

# El Modelo de Desarrollo de Costa Rica De Bueno a Excelente

## Diagnóstico Sistemático de País



Ana Maria Oviedo  
Susana M. Sanchez  
Kathy A. Lindert  
J. Humberto Lopez



# **El Modelo de Desarrollo de Costa Rica**

*De Bueno a Excelente*

Ana Maria Oviedo, Susana M. Sanchez, Kathy Lindert,  
J. Humberto Lopez

© 2015 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial  
1818 H Street NW, Washington DC 20433  
Teléfono: 202-473-1000; sitio web: [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)

Reservados algunos derechos.

1 2 3 4 17 16 15 14

Esta obra ha sido realizada por el personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no necesariamente reflejan aquellas del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo, ni de los países representados por éste. El Banco Mundial no garantiza la veracidad de los datos presentados en este informe. Las fronteras, colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en este documento no implican juicio alguno por parte del Banco Mundial sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Nada de lo establecido en este documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

#### Derechos y autorizaciones



Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento, queda permitido copiar, distribuir, transmitir y adaptar esta obra, incluyendo para motivos comerciales, bajo las siguientes condiciones:

**Cita de la fuente**—Oviedo, Ana Maria, Susana M. Sanchez, Kathy A. Lindert, and J. Humberto Lopez. 2015. Costa Rica's Development: From Good to Better. Systematic Country Diagnostic. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

**Traducciones**—En caso de traducirse la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: *La presente traducción no es obra del Banco Mundial, y no deberá considerarse traducción oficial de dicho organismo. El Banco Mundial no responde por el contenido ni los errores de la traducción.*

**Adaptaciones**—En caso de adaptarse la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: *Este documento es una adaptación de un documento original producido por el Banco Mundial. Las opiniones y posturas expuestas en esta adaptación son responsabilidad exclusiva del autor o autores y no tienen la aprobación del Banco Mundial.*

**Contenido de propiedad de terceras personas**—El Banco Mundial no es necesariamente propietario de los derechos de todas las partes del contenido de esta obra. Es así que el Banco Mundial no garantiza que el uso de partes de este documento no viola los derechos de autor de terceras personas. Los riesgos asociados a violaciones de los derechos de autor de terceras personas provenientes del uso de este documento recaen en su totalidad en el usuario. En caso de querer reutilizar partes de este documento es responsabilidad del usuario el verificar si dichas partes requieren permisos de los propietarios de los derechos de esas partes, y en caso de así serlo, es su responsabilidad pedir autorización al propietario de los derechos para el uso de dichas partes. Esto incluye, pero no se limitan a tablas, figuras, o imágenes presentadas en este documento.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias deberán ser dirigidas a la siguiente dirección: Publishing and Knowledge Division, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

Imagen de la cubierta: © Andy Morffew, 2015; <http://www.andymorffew.com/Galleries/Costa-Rica-Trip-2015/>. Usada con permiso. Permiso adicional es necesario para su reutilización.

Diseño de la cubierta: Florencia Micheltorrena

# Contenido

<i>Agradecimientos</i> .....	<i>ix</i>
<i>Acerca de los Autores</i> .....	<i>xi</i>
<i>Abreviaciones y Acrónimos</i> .....	<i>xiii</i>
<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	<b>1</b>
El Modelo de Desarrollo de Costa Rica: Democracia Permanente, Pacto Social, Economía Abierta y Marca Ecológica .....	1
Inclusión: Desigualdad, Empleos y Habilidades .....	5
Crecimiento y Competitividad .....	7
Sostenibilidad: Presiones Fiscales, Sociales y Ambientales .....	8
Gobernabilidad .....	10
Áreas Prioritarias, Vínculos y Complementariedades .....	11
Nota .....	15
<b>1. Introducción y Contexto del País</b> .....	<b>17</b>
Notas .....	24
<b>2. Pobreza y Prosperidad Compartida</b> .....	<b>25</b>
Pobreza: Niveles Relativamente Bajos pero Estancamiento Reciente .....	25
Perfil de los Pobres: Hogares Cada Vez Más Urbanos, Familias de Mayor Tamaño y Menores Logros Educativos .....	28
Prosperidad Compartida y el Auge de la Clase Media .....	33
Desigualdad Creciente en Contraste con las Tendencias Regionales .....	37
Limitada Respuesta de la Pobreza ante el Crecimiento .....	39
Notas .....	41
<b>3. Crecimiento Inclusivo, Desigualdad, Trabajos y Habilidades</b> .....	<b>43</b>
Ganancias y Desigualdad Laboral .....	43
Menos Trabajos para Trabajadores Pobres y no Calificados .....	45
Educación: Malas Notas, Especialmente para los Pobres .....	48
Se Expande la Brecha Salarial para los Trabajadores Pobres y No Calificados .....	55
La Redistribución No ha Compensado el Aumento de la Desigualdad .....	59
Notas .....	62
<b>4. La Naturaleza del Crecimiento de Costa Rica y sus Limitaciones</b> .....	<b>63</b>
Análisis y Tendencias de Crecimiento .....	64
Políticas que Explican el Crecimiento .....	69

Desafíos de Competitividad .....	76
Notas.....	96
<b>5. Sostenibilidad del Modelo de Desarrollo Costarricense.....</b>	<b>101</b>
Sostenibilidad Fiscal .....	101
Sostenibilidad del Pacto Social .....	106
Sostenibilidad de la Marca Ecológica: Gestión de los Recursos Naturales y el Ambiente .....	118
Retos de Gobernabilidad Obstaculizan la Efectividad Gubernamental y el Crecimiento Normativo	123
Notas.....	131
<b>6. Áreas Prioritarias, Vínculos y Complementariedades .....</b>	<b>133</b>
<b>Anexos</b>	
Anexo A: Compromiso de Equipo y Proceso de Consulta.....	141
Anexo B: Comparadores de País .....	143
<b>Referencias .....</b>	<b>145</b>
 <b>Gráficos</b>	
B2.1.1 Las Tasas de Pobreza Ajustadas por el Componente no Alimentario de la Línea de Pobreza con el IPC General, 2001–2009 .....	26
2.1 La Pobreza en Costa Rica es Baja Según Estándares de ALC pero se Ha Estancado Recientemente .....	27
2.2 La Pobreza Varía Mucho por Región pero la Mayoría de Pobres Están en la Región Central ....	29
2.3 La Incidencia Más Alta de Pobreza se Ubica en las Áreas Fronterizas.....	29
B2.2.1 Las Personas Indígenas se Ubican Mayormente en el Sur .....	31
B2.2.2 El Acceso a Servicios Básicos es Menor para las Comunidades Indígenas .....	32
B2.2.3 Los Indígenas Tienen Más Probabilidades de Trabajar Independientemente o Quedarse Inactivos.....	33
2.4 La Clase Media en Costa Rica es una de las Más Grandes en LAC .....	34
2.5 Más Personas Salieron de la Pobreza que Viceversa .....	35
2.6 Prosperidad Compartida por País en ALC (Crecimiento Anual en Ingreso Medio per Cápita) ..	36
2.7 Antes de la Crisis, la Prosperidad Compartida era más Alta en las Regiones Más Pobres .....	37
2.8 Evolución de Desigualdad y Distribución de Ingreso en Costa Rica y en LAC .....	38
2.9 A Pesar de la Variación Regional, la Desigualdad en la Región Central Explica la Mayoría de la Desigualdad General .....	38
2.10 El Crecimiento Benefició Relativamente Más a los Pobres Solo Hasta el 2007.....	40
2.11 Contribución del Crecimiento, Precios y Desigualdad de Ingresos a la Reducción de la Pobreza, 2001–2014 .....	41
3.1 El Ingreso Laboral Contribuyó Significativamente a los Cambios en la Pobreza y la Desigualdad, 2001–2014 .....	44

3.2	Sectores que Emplean Mayormente Mano de Obra no Calificada . . . . .	45
3.3	El Desempleo se Ha Incrementado Dinámicamente Desde el 2007 . . . . .	45
3.4	El Desempleo Ha Afectado Muy Duramente a los Pobres . . . . .	46
3.5	Menos del 40% de Adultos Pobres y Extremadamente Pobres Generan Ingresos Laborales . . . . .	47
B3.1.1	Las Jefas de Familia y las Madres Solteras tienen Mayor Participación y (para los Pobres) Mayor Desempleo . . . . .	48
B3.1.2	Las Inmigrantes Enfrentan Mayor Desempleo que los Demás Grupos . . . . .	49
3.6	Costa Rica Ha Logrado Ganancias Sustanciales en Cuanto a Finalización de la Primaria Primaria pero no en la Secundaria . . . . .	50
3.7	Relativamente Pocos Costarricenses Terminan la Secundaria . . . . .	51
3.8	Los Resultados de Educación Están Vinculados al Ingreso . . . . .	51
3.9	La Educación de los Padres Juega un Papel Determinante en la Inversión Educativa de los Niños . . . . .	52
3.10	Las Discrepancias Regionales en Educación Son Amplias pero Están Disminuyendo . . . . .	53
K3.1.1	Años Promedio de Educación (15 años y más) . . . . .	54
3.11	El Rendimiento Pisa de Costa Rica Está por Debajo de las Expectativas si se Considera su Gasto en Educación Secundaria . . . . .	55
3.12	Grandes Disparidades en Resultados de Aprendizaje Debido al Estatus Socioeconómico . . . . .	56
3.13	Los Cambios Reales en el Salario Mínimo Siguen de Cerca los Cambios en la Productividad Laboral . . . . .	58
3.14	Aumento de Brechas Gananciales en los Niveles de Educación e Ingresos . . . . .	58
3.15	Los Ingresos Evolucionaron de Manera Muy Diferente en la Cima y en la Base Antes y Después de la Crisis . . . . .	60
3.16	Desigualdad para Diferentes Conceptos de Ingresos, Circa 2010 . . . . .	61
4.1	El PIB de Costa Rica Logró 4,7 por Ciento Durante 1990–2014 . . . . .	63
4.2	Comparación de Crecimiento con Respecto a LAC . . . . .	64
4.3	Retraso en la Convergencia Hacia el PIB de EEUU per Cápita . . . . .	65
4.4	Volatilidad de Crecimiento es Baja Según Estándares Internacionales . . . . .	65
4.5	Contribución Decreciente del Trabajo en el Crecimiento del PIB . . . . .	66
4.6	Productividad Laboral Mayor en Todos los Sectores y Trabajadores Desplazados a Servicios . . . . .	66
4.7	Inversión y Exportaciones Explican Reciente Rezago del Crecimiento del PIB . . . . .	67
4.8	Los Servicios Siguen Siendo el Primer Motor del Crecimiento del PIB . . . . .	67
4.9	La Agricultura Emplea el Mayor Número de Trabajadores no Calificados . . . . .	68
4.10	La Creación de Nuevas Empresas Permanece Baja, Contribuyendo a una Baja Generación de Empleos . . . . .	68
4.11	Costa Rica Ha Tenido Mucho Éxito en Atraer la Inversión Directa Extranjera . . . . .	71
4.12	Costa Rica Es una Zona Atractiva en Alta Tecnología . . . . .	72
4.13	Las Exportaciones de Dispositivos Médicos Han Crecido y se Han Diversificado . . . . .	72
4.14	Las Exportaciones de Mercancías y Servicios Están Bien Diversificadas en Áreas de Alto Valor Agregado . . . . .	74
4.15	La Inflación Ha Bajado a un Solo Dígito y se Aprecia la Tasa de Cambio Real . . . . .	78

4.16	Los Costos Laborales Son Altos en los Sectores no Calificados en Comparación con los Vecinos Centroamericanos .....	79
4.17	La Mayoría de los Trabajos Son Mayormente para Trabajadores no Calificados .....	80
4.18	El Retorno a la Educación Refleja la Creciente Demanda de Trabajos Calificados .....	81
4.19	El Sistema de Educación Superior Produce Mayormente Graduados en Ciencias Sociales .....	83
4.20	La Cobertura y el Acceso a Infraestructura Son Buenos en Costa Rica .....	84
4.21	La Calidad de la Infraestructura es Baja en Comparación a los Pares Estructurales .....	85
4.22	El Acceso a ICT Es Desigual en las Regiones y por Tipo de Actividad (Porcentaje de Hogares) ..	86
4.23	La Conectividad a las Redes Mundiales de Envío Es Baja .....	87
4.24	El Entorno Logístico Es Débil .....	87
4.25	Las Tarifas Eléctricas Han Aumentado Consistentemente desde El 2007 .....	88
4.26	Estudio Comparativo del Rendimiento de ICE .....	88
B4.2.1	Índice Agregado de Gobernabilidad Corporativa .....	90
4.27	Inversión de Costa Rica en Infraestructura (Porcentaje de PIB) .....	91
4.28	Procedimientos Onerosos .....	93
4.29	Los Bancos Públicos Dominan el Sistema Financiero. Se Expande la Dolarización. Diciembre 2014 .....	94
4.30	La Deuda Financiera Ha Mejorado desde la Liberación del Sector Bancario .....	94
4.31	A Diferencia de Otros, Costa Rica se Retrasa en Términos de Profundidad Financiera .....	94
4.32	Crecimiento Crediticio Muestra el Rezago del Sector Privado Luego de la Crisis Global .....	95
4.33	Distribución Crediticia para la Agricultura e Industria Contratada .....	95
4.34	Uso de Préstamos Bancarios para Financiar las Inversiones y Capital Operativo por Parte de Empresas (Porcentaje) .....	96
4.35	Las Mujeres Costarricenses y los más Pobres Tienen un Menor Nivel de Acceso Financiero ....	96
5.1	Balance Fiscal e Ingresos del Gobierno Central .....	102
5.2	Balance Fiscal Primario (% de PIB) .....	103
5.3	Balance Fiscal General (% de PIB) .....	103
5.4	Compensación de Empleados del Gobierno Central .....	104
5.5	Prima de Ingreso Pública-Privada por Ocupación, 2012 .....	104
5.6	La Inversión Social Aumenta Dinámicamente en los Siglos XX y XXI .....	107
5.7	El Gasto Social de Costa Rica es el Más Alto en América Central .....	107
5.8	Logros Impresionantes del Pacto Social de Costa Rica .....	108
5.9	El Gasto Público de Costa Rica en Atención Médica va a la Par con Países OECD .....	108
5.10	Satisfacción con el Sistema de Salud Pública Declina Lentamente .....	110
5.11	Por Décadas, Costa Rica Ha Invertido Significativamente en Educación .....	111
5.12	Costa Rica Gasta Más en Educación que Otros MICs, pero Menos que la Mayoría de HICs ...	112
5.13	Más del 70 por Ciento del Gasto Educativo va a la Educación Primaria y Superior .....	112
5.14	El Gasto en la Educación Secundaria Es Relativamente Bajo Dado su Nivel de Desarrollo ....	113
5.15	En Niveles Más Altos, el Gasto en Educación Pública se Vuelve Regresivo .....	114
5.16	La Mayoría del Gasto en Protección Social Es para la Seguridad Social y las Transferencias en Efectivo .....	115



5.17	La Cobertura de Pensión para Ancianos Es Alta Gracias a la Pensión no Contributiva . . . . .	115
5.18	La Cobertura de Programas Principales Llega Idealmente a la Mitad de los Pobres . . . . .	116
5.19	La Mayoría de Programas Principales No Llega Exitosamente a los Pobres . . . . .	116
5.20	La Pobreza Incrementaría Marginalmente sin Avancemos . . . . .	117
5.21	El Éxito de Costa Rica en la Reforestación (Cobertura Forestal como Porcentaje de Tierra) . . .	119
5.22	Uso de Insecticidas, Herbicidas y Fungicidas/Bactericidas (Kg/Ha), Circa 2011 . . . . .	120
5.23	Acceso a Agua, Saneamiento, Alcantarillado y Conexión a Tratamiento de Alcantarillado, Circa 2012 . . . . .	121
5.24	Costa Rica Tiene Mejores Indicadores de Gobernabilidad que ALC pero se Queda Atrás en Relación a los Países OECD . . . . .	123
5.25	De un Sistema Bipartidista a uno Multi-Partidista en los Últimos 25 Años . . . . .	124
5.26	El Sector Público en Costa Rica Es uno de los Más Grandes en ALC en Cuanto a Trabajadores	128
5.27	Los Grupos Más Altos en Términos Socioeconómicos Están Más Satisfechos con el Gobierno	129
6.1	Áreas Prioritarias, Vínculos y Complementariedades . . . . .	135

## Tablas

2.1	Las Familias Pobres y no Pobres Tienen Diferentes Características . . . . .	30
3.1	Fuentes de Cambio en la Desigualdad . . . . .	44
5.1	Hay un Gran Número de Instituciones del Sector Público en Costa Rica, 2011 . . . . .	125

## Recuadros

1.1	Bases Históricas del Pacto Social de Costa Rica . . . . .	18
1.2	La Reconocida Marca Ecológica de Costa Rica . . . . .	21
2.1	¿Cómo Han Afectado los Cambios Metodológicos a las Medidas Contra la Pobreza en Costa Rica? . . . . .	26
2.2	Pueblos Indígenas en Costa Rica: Una Minoría Muy Pequeña y en Desventaja . . . . .	31
3.1	Las Jefas de Familia e Inmigrantes se Enfrentan a un Difícil Mercado Laboral . . . . .	48
3.2	Aparentemente, los Trabajadores Nicaragüenses en Costa Rica no Disminuyen los Salarios de los Trabajadores Nativos . . . . .	57
4.1	Intel y Desarrollo del Sector de Alta Tecnología en Costa Rica . . . . .	73
4.2	Gobernabilidad Corporativa del Servicio Eléctrico Público ICE . . . . .	90
5.1	El Sector Arrocero: Una Fallida Política de Desarrollo Productivo . . . . .	125
5.2	Los CCSS no Tienen un Sistema Integrado de Gestión para Recursos . . . . .	127



# Agradecimientos

**QUEREMOS AGRADECER** a los miembros del Equipo Costa Rica provenientes de todas Prácticas Globales y la Corporación Financiera Internacional (CFI), así como los numerosos grupos de interés en Costa Rica (autoridades gubernamentales, grupos de estudio, la comunidad académica y organizaciones de la sociedad civil), quienes han contribuido a la preparación del presente documento en un sólido proceso de colaboración (ver el Anexo A para obtener una descripción de este proceso). Estamos muy agradecidos por su contribución, conocimiento y asesoramiento.

