para la competitividad. Estas instituciones vendrían a ser el círculo estratégico sobre el cual debe basarse la acción para esta área.

Hasta el momento, las estadísticas de inversión pública total y de inversión estratégica no están, hay que construirlas. Asimismo, no se cuenta con una base de datos adecuada, ni de plataformas, que permitan conocer en qué se está invirtiendo en el país. Adicionalmente, como medio para canalizar los esfuerzos de inversión pública hacia una inversión más estratégica para el desarrollo del país, en la definición del concepto se incluye que debe estar alineada con los postulados del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, ante lo hasta ahora planteado surge la duda de ¿Qué tan estratégicas han sido las inversiones, tanto en comparación con los Planes Nacionales de Desarrollo como en comparación con aquellos aspectos que podrían hacer al país más competitivo? A esta carencia de medición como realidad nacional se suma que se ha concebido la inversión pública como asignación del gobierno central y que los actores privados no forman parte de ella; aspecto debatido desde este proyecto de investigación.

Conclusiones

El Estado actual de la inversión estratégica en Costa Rica 2004-2014 muestra que el desarrollo en términos globales debe apoyarse en el desarrollo institucional y en capacidades estratégicas en la inversión pública, factor que no está del todo presente por la ausencia de indicadores

adecuados, diferenciación entre programas y proyectos y diferenciación entre actividades cotidianas y actividades estratégicas; a este tipo de definiciones es a las que habría que entrar en una propicia definición del quehacer estratégico del Estado, pero sobre todo de la inversión pública.

Se carece de seguimiento global a las inversiones pese a los esfuerzos de Hacienda por conocer dónde están los réditos públicos, hay áreas en las que no se puede ver la trazabilidad porque a partir de las transferencias se pierde la pista, no se da el seguimiento adecuado.

Es necesario hacer un esfuerzo no solo desde Gobierno, sino desde universidades y centros de pensamiento para debatir sobre las condiciones para la competitividad, y unificar los esfuerzos que ahora se encuentran dispersos, pues no existe una cultura sistematizada para el seguimiento de la inversión pública, se realizan esfuerzos aislados desde el Banco Central y Hacienda; lo que lleva a pensar que si se ha logrado ciertos resultados sin metodologías adecuadas para la medición de la competitividad, posiblemente con los procedimientos adecuados, el crecimiento económico y desarrollo social sea de más alta capacidad.

De igual forma, hay que tener procesos virtuosos para manejar mejor la inversión, esta no se puede tener en forma tal que no se midan los impactos directos e indirectos sobre la sociedad. Los recursos deben ser utilizados eficientemente para que además el grado de celeridad sea más claro, en unión de la sistematización de la normativa alrededor de la inversión pública, no para hacerla más engorrosa, sino para agilizar procesos y mejorar la toma de decisiones, y el accionar a través del acercamiento a mayor competitividad.

Referencias

- Araya, I, 2010. *Cómo mantenerse competitivo en un mundo globalizado*. MEIC.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2001). *Ley N.º 8131: Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*.
- Banco Central de Costa Rica (2009). *Análisis de la Competitividad del Sector Financiero Costarricense*.
- Banco Central de Costa Rica. *Hechos estilizados de la economía costarricense 1991-2012*. Documento de investigación DI-05-2013.

- Banco Mundial (2013). *Competitividad en Costa Rica*. En <http://siteresources.worldbank.org/INTCOS-TARICA/SPANISH/Resources/CostaRicaCompetitiveness.pdf>
- Banco Mundial. *Costa Rica: Panorama General*. En <http://www.bancomundial.org/es/country/costarica/overview>
- Delegación de Costa Rica (2001). *El proceso de Inversión Pública en Costa Rica*: Revista Centroamericana de Administración Pública.
- González, R., Hewitt, J. (2005). *Innovación, Competitividad y Crecimiento*. Fundación CAATEC.
- Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Presidente de la República (2009). *Reglamento No 34694-PLAN-H: Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública*.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2009). *Normas técnicas, lineamientos y procedimientos de inversión pública*.
- Offè, C. (1979). *La abolición del control de mercado y el problema de Legitimidad en El Estado en el capitalismo contemporáneo*. Siglo XXI Editores México.
- Ortega y Gasset, Instituto Universitario de Investigación. (2012). *El papel del Estado en la generación de bienestar y las implicaciones para la competitividad*.
- Rodríguez, L. (2010). *El sistema nacional de inversiones públicas de Costa Rica*. MIDEPLAN.
- Umaña, A. (2011). *Políticas para el desarrollo de Costa Rica: Competitividad y Progreso Social*.
- World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report 2016-2017*. En www.weforum.org/gr.