El presente informe fue preparado por Ana María Oviedo (Economista, GSPDR), Susana M. Sanchez (Economista Sénior, GMFDR), Kathy Lindert (Líder del Programa, LCC2C), y J. Humberto Lopez (Director de País, LCC2C). Además, las siguientes personas brindaron orientación adicional e insumos: Fabrizio Zarcone (Gerente Nacional en Costa Rica), Frank Sader (Director de Estrategia, CGECF), Louise J. Cord (Gerente de Práctica, GPVDR), Auguste Tano Kouame (Gerente de Práctica, GMFDR), Fernando Leonardo Hernández (Asesor Especial de DSP de Costa Rica/Economista Principal, GMFDR), Maryanne Sharp (Asesora de Operaciones Nacionales, LCC2C), Óscar Calvo-González (Líder del Programa, LCC2C) y Ayat Soliman (Líder del Programa, LCC2C). Augusto de la Torre (Economista en Jefe, LCR) presidió la reunión sobre la Revisión de la Mejora de Calidad. Dicha reunión proporcionó orientación al equipo durante la fase de preparación.

Los siguientes miembros del equipo DSP aportaron información sustancial y/o han

participado en varios talleres: Leonardo Lucchetti, Mateo Salazar, Germán Caruso, Liliana Sousa, Laura Moreno (GPVDR); Emma Monsalve, Pablo Acosta, Melissa Zumaeta Aurazo (GSPDR); Fritz Koehler-Geib, Jennifer Keller, Cornelius Fleischhaker, David Yuravlivker, Chris Dychala, Mateo Clavijo, Sonia Plaza, Diana Lachy (GMFDR); Klas Sander, Carter Brandon, Christian Albert Peter, Sarah Guel (GENDR); Svetlana Edmeades, Erick Fernandes (GFADR); Fernando Montenegro, Christine Lao Peña (GHNDR); Marcelo Becerra, Javier Botero, Melissa Adelman, Ciro Avitabile (GEDDR); Tomás Kenyon, Melissa Rekas, María Pluvia Zuñiga, Armando Heilbron (GTCDR); Cecilia M. Briceño-Garmendia, Harry Moroz, Xijie Lu, Doyle Gallegos, Pau Puig Gabarro, Rocío Sánchez Viguera, Elena Gasol, Elene Allende (GTIDR); Gabriela Elizondo Azuela, Bartley Higgins, Juan Carlos Cárdenas Valero (GEEDR); Rekha Reddy, Patricia Caraballo, Will Precio, Miquel Dijkman (GFMDR); Davide Zucchini, Marcelo Buitron, Lourdes Linares, Irina Luca, José Rezk (GGODR); Armando Guzmán, Germán Freire, Dianna Pizarro, Alicia Maguid, Claudia Soto (GSURR); Luiz T. A. Maurer (CGCE); Luis E. Gutiérrez (LCCCR); Jovana Stojanovic, Desiree Gonzalez (LCC2C); Jorge Araujo (LCRVP); Laura Chioda, Daniel Lederman, Julian Messina, Jaime Rafael de Piniés Bianchi (LCRCE); Alma Kanani (LCRO); Jorge Rodríguez-Meza (DECEA); Angela Fonseca (CLAPA); y Mi Hyun Bae (CRKI4).

El equipo agradece a los revisores Ambar Narayan (GPDVR), David Rosenblatt (DECOS) y Ariel Fiszbein (Diálogo Inter-América) por sus comentarios. Damos las gracias a los otros

equipos que prepararon otros DSPs por los útiles intercambios, en particular a Fritzi Koehler-Geib, Kinnon Scott (Panamá), Oscar Calvo-González (El Salvador), Marco Hernández (Honduras), Zeinab Partow (Uruguay), Emmanuel Skoufias

(Brasil), y Barbara Cunha (Bolivia). El equipo también agradece a Desiree Gonzalez, Cathryn Summers, Michelle McCue, Diana Galeano, y Diana Lachy por apoyar en la tarea y la finalización del informe.

## Acerca de los Autores

**Ana Maria Oviedo** es economista, trabaja en la Práctica Global de Protección Social y Trabajo, donde lidera el diálogo técnico y de políticas sobre sistemas de protección social y mercados de trabajo con los gobiernos de Colombia, Costa Rica y El Salvador. También ha liderado trabajos técnicos y de asesoría sobre habilidades, empleabilidad e informalidad en Bolivia y Ecuador, y ha participado en numerosos estudios a nivel regional y subregional. Fue miembro principal del equipo encargado del Informe de Desarrollo Global del 2014, Riesgo y Oportunidad, donde lideró la división de gestión de riesgos de la vivienda. Adicionalmente, tiene amplia trayectoria trabajando en temas relacionados con climas de inversión, proporcionando análisis y asistencia técnica a países clientes del África, América Latina y Asia Central para implementar y monitorear reformas en la regulación empresarial. Ha conducido investigaciones sobre una gran variedad de temas, incluyendo habilidades, igualdad educativa, empleo, informalidad, regulación laboral y de mercados de productos, y productividad. Ana María tiene un doctorado en economía por la Universidad de Maryland y es bachiller en economía por la Universidad de Lausanne, Suiza.

**Susana M. Sanchez** es economista sénior de la Práctica Global de Macroeconomía y Gestión Fiscal del Banco Mundial, donde lleva a cabo análisis económicos sobre la región América Latina. También ha liderado trabajos técnicos y de asesoría sobre acceso a temas financieros en México, Brasil, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Turquía y Rumanía. Adicionalmente, ha trabajado evaluando las limitaciones e impactos del clima de inversión de los Tratados

de Libre Comercio. Ha desarrollado investigaciones sobre determinantes de crecimiento, mercados financieros y pobreza, mercados laborales y desarrollo de pequeñas y medianas empresas. Susana tiene un doctorado en economía por Ohio State University.

**Kathy Lindert** es líder del Programa para Protección Social y Trabajo, Pobreza, Educación y Salud para la región América Central. Ha trabajado en el Banco Mundial por aproximadamente 22 años, donde ha cubierto temas de protección social, transferencias condicionadas de efectivo, gasto social, redistribución y pobreza. Entró al Banco Mundial en 1993, en una primera etapa para trabajar reformas de subsidios alimenticios en la región de Oriente Medio y África del Norte y luego en la región de América Latina. Trabajó cinco años en la oficina del Banco Mundial en Brasil (de 2003 a 2008), donde estuvo a cargo de la asociación del Banco Mundial con el programa Bolsa Familia. En el periodo 2008-2012, fue gerente de sector de protección social para los países de Europa y Asia Central. Ha escrito, de manera individual y en colaboración, artículos sobre redistribución y transferencias en América Latina, pobreza en Panamá y Guatemala, diseño y puesta en marcha de sistemas de focalización de viviendas, sistema de asistencia social de los EEUU, bases del Programa Bolsa Familia de Brasil, economía política y cómo tratan los medios de comunicación el tema de las transferencias condicionadas de efectivo (TCE) en Brasil, gobernabilidad local e implementación de descentralización de las TCE, y auto-focalización de los subsidios alimenticios en el África del Norte. Tiene un doctorado y una maestría en economía por la Universidad de

California en Davis, y es bachiller en economía internacional por American University of Paris.

**J. Humberto Lopez** es director del Departamento de América Central de la región América Latina del Banco Mundial, con responsabilidades que abarcan desde la cartera del Banco, hasta préstamos, estrategia, y diálogo para Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. A lo largo de los años que ha trabajado para el Banco Mundial, ha ocupado posiciones de alta responsabilidad, incluyendo director de políticas económicas y reducción de la pobreza para la región América Latina; subjefe de gabinete del Grupo Banco Mundial durante el primer año del presidente Jim Kim; y gerente de políticas económicas y reducción de la pobreza

en África Oriental. Humberto tiene un gran número de publicaciones en su haber sobre distintos temas, tales como política fiscal, áreas monetarias óptimas y desajustes de los tipos reales de cambio, conflicto armado y desarrollo, y crecimiento a favor de los pobres. También ha editado tres libros acerca de tratados de libre comercio, remesas y desarrollo y clima de inversión en América Latina; asimismo, fue autor principal de la Línea Emblemática de América Latina sobre crecimiento y reducción de la pobreza en 2006 del Banco Mundial. Antes de entrar a trabajar de manera permanente en el Banco Mundial, Humberto fue profesor de economía en la Universidad de Salamanca (España) y profesor invitado en Louisiana State University, Baton Rouge (EEUU).

# Abreviaturas y Acrónimos

ALC	América Latina y el Caribe
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América
CANATUR	Cámara Nacional de Turismo
CCH	Cámara Costarricense de Hoteles
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
CEQ	Proyecto Compromiso con la Equidad
CGR	Contraloría General de la República
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CONARROZ	Corporación Arrocera Nacional
DSP	Diagnostico Sistemático de País ( <i>Systematic Country Diagnostic</i> )
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FONABE	Fondo Nacional de Becas
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal de Costa Rica
GAM	Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica
GMM	Método Generalizado de Momentos ( <i>Generalized Method of Moments</i> )
HIC	País de Ingreso Alto ( <i>High-Income Country</i> )
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICT	Instituto Costarricense del Turismo
IED	Inversión Extranjera Directa
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPCC	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático ( <i>Inter-governmental Panel on Climate Change</i> )
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina ( <i>Latin American Public Opinion Project</i> )
LPI	Índice de Desempeño Logístico ( <i>Logistics Performance Index</i> )
MCCA	Mercado Común Centroamericano

MINAE	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONF	Oficina Nacional de Bosques
PAC	Partido Acción Ciudadana
PDP	Política de Desarrollo Productivo
PEFA	Gasto Público y Responsabilidad Financiera ( <i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> )
PIB	Producto Interno Bruto
PLN	Partido Liberación Nacional
PROCOMER	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
PSA	Pagos por Servicios Ambientales
PTF	Productividad Total de Factores
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
ROC	Centro de Operaciones Regionales ( <i>Regional Operations Committee</i> )
SEDLAC	Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe ( <i>Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean</i> )
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo ( <i>Second Regional Comparative and Explanatory Study</i> )
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo ( <i>Third Regional Comparative and Explanatory Study</i> )
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura ( <i>United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization</i> )
ZF	Zona Franca



# Resumen Ejecutivo

## **El Modelo de Desarrollo de Costa Rica: Democracia Permanente, Pacto Social, Economía Abierta y Marca Ecológica**

**A VECES LLAMADA** “la Suiza de América Latina”, Costa Rica se destaca por ser uno de los países más estables políticamente, progresistas, prósperos y conscientes del medio ambiente en la región. Este modelo ha traído importantes dividendos económicos, sociales y ambientales, con un crecimiento sostenido, movilidad económica para un gran porcentaje de la población, ganancias importantes en los indicadores sociales y logros significativos en reforestación y conservación. Quizás lo más importante es que el país experimentó una prosperidad compartida, con un sólido crecimiento en los ingresos del 40 por ciento más pobre durante muchos años. Además, las tasas de pobreza en Costa Rica se encuentran entre las más bajas de América Latina y el Caribe.

De hecho, Costa Rica ha tenido regímenes democráticos ininterrumpidos desde 1953, por lo que se le considera la democracia más antigua de América Latina. Después de una guerra civil de dos meses en 1948, la Asamblea Legislativa fue elegida democráticamente para redactar una nueva Constitución. Además, el gobierno post-guerra civil abolió el ejército y desde entonces Costa Rica se ha valido de la policía para mantener el orden. En 1953 se celebraron las primeras elecciones presidenciales en virtud

de la nueva Constitución y desde entonces el país ha celebrado 15 elecciones más (la última en 2014), consideradas pacíficas y transparentes por la gran mayoría. El país no solo era una isla de paz en tiempos cuando predominaba el conflicto armado en América Central, sino que también desempeñó un papel clave en los Acuerdos de Esquipulas que establecen las bases para la pacificación de Centroamérica.

Más aún, las raíces del Pacto Social pueden encontrarse ya desde mediados del siglo XX. Durante las décadas de 1940s-50s se instituyeron muchos de los principios centrales del Pacto Social, incluyendo: (i) la implementación del Código Laboral y el establecimiento de un servicio civil profesional que da autonomía a los funcionarios frente a los cambios en el Ejecutivo; (ii) la garantía de los derechos sociales básicos en la Constitución y la adopción de la legislación de beneficios sociales básicos; (iii) el establecimiento de un sistema de salud universal bajo la gestión de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS); y (iv) una educación pública garantizada para todos. Este ambicioso Pacto Social ha tenido el respaldo de un gasto social elevado y creciente. El gasto en educación, salud y protección social comenzó a aumentar en la década de 1950, llegando a más de tres por ciento del PIB en 1958 y casi el diez por ciento a finales de la década de 1990, para luego duplicarse en la primera década del segundo milenio. Con 20,8 por ciento del PIB en el 2012, el gasto social de Costa Rica es uno de los más altos de América Latina y va a la par con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El Pacto Social ha tenido muchos éxitos, sobre todo en la prestación de servicios universales. El

sistema de salud universal e integral que caracteriza a Costa Rica, gestionado por la CCSS, ha permitido que toda la población tenga acceso a la atención de salud, incluyendo a los pobres y al 40 por ciento más pobre. Está ampliamente reconocido que este sistema de atención de salud, junto con la expansión del acceso a agua potable y saneamiento, son las principales razones detrás de los impresionantes resultados de salud en Costa Rica: la esperanza de vida al nacer mejoró de 61,6 años en 1960 a 72,5 años en 1980 y a 79,7 años en 2012, similar al promedio de la OCDE de 80,7 años. Casi el 100 por ciento de todos los partos son atendidos institucionalmente y la tasa de mortalidad infantil ha disminuido de 90 a 10,6 muertes por cada 1,000 nacidos vivos. La seguridad social y el sistema de pensiones ha sido también muy incluyente y actualmente la mayoría de la población está cubierta por al menos uno de los programas, extendidos ahora por todo el país, y donde se incluyen pensiones contributivas, pensiones sociales, compensación a los trabajadores y numerosos beneficios de asistencia social. Por último, el país ha demostrado asimismo un sólido compromiso con la inversión en educación, logrando casi los objetivos de gasto de ocho por ciento del PIB aprobados por la Asamblea en el 2010. La tasa de alfabetización en adultos de 15 años o más es casi universal (97 por ciento) y la proporción de adultos de 25 años o más sin educación formal disminuyó de 21,2 por ciento en 1950 a 3,4 por ciento en la actualidad. Los más jóvenes también están logrando más años de educación con el tiempo. Por ejemplo, el grupo de 25 a 29 años de edad tenía solo cuatro años de educación en promedio en 1950; en 1980, el promedio de educación fue de primaria completa (más de seis años) y en el 2010, educación básica completa (nueve años en promedio).

La economía costarricense se ha transformado por sus políticas de apertura económica. La

apertura comercial ha constituido un bloque de construcción fundamental para este modelo, que se remonta a 1963, cuando Costa Rica se unió al Mercado Común Centroamericano y se hizo miembro de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, en 1983. Sin embargo, puede que el paso más significativo haya sido su alianza al Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, América Central y la República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés), lo que proporcionaba un marco más estable y confiable para el comercio de Costa Rica con los Estados Unidos como su principal socio comercial. Se introdujeron cambios en el marco legal a fin de promover la transparencia y garantizar un entorno seguro y predecible para los inversionistas, y esto dio lugar a la ruptura de los monopolios estatales en los sectores de seguros y telecomunicaciones. Después del CAFTA-DR, Costa Rica ha firmado nuevos acuerdos comerciales con Canadá, China, la Unión Europea, México, Perú y Singapur, consolidando así su economía abierta. Otro elemento clave en la estructura del modelo económico fue la aprobación de la ley de Zonas Francas (ZF) en 1981, que comenzó una ola de inversión extranjera directa (IED) en el país: primero, con, sectores de baja tecnología (textiles), pero gradualmente se fue extendiendo a empresas de sectores de alta tecnología (electrónica, manufactura avanzada, dispositivos médicos y ciencias de la vida y servicios para la exportación).

Este modelo de apertura económica ha tenido éxito en atraer la IED y en colocar a Costa Rica dentro de las cadenas globales de valor en las últimas dos décadas. El modelo de desarrollo ha transformado al país de una economía basada en la agricultura rural, a mediados de los años 1950, a una economía con industrias de alto valor agregado que contribuyen a diversas cadenas de valor a nivel global. Para el año 2014, las zonas francas representaban el 53 por ciento de las

exportaciones, y la economía de Costa Rica tiene una fuerte IED (5,4 por ciento del PIB). En este sentido, la decisión de Intel de implementar una planta de prueba y ensamblaje de semiconductores en Costa Rica en 1996 sin duda representó un momento crucial en la atracción de inversionistas extranjeros. De hecho, después de Intel, otras multinacionales conocidas como Abbott Laboratories (ahora Hospira), Baxter Healthcare y Procter and Gamble han invertido en el país y para finales de 1990, los sectores de manufactura y servicios habían superado al de agricultura en su contribución al PIB. Las exportaciones de Costa Rica están bien diversificadas, y la manufactura y servicios de alta tecnología tienen un papel cada vez más importante. Costa Rica contribuye en al menos, cinco de las más importantes cadenas de valor tecnológicas a nivel global: dispositivos electrónicos, dispositivos médicos, dispositivos automotores, dispositivos aeronáuticos/aeroespaciales y dispositivos de películas/difusión. Actualmente, los dispositivos electrónicos, médicos y otros productos fabricados representan aproximadamente 60 por ciento de las exportaciones de bienes. La cartera agrícola, cada vez más diversificada (plátanos, piñas, café, etc.), representa la mayoría de exportaciones de otros bienes, a la vez que los productos de bajo valor agregado y los textiles van perdiendo relevancia. Las exportaciones de servicios (turismo, servicios empresariales) también juegan un papel importante en la economía y también se han diversificado. Los servicios empresariales (principalmente la Tecnología de Información y Comunicaciones - TIC, y relacionados) representan casi la mitad de todas las exportaciones de servicios.

Por último, Costa Rica ha desarrollado también una “Marca Ecológica” de renombre mundial, que se enfoca en conservación, reforestación y parques nacionales. Es el único país tropical en el mundo que ha revertido la

deforestación, aumentando así las superficies cubiertas por bosques de 26 por ciento en 1983, a 52 por ciento en la actualidad. La reforestación se atribuye parcialmente al Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) de Costa Rica, que ha brindado incentivos para conservar y rehabilitar aproximadamente 310.000 hectáreas por año en terrenos de propiedad privada durante la última década. Los parques nacionales y las áreas protegidas comprenden el 26 por ciento de la superficie terrestre en Costa Rica y se han convertido en un importante destino para los turistas. Costa Rica también destaca como el único país de América Latina que tiene como objetivo lograr la neutralidad nacional de carbono para el 2021.

Definitivamente Costa Rica es uno de los destinos más visitados de América Latina. En el 2013, recibió a casi 2,5 millones de turistas. Esto implica que el número de visitantes por habitante (en torno a 0,5) supera los destinos más populares en la cuenca del Caribe, como México (0,2) o la República Dominicana (0,38). Mientras que el turismo de sol y playa es claramente parte de las atracciones de Costa Rica, el turismo ecológico (un área en la que ha sido pionero), también es muy popular entre los muchos visitantes de los parques nacionales y las áreas protegidas. Por otra parte, el país generalmente ocupa los primeros lugares en las tasas de Competitividad en Viajes y Turismo de la Región América Latina, según lo compilado anualmente por el Foro Económico Mundial para medir los factores que hacen que un destino sea atractivo para la industria de viajes y turismo.

Estos rasgos que distinguen al modelo de desarrollo de Costa Rica han producido dividendos sociales y económicos claros, y las tasas de pobreza se encuentran entre las más bajas de América Latina y el Caribe. El PIB per cápita se ha triplicado desde 1960 y en la actualidad alcanza los US\$ 13.876 (PPA actual). El

crecimiento tuvo un promedio de 4,5 por ciento entre el 2000 y el 2013, por encima del promedio latinoamericano de 3,8 por ciento. Utilizando una línea de pobreza de US\$ 4, solo el 12 por ciento de la población del país es considerada pobre (menos de la mitad del promedio de América Latina). Utilizando una línea de pobreza de US\$ 2,5 solo el 4,7 por ciento de la población es pobre (aproximadamente un tercio del promedio de América Latina). Por otra parte, solo el 1,4 por ciento de la población vive por debajo de la línea de pobreza de US\$ 1,25, muy por debajo de la Meta de pobreza extrema del Grupo del Banco Mundial para el año 2030. No sorprende entonces que la clase media se haya convertido en el grupo socioeconómico más grande del país, con aproximadamente 47 por ciento de la población.

Sin embargo, a pesar de estos impresionantes logros, hay una serie de retos emergentes que deben ser abordados para que el país se mantenga dentro del camino de un desarrollo exitoso.

*En primer lugar*, a pesar de haber un crecimiento razonable y un sólido compromiso con el Pacto Social, la reducción de la pobreza se ha estancado y la desigualdad está aumentando. La tendencia a largo plazo sugiere un aumento o estancamiento de la desigualdad durante la mayor parte de los últimos 25 años, en marcado contraste con la significativa disminución de la desigualdad registrada en la mayoría de la región ALC. Más recientemente, la brecha entre ricos y pobres se ha ampliado considerablemente desde la crisis global. Si bien el crecimiento se recuperó rápidamente después de la crisis global, superando el promedio regional, la creación de empleo para trabajadores no calificados ha sido débil y esto contribuye al aumento del desempleo e incrementa los retornos a la educación superior. El crecimiento ha sido desigual; ha habido menor crecimiento y menor creación de empleo

en los sectores más propensos a emplear a trabajadores no calificados (por ejemplo, construcción y agricultura). No sorprende entonces que la desigualdad se haya incrementado, con una creciente brecha entre los ingresos de trabajadores pobres y ricos que refleja las grandes disparidades en el capital humano y el nivel de instrucción. Por otra parte, a pesar del elevado gasto en prestaciones de protección social y el amplio Pacto Social, los impuestos y las transferencias no han demostrado ser eficaces en la redistribución de la renta para compensar estas diferencias. En consecuencia, el aumento de la desigualdad afectó el impacto de reducción de la pobreza a finales de los años 2000, revirtiendo lo que debió haber sido una disminución de la pobreza entre el 2010 y el 2014, aumentando así la pobreza en 0,4 puntos porcentuales, en lugar de caer según la proyección, tres puntos porcentuales durante el periodo de “recuperación” post-crisis.

*En segundo lugar*, Costa Rica no ha convergido hacia países con mayores ingresos, como los EEUU. A diferencia de los países con mejor desempeño regional (Chile, Panamá y Uruguay), el PIB per cápita de Costa Rica no mostró signos de convergencia hacia el nivel de los Estados Unidos en los últimos 25 años. Por ejemplo, en 1990, el ingreso per cápita de Costa Rica era el 13 por ciento del nivel de los Estados Unidos, aproximadamente como lo es hoy. Al mismo tiempo, el PIB per cápita de Chile, Panamá y Uruguay aumentó de 13, 12 y 9 por ciento del PIB per cápita de los Estados Unidos en 1990 a 21, 17 y 17 por ciento en la actualidad, respectivamente. Los costos de producción que debilitan la competitividad del país impiden que Costa Rica se una a los países con mejor rendimiento. Estos costos de producción se ven afectados por los salarios relativamente altos que limitan la competitividad del país en los sectores de bajo valor agregado y por una serie de factores

asociados con el clima de inversión: aumento de los costos de electricidad, infraestructura débil y regulaciones onerosas.

*En tercer lugar*, las presiones fiscales amenazan con socavar la sostenibilidad del Pacto Social y la Marca Ecológica del país, y evitar que se realicen inversiones realmente necesarias en infraestructura pública. Sin consolidación fiscal, el déficit podría empujar la deuda pública a niveles insostenibles y amenazar las ganancias económicas, sociales y ambientales del país. La situación fiscal se ha deteriorado sustancialmente desde la crisis global, con un crecimiento en el déficit general del Gobierno Central al 5,6 por ciento del PIB en el 2013, asimismo, se proyecta superar el seis por ciento en el 2014 y llegar al 6,6 en el 2015. Por otro lado, la deuda pública aumentó de 25 por ciento del PIB en el 2008 al 37 por ciento en el 2013, con proyecciones de 63 por ciento para el 2019, a menos que se apliquen medidas correctivas. Este reciente deterioro se debe a las medidas anticíclicas tomadas durante la crisis y a otras fuerzas estructurales que requerirán acciones en diversos frentes.

Por otra parte, el actual panorama político y el marco institucional añaden un velo más de complejidad para la aprobación y aplicación de reformas clave necesarias para hacer frente a estos desafíos emergentes. El paso de un sistema bipartidista a un sistema multipartidista en los últimos quince años ha dado lugar a procesos de reforma más complejos y prolongados. Los retrasos y las dificultades para aprobar reformas integrales y significativas, sobre todo en temas sensibles como la reforma fiscal, han dado lugar a una brecha entre las demandas de la población y los “resultados políticos”. Esta es una preocupación cada vez mayor dada la creciente necesidad de reaccionar y adaptarse rápidamente a los cambios en los acontecimientos mundiales. Del mismo modo, las limitaciones de capacidad, relacionadas con una débil planificación sectorial

e ineficiencias burocráticas, también afectan la capacidad del sector público para implementar políticas y ejecutar proyectos de inversión pública.

## Inclusión: Desigualdad, Empleos y Habilidades

**A PESAR DE SUS POLÍTICAS SOCIALES PROGRESISTAS** y en contraste con la tendencia en la región América Latina, la desigualdad aumenta en Costa Rica. Las tendencias a largo plazo, en diferentes periodos, indican que la desigualdad ha aumentado o ha permanecido estable desde finales de 1980. Los cambios en las metodologías de encuestas en las viviendas crean problemas de comparabilidad a lo largo del tiempo.<sup>1</sup> Durante el periodo de 1989 a 2000, la medida de desigualdad de Gini promedió 0,45, pasando de 0,44 en 1989 a 0,48 en el 2000. Durante el periodo del 2001 al 2009, las tasas de Gini cayeron y se recuperaron nuevamente, con un promedio de 0.50 en todo el periodo. La desigualdad ha aumentado en los últimos años, con un promedio de 0.52 durante el periodo del 2010 al 2014, lo que se explica tanto por las modificaciones de la encuesta de hogares como por la recuperación post-crisis. Por el contrario, el resto de América Latina fue testigo de una marcada reducción en la desigualdad, con un promedio regional que cayó en cinco puntos, de 0,57 en el 2000 a 0,52 en el 2012. Como resultado, Costa Rica ha pasado de ser el país menos desigual en ALC después de Uruguay en el 2000 a estar en la mediana de los 17 países con datos comparables a nivel internacional para el 2012.

Por otra parte, los ingresos del 40 por ciento más pobre se han rezagado en los últimos años. Los recientes cambios en la distribución de ingresos también aparecen al observar la evolución de los ingresos del 40 por ciento más

pobre de la población, que creció aproximadamente dos puntos porcentuales menos que el crecimiento de ingresos promedio entre el 2010 y el 2012. El persistente y alto nivel de desigualdad no solo afectó los impactos del crecimiento en la reducción de pobreza a finales de los años 2000, sino que también revirtió lo que debió haber sido una disminución de tres puntos porcentuales en la pobreza entre el 2010 y el 2014, a un aumento de la pobreza de 0,4 puntos porcentuales.

La creciente brecha de ingresos entre los quintiles superiores e inferiores de la población refleja el desajuste entre el patrón de crecimiento y el empleo versus el perfil de habilidades de la fuerza laboral. Como se mencionó anteriormente, el modelo costarricense de apertura económica ha favorecido el desarrollo de los sectores de alto valor agregado, como la electrónica, los dispositivos médicos, los servicios a las empresas de TI y así sucesivamente. Por el contrario, los sectores de menor valor agregado, como la construcción, el servicio doméstico y la agricultura, han crecido más lentamente e incluso se han contraído. El impulso de Costa Rica hacia sectores de alta gama ha tenido mucho éxito y también ha creado un exceso de demanda de trabajadores calificados, lo que aumenta su valor de mercado. No obstante, Costa Rica no ha aumentado suficientemente su contingente de trabajadores altamente calificados. Sorprendentemente, a pesar del compromiso de larga data de invertir en la educación pública, menos de la mitad de personas de 25 a 29 años de edad habían terminado la educación secundaria o superior en el 2010, aumentando así la cantidad de trabajadores adultos poco calificados, un legado de la crisis de 1980. Los logros educativos en Costa Rica están por debajo de países similares de ALC (como Chile y Panamá), son significativamente más bajos que países similares en

Europa (como Croacia y Lituania), y muy inferiores a las tasas de graduación de la OCDE. Por otra parte, los indicadores de calidad educativa, como PISA, de la OCDE o pruebas TERCE de la UNESCO, colocan a los estudiantes costarricenses detrás de la mayoría de los países con un gasto a niveles comparables. Aún más preocupante, los puntajes en las pruebas internacionales han empeorado en los últimos años. Por lo tanto, el cambio de sectores de valor agregado bajos a altos, sin el correspondiente aumento en el número de trabajadores calificados, ha producido el mismo resultado en la distribución del ingreso como el que produciría un Cambio Tecnológico Sesgado Hacia las Habilidades, es decir, donde la mano de obra poco calificada es reemplazada gradualmente por capital. Sin embargo, dada la baja tasa de graduación, el número de trabajadores no calificados sigue creciendo.

Los efectos en el mercado laboral producidos por este desajuste estructural de calificaciones y empleos se han vuelto aún más pronunciados desde la crisis global. La generación de empleo en sectores que utilizan mano de obra poco calificada ha sido, en su mayoría, baja o negativa desde el 2007. El desempleo comenzó a aumentar durante la crisis global y ha seguido empeorando desde entonces, llegando a nueve por ciento en el 2014. Los pobres, las mujeres y los jóvenes se han visto afectados de manera desproporcionada en su incapacidad de encontrar puestos de trabajo, ya que los sectores donde la generación de empleos ha sido mínima o incluso negativa durante los últimos seis años, son justamente aquellos que principalmente emplean trabajadores poco calificados. Por lo tanto, no es de extrañar que el desempleo se incrementara desproporcionadamente para este segmento de trabajadores. En el otro extremo del espectro, los sectores que emplean a trabajadores en su mayoría altamente calificados, como

servicios financieros, bienes raíces, servicios personales y otros, están creciendo rápidamente, elevando los retornos de los niveles más altos de educación.

Como tal, las brechas de ingresos entre ricos y pobres y entre trabajadores calificados y no calificados son mayores desde el “punto de inflexión” de la crisis global. En concreto, entre el 2007 y el 2013, los ingresos de quienes están en el quintil superior aumentaron con relación al asalariado promedio (de 2 a 2,19), mientras que los ingresos de los trabajadores en el quintil inferior cayeron en relación al promedio (de 0,52 a 0,29). Se observa un cuadro similar en las disparidades por nivel de capacidades: para los trabajadores con educación superior, la tasa para el ingreso medio aumentó (de 1,89 a 2,01), mientras que la tasa para trabajadores con secundaria completa o incompleta se mantuvo estable. La tasa cayó para los trabajadores con educación primaria o menos (de 0,79 a 0,73 del ingreso medio). De hecho, los rendimientos de la educación han aumentado junto con el aumento de la desigualdad en Costa Rica, en contraste con las tendencias en la mayoría de otros países de ALC.

Además, a pesar del ambicioso Pacto Social de Costa Rica, los impuestos y las transferencias no han demostrado ser eficaces en cuanto a la redistribución de ingresos para compensar estas disparidades. Dos factores principales lo explican. *En primer lugar*, si bien la recaudación de ingresos en Costa Rica coincide con la de países de renta media-alta y alta (en torno al 22 por ciento del PIB de los impuestos generales más las cotizaciones sociales y otros ingresos), los ingresos fiscales generales son bajos (13,5 por ciento del PIB), y la estructura de los impuestos no es muy progresiva. Desde 1953, la Asamblea ha aprobado 1.259 exenciones fiscales (casi la mitad de ellas con definiciones poco claras sobre los impuestos exonerados), que

suman 5,6 por ciento del PIB. Por lo tanto, el país tiene una capacidad limitada para contrarrestar la desigualdad de ingresos mediante políticas fiscales. *En segundo lugar*, los programas de asistencia social en Costa Rica están fragmentados, con una cobertura muy baja entre los pobres y vulnerables. Incluso el programa de mayor cobertura (comedor escolar) alcanza solo a la mitad de la población en el quintil de ingresos más bajo. Una gran parte de la población que no vive en pobreza se beneficia de los programas sociales y la precisión de la focalización de los programas es baja comparada con otros países. Por ejemplo, solo el 44 por ciento del programa de transferencia condicionada de efectivo de Costa Rica (CCT) “*Avancemos*” alcanza a personas del quintil más pobre; mientras que los beneficios CCT del Programa “*Red de Oportunidades*” de Panamá alcanzan al 74 por ciento de este sector.

## Crecimiento y Competitividad

**EL DESEMPEÑO DEL CRECIMIENTO PROMEDIO EN COSTA RICA** ha sido positivo en las últimas décadas. Como se mencionó anteriormente, el PIB per cápita se ha triplicado desde 1960 versus un aumento de 260 por ciento ocurrido en la región. El crecimiento ha promediado 4,5 por ciento entre el 2000 y el 2013, por encima del promedio latinoamericano de 3,8 por ciento. Si se observa el periodo posterior a la crisis global, la economía del país se recuperó de manera análoga a un grupo de países similares (Chile, Croacia, República Dominicana, Lituania, Panamá y Uruguay). Sin embargo, como se mencionó anteriormente, desde 1990 el país no ha mostrado ningún signo de convergencia hacia los niveles de renta per cápita de

Estados Unidos, en contraste con los de mejor desempeño en la región latinoamericana.

Es importante destacar que la competitividad del país enfrenta varios desafíos y su economía está mostrando signos de vulnerabilidad.

Estas restricciones reflejan dos fuerzas: el desfase de las habilidades y los empleos, y los factores asociados con el clima de inversiones.

*En primer lugar*, los salarios relativamente altos han hecho que Costa Rica sea menos viable en los sectores de bajo valor agregado, mientras que la oferta insuficiente de habilidades obstruye la competitividad en sectores de alto valor agregado. *Por un lado*, los altos niveles de ingresos, junto con generosos beneficios sociales se han traducido en altos salarios de reserva en todos los niveles. Los salarios relativamente altos han vuelto al país menos competitivo en sectores de bajo valor agregado. *Por otro lado*, el impulso hacia sectores de alto valor agregado, como la electrónica, los dispositivos médicos y los servicios de TI, ha tenido mucho éxito. Sin embargo, la oferta insuficiente de trabajadores altamente calificados ha generado una excesiva demanda de habilidades. Esto, a su vez, ha ejercido una presión ascendente en los salarios de trabajadores altamente calificados.

*Y en segundo lugar*, una serie de factores relacionados con el clima de inversiones disminuyen la competitividad de Costa Rica. El aumento de los costos de la electricidad, los altos costos de logística y las regulaciones onerosas, además de la apreciación del tipo de cambio real en los últimos ocho años están mermando la competitividad externa del país. Estos costos, en combinación con los altos costos salariales, han vuelto al país menos competitivo en sectores de bajo valor agregado. Por ejemplo, las exportaciones de textiles han caído dramáticamente en la última década, pasando de ser el 13,3 por ciento de las exportaciones en el 2000 al 1,6 por ciento en el 2014. Esta tendencia se ha atribuido principalmente a los

altos costos de producción en Costa Rica en comparación con los países vecinos. Aunque Costa Rica se ha destacado por su impulso hacia sectores de alto valor agregado, su débil infraestructura fuera de las Zonas Francas y los escasos vínculos regresivos entre corporaciones multinacionales orientadas a la exportación y empresas locales han limitado los potenciales efectos cascada en la economía en su conjunto. La calidad de los servicios de transporte y, en particular, de la infraestructura vial y portuaria es relativamente débil. La apreciación del tipo de cambio real también ha tenido consecuencias negativas para las exportaciones y el sector del turismo, así como para la IED que ingresa o sale del país. Por ejemplo, en el 2014, el anuncio de Intel de reubicar su planta de fabricación de microchips en Vietnam y el posterior anuncio del Bank of America de cerrar su centro de servicios suscitaron un nuevo diálogo sobre la importancia de diversificar las exportaciones y mejorar la competitividad. Aunque Intel ha mantenido sus servicios de ingeniería y diseño en Costa Rica, las exportaciones de productos electrónicos se redujeron en casi 20 por ciento en el 2014. Sin embargo, la diversificación de las exportaciones ha sido útil y el fuerte aumento en la producción de dispositivos médicos ha ayudado a compensar esta reducción en el sector de electrónicos.

## **Sostenibilidad: Presiones Fiscales, Sociales y Ambientales**

**LA SOSTENIBILIDAD ESTÁ AMENAZADA** por el deterioro de la situación fiscal. Al igual que en muchos otros países, Costa Rica se enfrentó a la crisis global implementando políticas fiscales anticíclicas. Esta medida fue bien recibida dada la magnitud de la crisis y el espacio fiscal que el



país tenía en ese momento (la deuda pública estaba por debajo del 25 por ciento del PIB en el 2008). Sin embargo, estas políticas crearon presiones estructurales en las cuentas fiscales del país: a diferencia de otros países que implementaron políticas fiscales provisionales, Costa Rica decidió aplicar incrementos fuertes y permanentes en los salarios públicos durante 2008-2010. Como resultado, la masa salarial del gobierno central aumentó de 5,5 por ciento del PIB en el 2008 al 7,4 por ciento en el 2014. No obstante, al mismo tiempo los ingresos gubernamentales, que habían subido abruptamente antes de la crisis, cayeron de nuevo al nivel medio para 2000-05. Así, el déficit global del gobierno central aumentó, alcanzando el 5,6 por ciento del PIB en el 2013. Se prevé que superará el seis por ciento del PIB en el 2014 y llegará a 6,6 por ciento del PIB en el 2015. Como resultado, la deuda pública aumentó 12 puntos porcentuales en cinco años, alcanzando 37 por ciento del PIB en el 2013, y se proyecta que superará un preocupante 63 por ciento del PIB en el 2019, a menos que se implementen las medidas correctivas para controlar los gastos y/o aumentar los ingresos. Sin embargo, dichas medidas están limitadas por una serie de rigideces en el sistema, incluyendo numerosos mandatos de gastos, ingresos asignados y exenciones fiscales. Estas rigideces dejan solo el cinco por ciento del presupuesto anual para decisiones de asignación estratégicas en cualquier año determinado. Por otro lado, el proceso presupuestario es fragmentado; tan solo el presupuesto del gobierno central requiere la aprobación de la Asamblea Legislativa. Sin una consolidación fiscal, el déficit podría llevar la deuda pública a niveles insostenibles y amenazar el Pacto Social y la Marca Ecológica del país.

De hecho, existen tensiones entre el alto nivel de gasto social y la capacidad de Costa Rica para cumplir con su ambicioso Pacto Social. *En materia de salud*, a pesar del compromiso de

larga data del país en aras de una cobertura universal, existen importantes “grietas en el sistema” que reducen la eficiencia de este pilar del Pacto Social. La organización actual del sistema ha generado mayores tiempos de espera y frustración en pacientes. Los gastos del propio bolsillo han aumentado junto con el gasto público en salud, y las asignaciones presupuestarias no tienen en cuenta los cambios demográficos o la demanda, conllevando a ineficiencias e inequidades en el servicio de salud. Por otra parte, un sistema obsoleto de infraestructura y gestión de la información reduce la calidad, la transparencia y la eficiencia de la gestión de recursos. *En materia educativa*, los resultados han sido particularmente decepcionantes a pesar del elevado gasto público. Las tasas de deserción son altas, los resultados de las pruebas son bajos y el sistema no está produciendo las habilidades necesarias para cumplir con las exigencias del patrón de crecimiento de Costa Rica. Por último, a pesar de una alta cobertura del *sistema de protección social*, los diferentes regímenes de pensiones acentúan las desigualdades y los programas de asistencia social están fragmentados y mal focalizados, con impactos limitados sobre la pobreza y la desigualdad. En vista de la *creciente desigualdad*, combinada con una peor situación fiscal, estas ineficiencias merman el apoyo al Pacto Social. Existen crecientes indicios de que las clases medias y altas han comenzado a “auto-excluirse” de los servicios públicos y han empezado a pagar por los privados (práctica generalizada en otros países de América Latina). Mientras este proceso continúe, minará seriamente el compromiso de estos grupos de financiar los servicios universales que ya no utilizan, deteriorando aún más la calidad y la legitimidad del sistema.

Del mismo modo, el liderazgo mundial de Costa Rica en la conservación del medio ambiente enfrenta el reto de la creciente presión

sobre el uso de los recursos y de la urbanización. *En primer lugar*, el modelo de Pago por Servicios Ambientales (PSA) compite con costos de oportunidad para el uso de tierras cada vez mayores, lo que lo vuelve fiscalmente insostenible a largo plazo. Además, el compromiso para lograr la neutralidad nacional de carbono no implica solo mantener los niveles actuales de cobertura forestal, sino también reducir los niveles actuales de emisiones de gases de efecto invernadero de todos los sectores. Mientras que una gran parte de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero puede lograrse gracias a una mejor gestión de tierras forestales y agrícolas, el país también necesita reducir las emisiones de carbono de combustibles fósiles procedentes del transporte, de la construcción y del creciente consumo general de electricidad. Esto crea importantes dilemas: el modelo de PSA en sí depende de los ingresos generados por impuestos sobre la gasolina; y aumentar la producción de energía limpia requiere, en algunos casos, la intervención en áreas protegidas. *En segundo lugar*, la urbanización ha aumentado la contaminación del aire y el agua, y no hay ningún plan a largo plazo para proteger el medio ambiente frente a estas amenazas. El país necesita mejorar su calidad de infraestructura, desde el transporte público hasta capacidades de tratamiento de residuos. *Por último*, el uso intensivo de la tierra agrícola ha generado un nivel preocupante de uso de agroquímicos. De manera más general, la falta de un enfoque proactivo para la planificación territorial pone en peligro los resultados positivos en conservación del medio ambiente. Dicho de otra manera, el *status quo* contradice los objetivos a largo plazo del país, en términos de sostenibilidad ambiental.

## Gobernabilidad

**ADEMÁS DE LOS RETOS QUE AFECTAN** a los tres pilares básicos del desarrollo (inclusión, crecimiento y sostenibilidad), hay uno adicional que atraviesa todos los pilares: la administración del sector público no se ha modernizado paralelamente a la economía, limitando así la capacidad de cumplimiento del Estado. A pesar del buen desempeño de Costa Rica en términos de gobernabilidad en relación a la región ALC, tanto las percepciones como las evidencias sugieren que sus instituciones y procedimientos no han podido adaptarse a los retos de un nuevo entorno económico y social. Los retos de gobernabilidad obstaculizan la eficacia de Costa Rica de varias maneras. *En primer lugar*, en una estructura de gobernabilidad donde el poder se distribuye entre muchos actores, el estancamiento político ha obstaculizado la adopción de reformas en muchas instancias durante la(s) última(s) década(s). Como resultado, una de las consecuencias de este estancamiento en la aprobación de reformas ha sido la proliferación de nuevas instituciones públicas (y a menudo autónomas) creadas para lidiar con problemas específicos. *En segundo lugar*, el proceso presupuestario y los numerosos gastos asignados reducen el margen del ejecutivo para controlar la inversión pública y los gastos corrientes o para tomar decisiones de asignación estratégicas. *En tercer lugar*, la inversión pública, particularmente en infraestructura, ha estado paralizada desde hace décadas. Son varios los factores que dificultan la implementación de infraestructura pública y proyectos sociales en los diversos ministerios, tales como los engorrosos procesos asociados a la Ley de Contratación Pública, deficiencias en el marco normativo ambiental, verificaciones y revisiones engorrosas a lo largo de todo el proceso, etc. *En cuarto lugar*, tanto la percepción como la evidencia sugieren ineficiencias en la

prestación de servicios públicos (como veremos a continuación en el caso de servicios sociales básicos). *Por último*, la complejidad institucional del sector público genera procedimientos intrincados que aumentan los costos de las transacciones por interactuar con instituciones públicas y organismos de servicios. La clasificación relativamente baja de Costa Rica en los indicadores empresariales (Doing Business la clasifica en el puesto 83 de 189 países en el 2015) se atribuye parcialmente a los procedimientos engorrosos dentro y entre las instituciones públicas. Costa Rica también tiene una calificación baja en las tasas de Protección al Inversionista (puesto 181), Cumplimiento de Contratos (puesto 129), Pago de Impuestos (puesto 121) y Registro de Negocio (puesto 118). Es sorprendente que un país que depende tanto de la IED tenga tan mala calificación en esas categorías.

## Áreas Prioritarias, Vínculos y Complementariedades

**VARIOS HILOS SE TEJEN** en está “trilogía” de desafíos para la inclusión, el crecimiento y la sostenibilidad; y señalan hacia áreas prioritarias para la acción. Un hilo implica la interacción entre la desigualdad y el crecimiento, lo que gira en torno a la falta de correspondencia entre capacidades y empleos. Otro hilo es el doble reto de mantener la competitividad de los sectores de alto valor agregado, mejorando a la vez la viabilidad de los sectores tradicionales de bajo valor agregado. El incremento en las presiones fiscales amenaza la sostenibilidad del Pacto Social y la Marca Ecológica. *Por último*, los retos de la gobernabilidad también tejen sus hilos a través de la agenda de desarrollo, limitando así la capacidad del sector público para adoptar

reformas, prestar servicios y ejecutar proyectos de infraestructura. Estos retos interconectados destacan una serie de ámbitos prioritarios que Costa Rica tiene que tratar para continuar en un camino de crecimiento sostenible e integrador.

**EDUCACIÓN Y HABILIDADES.** Costa Rica debe desarrollar una fuerza laboral calificada que apoye su trayectoria hacia una economía de alto valor agregado y debe reducir la brecha entre las habilidades y los ingresos. Con menos de la mitad de los adultos jóvenes graduados de la escuela secundaria y con un bajo rendimiento en los resultados de pruebas, la oferta laboral de Costa Rica no parece estar bien adaptada para generar las habilidades que se necesitan en el mercado laboral. Por lo tanto, el desarrollo de una fuerza laboral más calificada garantizará que el país siga siendo competitivo en sectores de alto valor agregado, y que más trabajadores puedan acceder a estos puestos mejor remunerados, incluyendo al 40 por ciento inferior de la población. Como estos cambios son estructurales tienen, en su mayoría, una naturaleza a largo plazo. Los trabajadores no pueden simplemente “adquirir una educación de la noche a la mañana”. Por ello, abordar estos desafíos requerirá un enfoque de tres vertientes: (i) fortalecimiento de la calidad, la retención y la relevancia del sistema educativo (desde preescolar hasta la escuela secundaria), lo que ayudará a desarrollar las habilidades de los “trabajadores del mañana”; (ii) mejorar la calidad y la relevancia de la educación superior; y (iii) fortalecer el sistema de capacitación técnica para la fuerza laboral.

Es necesario contar con medidas enérgicas para reformar el sistema educativo de Costa Rica. Teniendo en cuenta el nivel de desarrollo y el alto gasto en educación del país, el sistema educativo tiene serias carencias de calidad (como lo demuestra los resultados de las pruebas), de retención (bajas tasas de finalización) y de

relevancia (según lo refleja el bajo nivel de retorno a las capacitaciones, y los niveles más bajos de educación). Aunque las altas tasas de deserción escolar secundaria son un síntoma de problemas más amplios en el sistema, los desequilibrios en la asignación de gasto público benefician la educación primaria (41 por ciento) y superior (32 por ciento), con una asignación relativamente baja para la educación secundaria (27 por ciento). De hecho, tanto la proporción del gasto público como la asignación, por alumno, para educación secundaria son bajas para los estándares internacionales y dado el nivel de desarrollo de Costa Rica. Por otra parte, las desigualdades en los resultados del aprendizaje comienzan temprano en la vida y afectan la motivación y la capacidad de aprendizaje a lo largo de los años escolares. Además de reequilibrar el gasto hacia la educación secundaria y el desarrollo de la primera infancia, Costa Rica debe fortalecer la calidad docente y mejorar la rendición de cuentas mediante un seguimiento periódico con evaluaciones estandarizadas de aprendizaje y un marco de gobernabilidad e incentivo más eficaces.

Dado el perfil de alta capacitación de las oportunidades laborales en Costa Rica, se necesitan además esfuerzos sistemáticos para mejorar la calidad y relevancia de la educación superior. Actualmente, el sistema de educación superior está muy sesgado hacia las ciencias sociales y las humanidades y produce pocos graduados en Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas, contribuyendo aún más a la escasez de personal calificado en sectores de alto valor agregado. Por otra parte, debido a los procedimientos anticuados y burocráticos para reconocer títulos extranjeros, es difícil para Costa Rica “importar” las habilidades necesarias para sostener su modelo de crecimiento de alto valor agregado. También se debe contar con mecanismos de calidad y rendición de cuentas, con

acuerdos de desempeño académico con universidades públicas y normas de acreditación de calidad para la educación superior universitaria y no universitaria.

Por último, el país necesita ampliar la oferta y la relevancia de la capacitación técnica, que es la forma más directa para desarrollar capacidades en la fuerza laboral actual. Una vez más, puede resultar útil contar con estándares de calidad más sólidos, certificaciones de programas técnicos y responsabilidades por parte de los institutos de formación. El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) también podría mejorar la coordinación con los empleadores del sector privado a fin de diseñar ofertas académicas y cursos relevantes para el mercado que respondan mejor a las necesidades de los cada vez más sectores de la economía.

**COMPETITIVIDAD Y CLIMA EMPRESARIAL.** Para promover el crecimiento y la inclusión en el mercado laboral se requiere enfrentar el doble desafío de mantener la competitividad de los sectores de alto valor agregado, mejorando a la vez la viabilidad de los sectores de bajo valor agregado. Por ejemplo, el mejorar la integración de las empresas nacionales y orientadas a la exportación mediante vínculos regresivos podría sostener el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas (PYME), generando puestos de trabajo en ocupaciones que requieren de capacitación baja y media. Esto se puede realizar mediante la reducción de los costos de operación para mejorar la productividad laboral y contrarrestar los altos costos laborales en Costa Rica en comparación con sus países vecinos; por ejemplo, reduciendo los costos para hacer negocios a través de una simplificación normativa.

**INFRAESTRUCTURA.** El reducir el déficit de infraestructura aumentaría la competitividad, el crecimiento y la sostenibilidad ambiental. Son

evidentes los esfuerzos históricos de Costa Rica por construir una amplia red de infraestructura en casi todas las áreas de servicio productivas (agua, saneamiento, transporte, electricidad y telecomunicaciones): el país tiene dos veces las carreteras y tres veces la densidad de ferrocarril de países promedios con ingresos medios. Casi todos tienen acceso a la electricidad y el uso de celulares es superior al uso promedio de la OCDE. Sin embargo, el casi congelamiento de la inversión en infraestructura pública hasta la década de 1990, así como las recientes restricciones fiscales, han mellado la capacidad del país para mejorar y mantener su infraestructura. Además, el gobierno ha enfrentado retos significativos en la implementación de inversión en infraestructura de manera oportuna. Como resultado, hoy en día las carreteras y puertos tienen las más bajas marcas de calidad en la región ALC. Los precios de la electricidad se han duplicado desde el 2007 debido a un variable abastecimiento hidroeléctrico que depende del clima, lo que ha conllevado a un mayor uso de unidades térmicas y a altos costos operativos, entre otros factores. Este déficit de infraestructura reduce el potencial de crecimiento de las empresas locales y la generación de puestos laborales. Esto es particularmente cierto en el caso de las empresas que operan fuera de las Zonas Francas (ZF). Además, el país tiene que mejorar sus capacidades de gestión de residuos y producción de energía limpia para ser capaz de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y la contaminación del agua y del suelo. La mejora de infraestructura plantea una serie de ventajas y desventajas, incluyendo la necesidad de intervenir en áreas protegidas (en el caso de la producción de energía limpia), y la necesidad de controlar el déficit fiscal en curso. Dada la necesidad de seguir invirtiendo en infraestructura, y la realidad de las limitaciones fiscales, Costa Rica debe buscar opciones en aras de la

participación del sector privado en el mantenimiento y la mejora de su infraestructura.

Tanto el crecimiento *como* la inclusión se verían beneficiados con las numerosas complementariedades implicadas en la mejora de la educación, la competitividad y la infraestructura. Una fuerza laboral con la educación apropiada y habilidades relevantes resulta fundamental para sostener el crecimiento económico y el aumento de la productividad. Paralelamente, el cierre de la brecha educativa entre los pobres y no pobres es también altamente trascendental para la inclusión, ya que se brindan oportunidades al 40 por ciento inferior. Reducir los costos de hacer negocios impulsará la competitividad en varios sectores. Por otra parte, el aumento del gasto en infraestructura estimularía la construcción, creando así más puestos de trabajo para el gran número de trabajadores poco calificados.

Al mismo tiempo, es necesario adoptar medidas para garantizar la sostenibilidad del modelo de desarrollo costarricense:

- **Sostenibilidad fiscal:** Para mejorar la situación fiscal con el fin de restaurar la sostenibilidad se necesitan reformas para controlar los gastos y aumentar los ingresos. En el ámbito del gasto, se debe incluir la contención de la masa salarial del sector público consolidado, ya que los salarios del sector público, tanto del gobierno como, y en mayor medida, de las empresas estatales y otras instituciones públicas, están muy por encima del sector privado en todas las categorías laborales. Asimismo, se debe revisar la sostenibilidad fiscal en el sistema de pensiones, especialmente en el caso de los regímenes especiales de pensiones en el sector público. Además, se necesita reformar integralmente el proceso presupuestario para aumentar la eficiencia y la transparencia en todas las entidades del sector público. Finalmente,

al reducir la asignación de ingresos, que cubren más de la mitad del gasto primario, se haría que el proceso presupuestario sea más flexible. Las reformas integrales también son necesarias para aumentar los ingresos; por ejemplo, las 1.259 exenciones fiscales aprobadas desde 1953 que comprenden a casi el seis por ciento del PIB necesitan ser revisadas detalladamente. El restringir esas exenciones haría que el sistema fiscal sea más racional y progresivo, y produciría mayores ingresos. Esta reforma es fundamental para restablecer la sostenibilidad de las cuentas fiscales, una condición necesaria para lograr los objetivos económicos y sociales de Costa Rica.

- **Sostenibilidad social:** Además de fortalecer la educación y las áreas prioritarias para sostener el Pacto Social, incluyendo salud y protección social, Costa Rica necesita modernizar su sistema universal de salud para mejorar la calidad mediante: (i) el fortalecimiento del modelo de atención de salud para poder adaptarse mejor a los cambios demográficos y epidemiológicos, garantizando a la vez la calidad y oportunidad de la prestación de servicios; (ii) la mejora del modelo financiero del presupuesto y la asignación de recursos; y (iii) la mejora del modelo de gestión del sistema de salud teniendo en cuenta la rendición de cuentas, la eficiencia y el desempeño. El país también tiene que aumentar la eficacia en sus programas de protección social mediante (i) la armonización de los criterios de elegibilidad y los sistemas de información social; (ii) el mejoramiento del monitoreo de desempeño; y (iii) la reducción de la fragmentación institucional y de los programas.
- **Sostenibilidad ambiental:** Para mantener su reconocida “Marca Ecológica”, Costa Rica tiene que equilibrar los objetivos

ambientales y las metas de gestión de los recursos naturales, mediante: (i) la revisión de la sostenibilidad del mecanismo de PSA para la conservación; (ii) la modernización del tratamiento de aguas servidas y de residuos sólidos (infraestructura, prestación de servicios, marco normativo, capacidad); (iii) el aumento de la oferta de energía renovable flexibilizando las regulaciones sobre el uso de las áreas protegidas; (iv) la implementación de una política de transporte integral, incluyendo medidas para reducir el crecimiento de la demanda de energía asociada con el transporte; (v) el fortalecimiento de la regulación y supervisión del uso de agroquímicos y el incentivo de la expansión de la agricultura (orgánica) “ecológica”; y (vi) la mejora de la planificación territorial, la gestión de suelos y el manejo de desastres naturales causados por el hombre.

**GOBERNABILIDAD.** El progreso en todos los ámbitos prioritarios antes mencionados depende de una mejor capacidad del sector público para planificar e implementar políticas, ejecutar proyectos de inversión pública, prestar servicios y aumentar la rendición de cuentas. A pesar de los buenos niveles de gobernabilidad de Costa Rica en comparación con el resto de la región de ALC se observa, cada vez más, una menor efectividad de las instituciones gubernamentales. Los reglamentos engorrosos, que en muchos casos provienen de la falta de coordinación entre las instituciones, hacen que sea más desafiante el proceso de inicio y administración de un negocio (especialmente una empresa pequeña o mediana que no está en la Zona Franca). Los bajos niveles de transparencia y rendición de cuentas reducen la eficiencia del gasto público. El actual panorama político, donde las minorías políticas tienen el poder de

retrasar votos, reduce aún más el margen de aprobación y aplicación de las reformas necesarias. Resulta evidente la necesidad de mejorar la gobernabilidad en todas las áreas prioritarias; por ejemplo, aumentando la rendición de cuentas en el sector educación (por ej., seguimiento de los logros del estudiante para recompensar a maestros y desempeño de escuelas). La generación de empleos se beneficiaría de la agilización de las regulaciones empresariales, así como también la contratación pública y los procesos de inversión para mejorar la infraestructura. Un presupuesto más consolidado, un menor número de exenciones fiscales y un mayor control sobre el gasto de las instituciones autónomas podrían ayudar enormemente a reducir el déficit fiscal en curso, y mejorarían la capacidad de monitorear los resultados del gasto público. A su vez, una gestión basada en resultados ayudaría a mejorar la eficiencia del gasto público; por ejemplo, aplicando el uso de sistemas de información comunes y modernizando los marcos de seguimiento y evaluación en los sectores sociales.

**UNA AGENDA PARA EL CONOCIMIENTO.** Por último, se necesita cerrar una serie de brechas de conocimiento para entregar mejor información para las decisiones de políticas. Si bien existe una comunidad grande y productiva dedicada a la investigación y análisis de las

políticas de Costa Rica, existen ciertos temas donde la existencia de una mayor investigación y recopilación de datos podría proporcionar más información para ayudar a diseñar reformas más concretas en las políticas para enfrentar los problemas presentados anteriormente. Por ejemplo, aún no se conocen bien los factores específicos que impulsan la deserción escolar secundaria. En el mercado laboral, no está claro si la reducción de empleos en agricultura, manufactura y construcción es algo cíclico o estructural y esto tiene implicaciones importantes para el desempleo de trabajadores poco calificados. Del mismo modo, aunque existen fuertes indicios de que los salarios de reserva son altos, podrían realizarse más estudios para cuantificar mejor este fenómeno. Para mejorar la eficiencia del sector público, es crucial identificar los cuellos de botella específicos que tiene el gobierno al ejecutar los proyectos de infraestructura, así como sus repercusiones en los costos. Además, los mecanismos de articulación para una mejor eficacia de los programas sociales deben basarse en un profundo mapeo institucional de los programas sociales. Por último, la conservación del medio ambiente tiene que estar más vinculada con la actividad económica. En ese sentido, una brecha de conocimiento clave es saber cómo vincular la producción sostenible y los paisajes rurales con la conservación.

## Nota

1. Las tendencias a largo plazo en pobreza e inequidad están sujetas a salvedades sobre la medición de ingresos debido a varios cambios en la metodología de la encuesta en ese periodo de tiempo. Se producen los principales “avances” en la comparabilidad

de las series de datos en 2001 y el 2010. Por lo tanto, la medición del bienestar en los tres periodos de tiempo de 1989 al 2000, 2001-09 y 2010-14 no es estrictamente comparable. Consultar el Capítulo 2 y el Cuadro 2.1





# 1. Introducción y Contexto del País

**COSTA RICA ES UN PAÍS PEQUEÑO**, con objetivos económicos, sociales y ambientales ambiciosos. El país cubre una superficie de 19.700 millas cuadradas (51.100 kilómetros cuadrados), con una población de 4,7 millones, de los cuales casi dos tercios viven en zonas urbanas. Un país de ingresos medios-altos, con un PIB per cápita de US\$ 13.876 (PPA actual), que está evaluando su asociación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con debates programados para este año. El modelo de desarrollo de Costa Rica se basa en cuatro pilares fundamentales: su prolongada democracia, un ambicioso Pacto Social, un modelo de apertura económica y su célebre Marca Ecológica. Este modelo ha logrado muchos éxitos, incluyendo tasas sostenidas de crecimiento saludable, mejoras en los indicadores sociales, beneficios ambientales y una de las tasas de pobreza más bajas de la región América Latina y el Caribe.

Anclado en una región plagada por la agitación política y social hasta finales del siglo XX, Costa Rica se destaca como la democracia en funcionamiento más duradera de América Latina. El país, uno de los más pequeños en América Latina y el Caribe (ALC), empezó su proceso de construcción como nación democrática en el siglo XIX, con el desarrollo de la industria del café.<sup>1</sup> Se promovieron la estabilidad y el consenso desde los primeros años de existencia del país, y esto continuó durante la transición a la democracia moderna que comenzó en 1949 (recuadro 1.1). Desde entonces, se han celebrado elecciones cada cuatro años, con transiciones pacíficas de poder entre los partidos políticos. Esto la convierte en la democracia en funcionamiento más antigua de América Latina. Existe un claro sistema de controles y

contrapesos entre el Ejecutivo y la Asamblea Legislativa. Las normas políticas de Costa Rica han atribuido gran importancia al logro de un amplio consenso político-social sobre las políticas principales. La participación en las elecciones sigue siendo alta, con un 70 por ciento de votantes en el 2010 y 68 por ciento de votantes en el 2014, si bien disminuyó de los niveles de 80 por ciento que tenía durante las elecciones en la década de 1990.<sup>2</sup> Esta estabilidad política, que le ha valido a Costa Rica la etiqueta de “la Suiza de América Latina”, se ha atribuido a varios factores, incluyendo la abolición del ejército después de una guerra civil de dos meses en 1948, la presencia y poder limitados de oligarquías tradicionales y la Constitución de 1949, que creó uno de los primeros estados de bienestar de América Latina.

El país también ha forjado un Pacto Social de largo alcance, con acceso universal a los servicios básicos y una larga tradición de derechos sociales. Las raíces del Pacto Social de Costa Rica datan de mediados del siglo XX y se basan en garantías constitucionales de los derechos sociales básicos, un extenso Código Laboral, educación pública y un sistema de salud universal administrado por la Caja Costarricense de Seguridad Social (recuadro 1.1). Como resultado, la mayoría de la población tiene acceso a mejores fuentes de agua (96 por ciento), saneamiento (94 por ciento) y electricidad (99 por ciento).<sup>3</sup> Se reconoce ampliamente que el sistema de atención médica universal costarricense, junto con la amplia cobertura de agua potable y saneamiento, son las principales razones detrás de sus impresionantes resultados de salud.<sup>4</sup> La esperanza de vida al nacer aumentó de 61,6 años en 1960 a 79,7 años en el 2012, solo un año menos que el promedio de la OCDE de 80,7 años. Casi todos

### RECUADRO 1.1 Bases Históricas del Pacto Social de Costa Rica

El Pacto Social de Costa Rica tiene sus raíces en su patrón de asentamiento colonial y su estructura de producción cafetera. En gran parte aislado, poco poblado y sin metales preciosos para exportar, Costa Rica contaba con una economía uniformemente pobre de subsistencia durante el periodo colonial (1600-1800). Los agricultores del Valle Central trabajaban en su propia tierra, en granjas. Debido al predominio de hogares campesinos, Costa Rica fue descrita como una “democracia rural” durante este periodo, con mínimas divisiones sociales y pocas diferencias de clase, en contraste con los países vecinos.

Después de la independencia en 1821, la producción de café creció rápidamente y se convirtió en el motor del crecimiento económico de Costa Rica. El café se convirtió en una fuerza para el desarrollo de la infraestructura nacional, la organización institucional y la estructura productiva. Se construyeron carreteras para exportar café a Europa. Se aceleró la producción de café pasando de derechos comunales sobre las tierras a la privatización de las mismas; asimismo, el predominio de pequeñas propiedades y la noción de derechos de propiedad individuales contribuyeron a lograr una menor desigualdad y a una riqueza compartida. Por otro lado, la tierra abundante y la escasez de mano de obra generaron altos salarios, lo que contribuyó a una distribución más equitativa de los ingresos procedentes de las exportaciones de café. A medida que aumentaba la demanda internacional, los grandes exportadores se vieron obligados a comprar café de los pequeños productores, mientras que a su vez, los pequeños agricultores dependían de los grandes exportadores para el *beneficio* (*hullery* donde se lava el café, se seca y se empaqueta para la exportación, creando así una fuerte interdependencia mutua). Esto facilitó, a mediados del siglo XIX, la consolidación del Pacto del Café, el contrato implícito desarrollado entre grandes exportadores y productores más pequeños. En parte, este pacto fue factible porque Costa Rica tenía un territorio pequeño con una pequeña población concentrada en el Valle Central, donde todos se enfrentaban a las mismas adversidades y riesgos. El contrato implícito era un mecanismo social para enfrentarse a estos riesgos y superar las pequeñas limitaciones.

Las relaciones sociales implícitas en el Pacto del Café llevaron gradualmente al surgimiento de una ideología igualitaria y nacional que validó la participación de los pequeños productores y los trabajadores sin tierra, no solo en la distribución de los productos de la economía, sino también en la arena política. Esto condujo a la versión costarricense del Estado liberal, donde los intereses de los diferentes sectores podían expresarse democráticamente, las normas eran universalmente aplicables y las instituciones y los códigos legales promovían el crecimiento de la actividad económica y de una sociedad democrática. Los gobiernos liberales crearon un marco legal que protege los derechos individuales y de propiedad, garantiza la libertad del mercado y establece múltiples límites y contrapesos en el poder.

### RECUADRO 1.1 continuación

Esta ideología igualitaria proporciona las bases para el notable estado de bienestar costarricense. En 1941, el presidente Rafael Ángel Calderón Guardia creó el sistema de seguridad social (Caja Costarricense Iversales. En 1943, se promulgó un Código de Trabajo y se redactó un artículo sobre derechos sociales (Garantías Sociales) en la Constitución de 1949. Los derechos sociales incluyen salud, vivienda, asistencia social, servicios públicos, impuestos y salarios mínimos, entre otros.

*Fuente:* Adaptado de González-Vega y Céspedes (1993).

los partos son atendidos por personal médico calificado y la tasa de mortalidad infantil es de 10,6 muertes por cada 1.000 niños nacidos vivos, una gran mejora desde 1960, año que registraba 90 muertes por cada 1.000 niños nacidos vivos. Por otra parte, en el 2011 la tasa de alfabetización de adultos de 15 años o más alcanzó el 97 por ciento y el porcentaje de adultos de 25 años o más sin educación formal fue de 3,4 por ciento en el 2010. Los más jóvenes están completando más años de educación a lo largo del tiempo. Por ejemplo, los adultos jóvenes de 25 a 29 años tenían solo un promedio de cuatro años de educación en 1950; en 1980 registraron, en promedio, una educación primaria completa (seis años); y en 2010, educación básica completa (nueve años en promedio). Esto se debe, parcialmente, al sólido compromiso de la sociedad de invertir en educación, tal como refleja un mandato constitucional recientemente aprobado (junio de 2010) para aumentar el gasto en educación de 6 a 8 por ciento del PIB.

La economía costarricense ha sido transformada por sus políticas de apertura económica, centradas en apertura comercial, diversificación de exportaciones, Zonas Francas (ZF) y la inversión extranjera directa (IED). La apertura comercial ha sido un bloque de construcción fundamental para este modelo desde 1963, año en que Costa Rica se unió al Mercado Común

Centroamericano (MCCA, integrado por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), el mismo que encabezó la integración comercial en América Central, lo que llevó, eventualmente, a una unión aduanera. El segundo hito tuvo lugar 20 años más tarde (1983), cuando Costa Rica se unió a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, fortaleciendo sus relaciones comerciales con los Estados Unidos. Pero tal vez el paso más significativo fue unirse al CAFTA-DR (Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos, por sus siglas en inglés), que proporcionó al comercio de Costa Rica un marco más estable y confiable con su principal socio comercial, Estados Unidos, e introdujo cambios al marco legal para promover la transparencia y garantizar un entorno seguro y previsible para los inversionistas. Esto dio lugar a su vez a la ruptura de los monopolios gubernamentales en los sectores de telecomunicaciones y seguros. Luego del CAFTA-DR, Costa Rica ha suscrito nuevos acuerdos comerciales con Canadá, China, la Unión Europea, México, Perú y Singapur, consolidando así su apertura económica. Otro elemento fundamental para su modelo económico fue la aprobación de la Ley de ZF en 1981 (enmendada en 1990 y 2010). Esto generó la aparición de una ola de IED en el país: primero en sectores de baja tecnología (textiles), pero gradualmente atrajo empresas en sectores de

alta tecnología (electrónica, manufactura avanzada, dispositivos médicos y ciencias de la vida, y servicios para la exportación).

Este modelo de apertura económica resultó exitoso para atraer la IED y para movilizar a Costa Rica a posiciones más altas dentro de las cadenas globales de valor durante las últimas dos décadas. El modelo de desarrollo ha transformado al país de una economía basada en la agricultura rural, a mediados de los años 1950, a un país con industrias de alto valor agregado que contribuyen a varias cadenas de valor mundiales. Para el 2014, las zonas francas representaban el 53 por ciento de las exportaciones y la economía de Costa Rica es muy intensiva en la inversión extranjera directa (4,2 por ciento del PIB). Las exportaciones están bien diversificadas, y los sectores manufactura y servicios de alta tecnología juegan un papel cada vez más importante. Costa Rica contribuye con un mínimo de cinco cadenas de valor mundial de alta tecnología: electrónica, dispositivos médicos, dispositivos automotrices, dispositivos aeronáuticos/aeroespaciales y dispositivos de películas/difusión. La electrónica, dispositivos médicos y otros productos manufacturados representan en la actualidad aproximadamente el 60 por ciento de exportación de bienes. La cartera agrícola, cada vez más diversificada (plátanos, piñas, café, etc.), representa la mayoría de exportaciones de otros bienes, mientras que los productos de bajo valor agregado, como textiles, van perdiendo su relevancia. Las exportaciones de servicios (turismo, servicios empresariales) también juegan un papel importante en la economía y se han diversificado. Los servicios empresariales representan casi la mitad de todas las exportaciones de servicios (principalmente Tecnología de Información y Comunicación, TIC y conexos).

Por último, Costa Rica ha construido una “Marca Ecológica” de renombre mundial enfocada en la conservación, la reforestación y las

áreas protegidas. Es el único país tropical en el mundo que ha revertido la deforestación, incrementando la superficie cubierta por bosques, de 26 por ciento en 1983 a 52 por ciento en la actualidad (recuadro 1.2). La reforestación se atribuye parcialmente al Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA), que proporciona incentivos para la conservación y rehabilitación de los bosques, alcanzándose un promedio de 310.000 hectáreas por año en tierras de propiedad privada a lo largo de la última década. Costa Rica también ha destinado el 26 por ciento de su superficie terrestre para las áreas protegidas, incluyendo parques nacionales, un importante destino para los turistas (el 53 por ciento de los turistas visitó los parques en el 2012).<sup>5</sup> El turismo se ha convertido en un sector dinámico, contribuyendo al 4,6 por ciento del PIB y al 14,2 por ciento de las exportaciones totales en el 2013. Costa Rica también destaca como el único país de América Latina que tiene como objetivo alcanzar la neutralidad del carbono para el 2021 (recuadro 1.2).

Este modelo de desarrollo ha generado claros dividendos económicos y sociales. Las tasas de pobreza están entre las más bajas de América Latina y el Caribe. El PIB per cápita se ha triplicado desde 1960 y es en la actualidad US\$ 13.876 (PPA actual). Se ha registrado un crecimiento de 4,5 por ciento en promedio entre el 2000 y el 2013, por encima del promedio latinoamericano de 3,8 por ciento. Utilizando una línea de pobreza de US\$ 4 (PPA 2005), solo el 12 por ciento de la población del país se considera pobre (menos de la mitad del promedio en América Latina). Tomando una línea de pobreza de US\$ 2,5, solo el 4,7 por ciento de la población es pobre (o aproximadamente un tercio del promedio en América Latina). Por otra parte, solo el 1,4 por ciento de la población vive debajo de la línea de pobreza de US\$ 1,25, muy por debajo de la Meta de Pobreza Extrema del

## RECUADRO 1.2 La Reconocida Marca Ecológica de Costa Rica

Costa Rica ocupa solo 0,03 por ciento de la superficie de la Tierra, pero se considera uno de los 20 países con mayor biodiversidad en el mundo, con 52 por ciento de su territorio cubierto por bosques y 26 por ciento de áreas protegidas. Esto no siempre fue así. Aunque más de la mitad del país estaba cubierto por bosques en 1950, la deforestación había reducido esto a tan solo el 26 por ciento en 1983, debido a la presión de una población creciente y la conversión masiva de bosques en pastizales, todo esto respaldado por políticas que apoyaban la ganadería y el desarrollo agrícola.

*La Marca Ecológica y los Pagos por Servicios Ambientales.* Reconociendo el potencial valor económico y global de los bosques y los riesgos producidos por la degradación ambiental a causa de la rápida deforestación, se aprobaron varias leyes marco con los principios básicos de la “Marca Ecológica” costarricense, con miras a rehabilitar las tierras boscosas, destinándose así vastas extensiones de tierra para la creación de áreas protegidas. Luego de años debatiendo políticas y creando consenso, se desarrolló un enfoque nacional de pago por servicios ambientales, que ahora toma la forma del Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA), reconocido mundialmente. Este programa se basa en una larga cadena de legislaciones previas que hacían que los costos de reforestación sean deducibles de impuestos (Ley Forestal N° 4475 de 1969), estableciendo la reforestación como un imperativo legal (Ley Forestal N° 6184 de 1977), así como incentivos fiscales mediante la creación de certificados que recompensaban a terratenientes por reforestar y permitían que la autoridad intervenga significativamente en el uso de los recursos forestales (Leyes Forestales N° 7032 de 1986 y 7174 de 1990).

PSA se estableció formalmente en 1995, cuando el Gobierno aprobó la Ley Forestal N° 7575. Dicha ley establece un marco para los pagos a los terratenientes por estos servicios de ecosistema y estableció el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) para gestionar PSA, así como un nuevo certificado por la conservación de bosques a fin de recompensar a los terratenientes por sus servicios en el ecosistema. Además de la Ley Forestal de 1995, el gobierno promulgó otras leyes relacionadas con el medio ambiente: (i) la Ley 1995 del Medio Ambiente N° 7554, que exige un “ambiente equilibrado y ecológicamente impulsado para todos”; (ii) Ley No. 1996 Forestal 7575, que ordena el “uso racional” de los recursos naturales y prohíbe cambios en la cobertura de tierras en los bosques; y (iii) la Ley de Biodiversidad 1998, que promueve la conservación y el “uso racional” de los recursos de biodiversidad e incluye medidas para conservar, proteger y aprovechar de manera sostenible los recursos biológicos con el fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones futuras y la supervivencia del patrimonio natural. Posteriormente, la simplificación fiscal y la Ley de Eficiencia N° 8114 (2001) fijó la cuota de FONAFIFO en cuanto a ingresos tributarios por combustibles en 3,5 por ciento, garantizado a través del Presupuesto Nacional Ordinario. Además, el Decreto Presidencial N° 32.868 en 2005 (“Inaugurando y Regulando un Esquema de Tarificación de Agua”) introdujo un pago obligatorio por servicios de los ecosistemas a través de una estructura de tarifas de agua, mediante el cual, se asigna el 25 por ciento de los

*El recuadro continúa en la siguiente página*

## RECUADRO 1.2 continuación

ingresos de las tarifas de agua al Programa de PSA.

*Parques Nacionales y Áreas Protegidas.* Se introdujo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas a finales de 1980, seguido por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), que fue creado en 1994 para organizar al país en 11 grandes áreas de conservación, la mayoría de las cuales se crean alrededor de un parque nacional importante, con el fin de evitar que las áreas protegidas sirvan como “islas verdes” aisladas dentro de un paisaje manejado incorrectamente. SINAC supervisa más de 160 áreas protegidas, de las cuales 26 son designadas como parques nacionales. Otras áreas son refugios para la vida silvestre, reservas biológicas, monumentos nacionales, reservas forestales, humedales nacionales y zonas protegidas.

*La Neutralidad de Carbono.* En mayo del 2007, el gobierno de Costa Rica anunció su intención de neutralizar el carbono al 100 por ciento para el año 2012. Se está realizando esfuerzos para empezar a compensar todas las emisiones de dióxido de carbono del país mediante una amplia gama de incentivos presupuestarios, legales y financieros, incluyendo medidas para promover los biocombustibles, vehículos híbridos y energía limpia. Otro componente clave de la estrategia nacional será una etiqueta “C-Neutral” para certificar que el turismo y ciertas prácticas industriales mitiguen todo el dióxido de carbono que emiten. Bajo el nuevo sistema de certificación, los turistas y las empresas pagarían un “impuesto” voluntario para compensar sus emisiones de carbono, con una tonelada de carbono valorada en US\$ 10. Se utilizaría los fondos para la conservación, reforestación y la investigación en las áreas protegidas.

*Fuentes:* Bennet & Henniger (2009), Chomitz et al. (1998), Rodríguez Zunega (2003), WorldWatch Institute (2015), and Brown and Bird (2010).

Grupo del Banco Mundial para el año 2030. No sorprende entonces que la clase media se haya convertido en el grupo socioeconómico más grande del país, abarcando aproximadamente el 47 por ciento de la población.

Sin embargo, a pesar de estos impresionantes logros, hay una serie de vulnerabilidades subyacentes que desafían el modelo de desarrollo costarricense. Existe la sensación de que, si bien Costa Rica ha alcanzado “niveles” impresionantes de desempeño en muchos indicadores (tasas de pobreza relativamente bajas, larga esperanza de vida, alfabetización casi universal, conservación del medio ambiente), se está viendo cada vez más

limitado por los “deltas” de la adopción de cambios necesarios para realizar la transición hacia una economía moderna, con mayores ingresos, que aspira a unirse a la OCDE. Estas “grietas en el sistema” resultan evidentes en varias dimensiones: creciente desigualdad; mayor desempleo, especialmente entre los pobres; tasas de deserción escolar consistentemente altas; creciente insatisfacción en la calidad del sistema de salud; aumento de los costos de la electricidad; inversión en infraestructura casi paralizada; aumento en la contaminación del aire y agua; y el deterioro de la balanza fiscal. A su vez, estos riesgos son síntomas de problemas estructurales

más profundos en la economía y el sector público. Las *implicaciones* de estos desafíos son preocupantes: aunque se espera que la economía continúe creciendo a tasas saludables, la reducción de la pobreza se ha estancado, los ingresos del 40 por ciento más pobre se están quedando atrás y la desigualdad está aumentando.

Estos desafíos afectan los pilares básicos subyacentes a la reducción de pobreza y prosperidad compartida: inclusión, crecimiento y sostenibilidad.

- *En el contexto de inclusión*, la desigualdad va en aumento a pesar de las políticas progresistas del país y un ambicioso Pacto Social, en contraste con la marcada disminución de la desigualdad en gran parte de la región ALC. En consecuencia, la desigualdad afectó los impactos del crecimiento en la reducción de pobreza a finales de la década del 2000 y revirtió lo que debería haber sido una disminución de la pobreza; así, la pobreza se incrementó en 0,4 puntos porcentuales en lugar de disminuir tres puntos porcentuales, según lo proyectado, durante el periodo de recuperación después de la crisis. La brecha cada vez mayor entre los ingresos de ricos y pobres refleja los cambios en el mercado laboral, los débiles resultados educativos y los desajustes entre el patrón de crecimiento y el perfil de habilidades de la fuerza laboral.
- *En el contexto de crecimiento*, aunque el crecimiento del país en las últimas décadas ha sido positivo, no mostró muchos signos de convergencia hacia el nivel de los Estados Unidos, quedándose atrás de países estructuralmente similares, como Chile, Panamá y Uruguay. Además, el país enfrenta varios desafíos en relación a su competitividad, incluyendo desfase entre habilidades y empleos, factores relacionados con el clima

de inversión, costos de producción y vulnerabilidades en la administración del sector público. Como resultado, la economía está mostrando signos de vulnerabilidad.

- *Y por último, en el contexto de sostenibilidad*, el deterioro de los saldos fiscales, las tensiones en el Pacto Social y los diversos riesgos para la Marca Ecológica se combinan para amenazar el modelo de desarrollo costarricense. La situación fiscal destaca como uno de los desafíos de desarrollo más apremiantes que enfrenta el país. El deterioro reciente se debe a una combinación de medidas anticíclicas adoptadas durante la crisis y las fuerzas estructurales. Sin la consolidación fiscal, el déficit podría llevar la deuda pública a niveles insostenibles y amenazar las ganancias económicas, sociales y económicas del país. De hecho, las presiones fiscales, así como el aumento de la desigualdad y una mayor insatisfacción con los servicios sociales se combinan para crear tensiones en el Pacto Social. Por último, el liderazgo de Costa Rica en temas de conservación del medio ambiente enfrenta el reto de la creciente presión sobre el uso de recursos y la urbanización. Los cambios en los incentivos económicos amenazan lo ganado en reforestación y el uso de agroquímicos es preocupante. La urbanización ha aumentado el uso de energía, así como la contaminación del aire y del agua. En este sentido, el país no ha desarrollado un plan a largo plazo para proteger el medio ambiente frente a estas amenazas.

Este Diagnóstico Sistemático de País (DSP) realiza un balance de la trayectoria de Costa Rica hacia el éxito y reflexiona sobre las limitaciones y oportunidades de desarrollo que enfrenta el país en el futuro. Esto se lleva a cabo mediante el diagnóstico de tendencias, factores impulsores

y desafíos, con el fin de brindar elementos para responder a tres preguntas básicas:

1. ¿Hasta qué punto ha sido *inclusivo* el modelo de desarrollo costarricense?
2. ¿Qué impulsó el *crecimiento* en Costa Rica en años recientes y cuáles son los cuellos de botella que deben enfrentarse?
3. ¿Qué tan *sostenible* es el modelo de desarrollo de Costa Rica en términos económicos, sociales y ambientales?

El DSP se organiza de la siguiente manera. El Capítulo 2 examina las tendencias de la pobreza y la prosperidad compartida. El Capítulo 3 evalúa que tan inclusivo ha sido el crecimiento, enfocado en el reto de la creciente desigualdad y el desfase entre oportunidades laborales y habilidades de la fuerza laboral, y las implicaciones para los pobres y el 40 por

ciento más pobre de la población. El Capítulo 4 analiza los motores del crecimiento y las principales limitaciones para el crecimiento futuro. El Capítulo 5 identifica los riesgos para la sostenibilidad del desarrollo, incluyendo crecimiento, prestación de servicios públicos y la marca ecológica del país. Por último, en base a análisis previos y un proceso participativo con los socios y grupos de interés de Costa Rica, así como dentro del Grupo del Banco Mundial,<sup>7</sup> el Capítulo 6 identifica las áreas prioritarias para que las políticas aseguren que Costa Rica se mantenga en una senda de crecimiento sostenido, inclusivo y de prosperidad compartida. En varias secciones del análisis, el DSP se basa en Comparaciones con otros países, incluyendo pares regionales, pares estructurales y pares potenciales (países OCDE).<sup>8</sup>

## Notas

1. Costa Rica tiene una superficie de 19.700 millas cuadradas y tenía una población de 4,9 millones en 2013.
2. Estado de la Nación (2012) y Estado de la Nación (2014).
3. Promedios para 2010-13 de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial utilizando la herramienta *Find-My-Friends*. Por otra parte, a raíz de la liberalización del mercado de las telecomunicaciones debido al CAFTA-DR, los niveles de penetración de la telefonía celular se han emparejado rápidamente con los niveles de otros países en la región, llegando a 135 por ciento por cada 100 habitantes y 94 por ciento de los hogares en el 2014.
4. Montenegro (2013).
5. DeShazo y Monestel Vega (1999) descubrieron que los turistas pasan mucho tiempo en aquellos parques nacionales.
6. La Meta de Pobreza Extrema del Banco Mundial es (i) reducir el porcentaje de personas que viven con menos de US\$ 1,25 por día a 3 por ciento a nivel mundial en el 2030, y (ii) aumentar la tasa de crecimiento de los ingresos del 40 por ciento inferior respecto al crecimiento medio, dentro de cada país.
7. Ver el Anexo A para una descripción completa del proceso.
8. Ver el Anexo B para una descripción completa de la selección de países pares utilizados en el análisis.



## 2. Pobreza y Prosperidad Compartida

*Las tasas de pobreza en Costa Rica se encuentran entre las más bajas de América Latina y el Caribe y la clase media es el grupo predominante. No obstante, la pobreza aumentó y luego se estancó durante y después de la crisis global. Los patrones de pobreza muestran un nivel desigual de desarrollo en el país, donde la región central es la más próspera en relación con las regiones periféricas. Por otra parte, la desigualdad de ingresos va en aumento, en contraste con la reducción histórica observada en la mayoría de países latinoamericanos. En consecuencia, la desigualdad afectó los impactos del crecimiento en la reducción de pobreza a finales de la década del 2000, haciendo que la pobreza se incrementara en lugar de disminuir a pesar del crecimiento económico.*

### **Pobreza: Niveles Relativamente Bajos pero Estancamiento Reciente**

UNO DE LOS MAYORES RESULTADOS del crecimiento sostenido del PIB y del Pacto Social de Costa Rica es la reducción de la pobreza ocurrida durante la segunda mitad del siglo XX. El conteo de pobreza –medido con una línea de pobreza internacionalmente comparable de US\$ 4 diarios– se redujo de aproximadamente 40 por ciento en 1989 a 27 por ciento al cambiar el siglo. La pobreza se redujo aún más hasta llegar a 18 por ciento en el 2007, cayendo a un ritmo aproximado de 1,5 puntos porcentuales por año (gráfico 2.1a). Sin embargo, la reducción de la pobreza se estancó durante y después de la crisis global. Las tendencias de extrema pobreza (definidas a nivel internacional en América Latina y el Caribe (ALC) según ingreso per cápita inferior a US\$ 2.50 al día) son similares, presentando una caída sostenida de 14 por ciento en el 2001 a siete por ciento en el 2007, y una disminución más lenta después del 2010, llegando a un promedio de cinco por ciento<sup>1</sup>. La tasa de pobreza de 12 por

ciento de Costa Rica fue la más baja de América Latina después de Argentina (11 por ciento), Chile (10 por ciento) y Uruguay (8 por ciento), y menos de la mitad del promedio de ALC en el 2012.

Las cifras oficiales de pobreza muestran un modesto declive a partir de la década de 1990 y un estancamiento de la pobreza desde el 2010. Usando la línea de pobreza oficial y el agregado de ingreso per cápita, la pobreza general en Costa Rica se redujo de aproximadamente 31 por ciento a 19 por ciento entre 1989 y el 2007 (gráfico 2.1b). La reducción de la pobreza siguió un patrón cíclico: después de una fuerte caída en el periodo 1989-1994, la pobreza se estancó hasta el año 2000. Posteriormente, durante la expansión económica de 2001-2007, se redujo modestamente en unos 0,6 puntos porcentuales por año. La crisis global revirtió algunas de estas ganancias, provocando que la pobreza aumentara a 21,6 en el 2009; luego se mantuvo estable durante el periodo 2010-2014 en aproximadamente 24 por ciento. La pobreza extrema siguió un patrón similar, disminuyendo de 9,9 por ciento a 3,7 por ciento entre 1989 y 2007, y luego aumentando a 5,2 en el 2009 y a 7,1 por ciento en el 2014. Para el 2014, el número de pobres ascendió a 1,17 millones, incluyendo 0,45 millones en extrema pobreza (recuadro 2.1).<sup>2</sup>

## RECUADRO 2.1 ¿Cómo Han Afectado los Cambios Metodológicos a las Mediciones de Pobreza en Costa Rica?

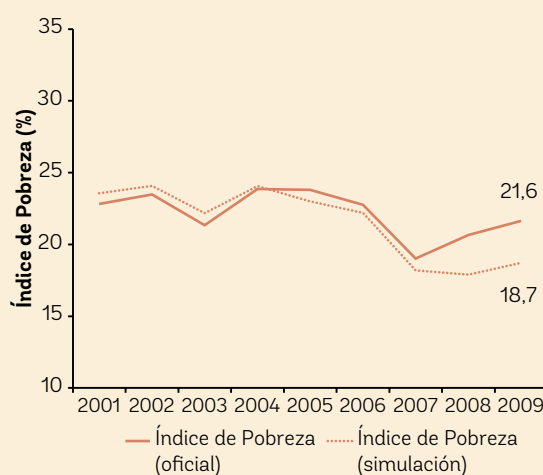
El análisis de tendencias en pobreza y desigualdad a lo largo del tiempo debe tratarse con cierta cautela debido a los cambios en las metodologías utilizadas, tanto para la recolección de datos de la encuesta de hogares como para el cálculo de las líneas de pobreza en Costa Rica.

Se utilizaron dos encuestas de hogares para medir la pobreza de 1989 a 2014, pero estas no permiten comparaciones en las tasas de pobreza. Las encuestas son la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), usada hasta el 2009, y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), usada del 2010 al 2014. Se introdujeron varias mejoras en la ENAH para calcular los ingresos familiares. Por ejemplo, el nuevo cuestionario incluye más y mejores preguntas sobre ingresos laborales y no laborales; se revisó la canasta de consumo utilizando los patrones de consumo de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2004; y se realizaron cambios metodológicos sobre cómo hacer ajustes en la subdeclaración de ingresos y la imputación de ingresos laborales.

Costa Rica utiliza dos líneas de pobreza basadas en los ingresos, una para la pobreza extrema y la otra para la pobreza general. La línea de pobreza extrema, o de “comida”, corresponde al valor de la canasta básica de alimentos necesarios para que un individuo satisfaga su consumo mínimo de calorías. La línea de pobreza general considera otros recursos básicos más allá de los alimentos.

Asimismo, con la ENAH se introdujo un cambio metodológico en el cálculo de la línea de la pobreza. Antes de 2010, se ajustaron los dos componentes de la línea de pobreza utilizando el índice de precios al consumidor (IPC) de los alimentos. Esto probablemente habría resultado en una sobreestimación de la pobreza cuando los precios de los alimentos estuvieran aumentando más rápidamente que los precios en general, tal como ocurrió en 2007-2009. En el 2009, por ejemplo, la tasa de pobreza habría sido del 18,7 por ciento, cerca de tres puntos porcentuales menos, si se hubiera actualizado el componente no alimentario de la línea de pobreza utilizando el IPC general (gráfico B2.1.1). Desde el 2010, la línea oficial de pobreza se ajusta utilizando el IPC alimentario para el componente alimentario de la línea de pobreza y el IPC no alimentario para la parte no alimentaria.

**GRÁFICO B2.1.1 Las Tasas de Pobreza Ajustadas por el Componente no Alimentario de la Línea de Pobreza con el IPC General, 2001-2009**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

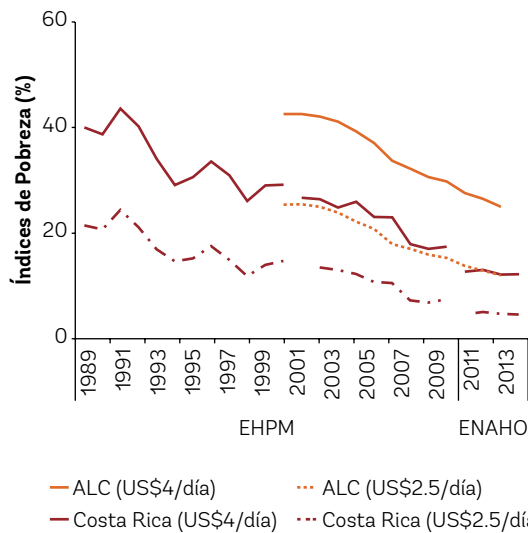
## RECUADRO 2.1 continuación

La comparación de las tasas de pobreza de Costa Rica con las de otros países presenta una serie de desafíos; sin embargo, se dispone de datos de encuesta ajustados para este propósito en la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDALC). El ajuste fue desarrollado por el Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad de La Plata, Argentina, y el Banco Mundial. Los datos de encuesta ajustados permiten la comparabilidad internacional de medidas de pobreza y desigualdad. Sin embargo, el ingreso per cápita y las líneas de pobreza SEDALC difieren de las estimaciones oficiales. Pobres extremos son individuos con un ingreso per cápita ajustado menor a US\$ 2,50 al día, mientras que pobres son individuos con un ingreso per cápita ajustado inferior a US\$ 4 por día (PPA 2005). Solo existen datos disponibles comparables a nivel internacional de SEDALC hasta el 2012.

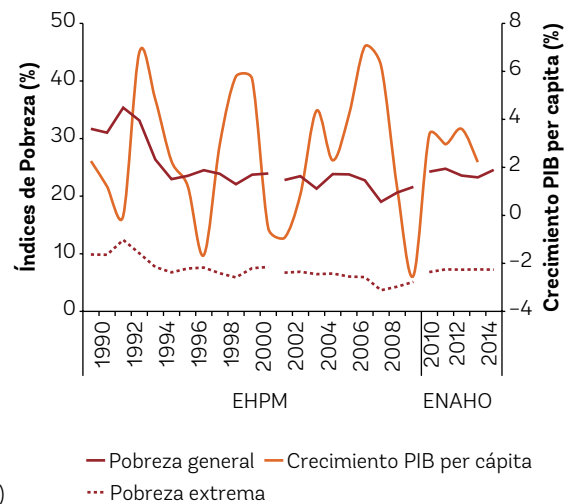
Fuente: Adaptado de Cadena et al. (2013) e INEC ([www.inec.go.cr](http://www.inec.go.cr)).

## GRÁFICO 2.1 La Pobreza en Costa Rica es Baja para Estándares de ALC pero se Ha Estancado Recientemente

a. Reducción de la pobreza similar a ALC hasta el 2008  
(Línea internacional de pobreza, 1989–2013)



b. La pobreza se ha estancado en los últimos años en Costa Rica (Línea internacional de pobreza, 1989–2014)



Fuente: Elaboración propia usando datos de SEDALC (CEDLAS y Banco Mundial), datos del INEC e Indicadores de Desarrollo Mundial.

## Perfil de los Pobres: Hogares Cada Vez Más Urbanos, Familias de Mayor Tamaño y Menores Logros Educativos

ESPACIALMENTE, LAS TASAS DE POBREZA son las más bajas en la región central, en comparación con las otras regiones. Las tasas de pobreza varían considerablemente en todo el país (gráfico 2.2a). En particular, las tasas de pobreza alcanzan el 35 por ciento en las regiones Brunca y Chorotega, en comparación con el 19 por ciento en la región central.

Sin embargo, en cuanto a *números*, los pobres se concentran en la región central. Aproximadamente la mitad de los 1,7 millones de pobres costarricenses vive en la región central, con la otra mitad distribuida casi uniformemente en el resto del país (gráfico 2.2b). La relativamente alta concentración de pobres en la región central refleja la densidad de población, ya que esta región concentra el 62 por ciento de la población del país, ahora en su mayoría urbana.

Las disparidades regionales son significativas y las tasas de pobreza son mucho mayores en las zonas fronterizas. El mapa de pobreza (monetaria) de ingresos a nivel de condado para el 2011 elaborado por el INEC revela una gran heterogeneidad de tasas de pobreza dentro y entre las regiones<sup>3</sup>. En particular, las tasas de pobreza varían desde más del 50 por ciento a lo largo de la frontera con Nicaragua y Panamá, hasta menos del 15 por ciento en algunos condados ubicados en la región central (gráfico 2.3a). Los cantones con mayores tasas de pobreza son también aquellos donde vive la mayoría de la población

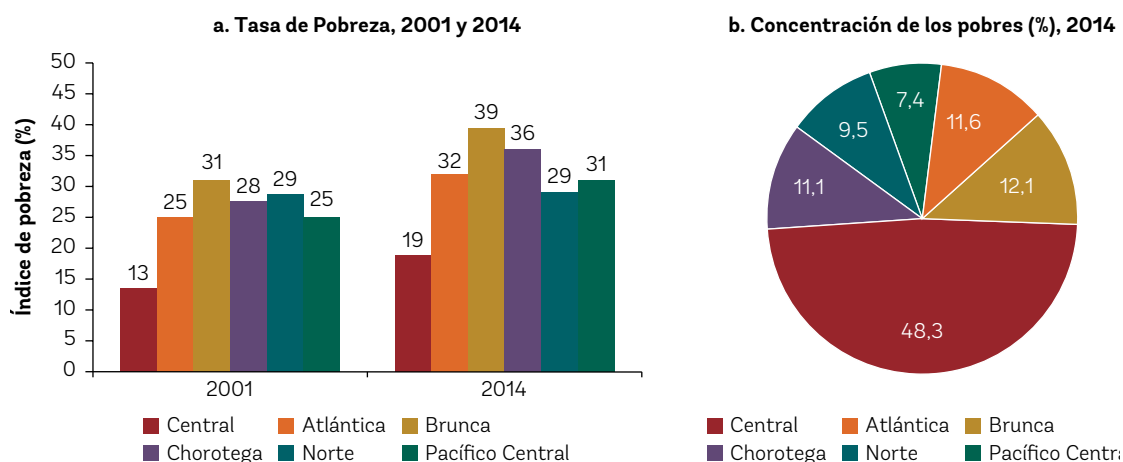
indígena (recuadro 2.2). Resulta interesante destacar que el mapa de pobreza muestra también una alta concentración de hogares pobres, con casi un cuarto de ellos concentrados en tan solo cinco distritos de Costa Rica en el 2011 (gráfico 2.3b).

Los hogares pobres y no pobres muestran características significativamente diferentes. La tabla 2.1 compara el perfil de los pobres y no pobres, así como el de aquellos en el 40 por ciento inferior y el 60 por ciento superior de la distribución de ingresos en el 2014. Los hogares no pobres tienden a mostrar mayores niveles de capital humano: los jefes de hogar tenían un promedio de nueve años de educación entre las personas no pobres, en comparación con aproximadamente cinco años de educación entre los hogares pobres y pobres extremos. Los pobres y extremadamente pobres pertenecían a familias más grandes en comparación con las personas no pobres. También tenían más probabilidades de vivir en hogares con mayores ratios de dependencia de los niños pequeños versus las personas no pobres. La proporción de personas de 12 años o menos en los hogares pobres era el doble que la observada en los hogares no pobres en el 2014.

La capacidad para generar ingresos también varía. Por ejemplo, el ingreso promedio per cápita de las personas no pobres es 17 veces mayor al ingreso de los pobres extremos y siete veces mayor al ingreso de los pobres en general. Los pobres tienden más a trabajar en el sector agrícola y trabajar por cuenta propia, mientras que las personas no pobres tienden más a trabajar en servicios y a ser contratadas formalmente. Los pobres tienen más probabilidades de vivir en hogares liderados por mujeres, pero las mujeres no pobres tienen el doble de probabilidades que las mujeres pobres de participar en la fuerza laboral.

Los indicadores de “pobreza multidimensional” mejoraron entre el 2000 y el 2011. A pesar de

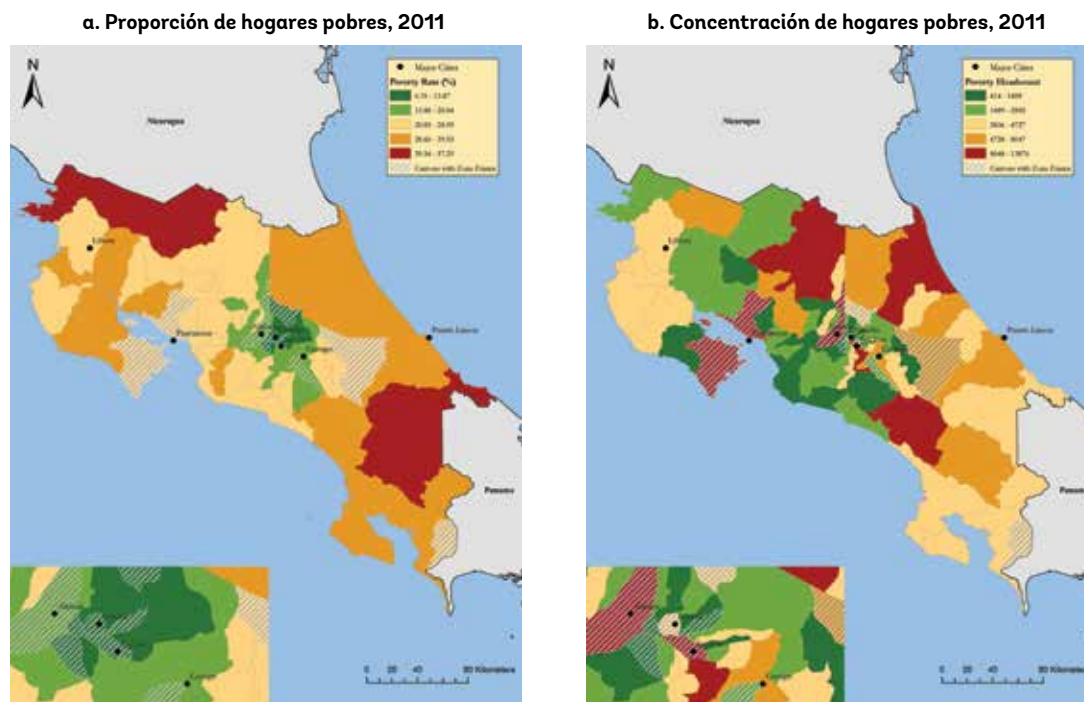
## GRÁFICO 2.2 La Pobreza Varía Mucho por Región pero la Mayoría de Pobres Están en la Región Central



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta EHPM 2001 y la encuesta ENAHO 2014.

Nota: La muestra de la encuesta de hogares permite calcular la pobreza en las seis regiones del país: Central, Chorotega, Pacífico central, Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte. Las tasas de pobreza en el 2001 y 2014 no son estrictamente comparables (recuadro 2.1). Pobres son los individuos con un ingreso per cápita por debajo de la línea oficial de pobreza.

## GRÁFICO 2.3 La Incidencia Más Alta de Pobreza se Ubica en las Áreas Fronterizas



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo del 2011 bajados de la página web del INEC ([www.inec.go.cr](http://www.inec.go.cr)).

Nota: El Gráfico muestra la proporción y concentración de hogares pobres En el 2011. Pobres son los hogares con un ingreso per cápita inferior a la línea oficial de pobreza. Puesto que los números se refieren a los hogares en lugar de individuos, se diferencian de los que se muestran en el Gráfico 2.1b.

**TABLA 2.1 Las Familias Pobres y no Pobres Tienen Diferentes Características**

Características	Pobre Extremo	Pobre General	No Pobre	40 % Inferior	60 % Superior
<b>Características del Hogar</b>					
Edad de jefes de familia	48,8	50,9	50,1	50,1	50,4
Hogares con jefe de familia (hombre) (%)	54,6	56,7	63,9	58,7	64,4
Miembros del hogar con edad de 0–12 años (%)	23,7	21,2	11,5	19,9	10,2
Miembros del hogar con edad de 13–18 años (%)	12,1	11,2	7,9	11,5	7,0
Miembros del hogar con edad de 19–70 años (%)	57,9	56,8	72,7	58,6	75,2
Miembros del hogar con edad de 70 años o más + (%)	6,4	10,7	7,9	10,0	7,7
Tamaño de hogar (número)	3,6	3,7	3,2	3,7	3,1
Educación de jefe de familia (años)	5,4	5,6	9,2	5,9	9,9
Ingreso mensual per cápita (CRC)	24.845	59.174	431.636	82.124	500.020
<b>Sector Laboral (porcentaje)</b>					
Sector primario	22,1	18,5	8,9	18,1	7,5
Manufactura	10,6	12,2	11,4	12,8	11,0
Construcción	7,9	8,3	5,7	8,7	5,1
Servicios Públicos	8,6	5,7	6,8	6,1	6,8
Comercio	16,4	18,6	18,3	17,9	18,4
Servicios	20,8	25,4	42,9	25,2	45,8
Servicios Domésticos	13,1	10,9	5,8	10,9	5,0
<b>Fuerza laboral (porcentaje)</b>					
Empleado	29,9	47,3	75,1	56,6	76,3
Empleador	0,8	1,1	4,3	1,5	4,7
Trabajador Independiente	28,6	25,4	14,2	21,8	13,6
Trabajador no asalariado	3,3	1,9	0,7	1,4	0,7
Trabajador asalariado	37,4	24,2	5,8	18,7	4,7
Participación de fuerza laboral femenina	26,7	32,1	55,6	34,5	59,8

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la ENAHO.

**Nota:** Pobres y pobres extremos son individuos con un PIB per cápita menor a la línea oficial de pobreza y pobreza extrema, respectivamente (la línea oficial de pobreza y pobreza extrema eran CRC 96,565 y CRC 45,116 en Junio del 2014, respectivamente).

la modesta disminución en la reducción de pobreza de ingresos (monetarios) que vivió el país durante la primera década del segundo milenio, el Censo 2011 reveló una reducción significativa en el porcentaje de hogares considerados pobres a partir de una medida multidimensional; esto se relaciona principalmente con un mejor acceso a infraestructura y servicios básicos<sup>4</sup>. Por lo tanto, el porcentaje de hogares en pobreza multidimensional, es decir, que no cumple con una o más de las cuatro condiciones

básicas, cayó de 36,1 por ciento en el 2000 a 24,6 por ciento en el 2011.<sup>5</sup> La proporción de hogares que no cumplían con el componente “educación” del indicador multidimensional cayó de 15,2 a 8,3 por ciento debido a que aumentó la asistencia escolar de los niños de 7 a 17 y disminuyó la repetición. Al mismo tiempo, en el 2011, un 9,3 por ciento de los hogares no cumplía con la condición “salud”, mientras que el 7.8 por ciento no cumplía con el requisito “consumo” y 6.2 por ciento cumplió con el requisito “vivienda” (aún



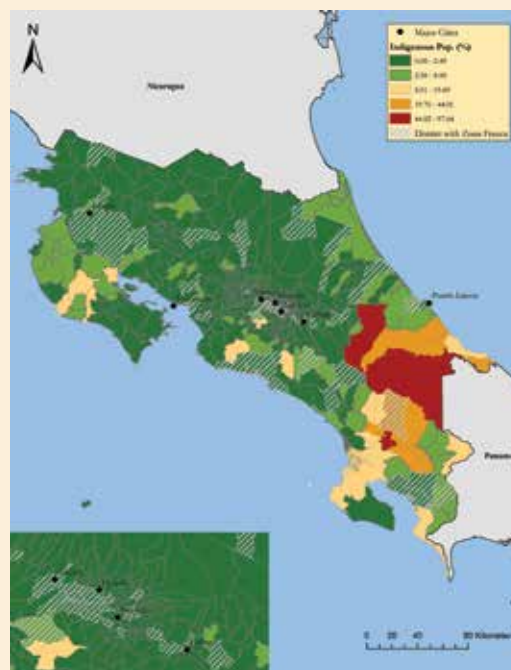
## RECUADRO 2.2 Pueblos Indígenas en Costa Rica: una Minoría Muy Pequeña y Desfavorecida

La población indígena en Costa Rica es pequeña, pero ocupa una gran parte del territorio. En su conjunto, en la región latinoamericana, la población indígena representa aproximadamente siete por ciento de la población total (más de 36,6 millones de personas). En comparación, en Costa Rica representa 2,4 por ciento de la población (104.143 personas indígenas). Como tal, Costa Rica y El Salvador son los países con la menor proporción de población indígena en toda la región. En términos de terreno, los territorios indígenas legalmente constituidos cubren aproximadamente siete por ciento del territorio de Costa Rica (cerca de 350 mil hectáreas), pero el 91 por ciento de la población indígena se concentra en tres cantones: Talamanca, Buenos Aires y Hojancha (gráfico B2.2.1 ).

En la primera década del segundo milenio, la población indígena experimentó una transición demográfica similar a la del resto de la población costarricense, con una menor participación de niños y una participación cada vez mayor de adultos de edad avanzada. Las tasas de dependencia se redujeron de 108 por ciento en el 2000 a 79,8 por ciento en el 2011, mostrando la marcada disminución en la proporción de niños como resultado del decrecimiento de las tasas de fertilidad, de 9,6 a 2 entre el 2000 y el 2011; junto con un aumento en la proporción de adultos mayores, de 4 por ciento a 8,8 por ciento. Si bien los hogares indígenas siguen siendo de mayor tamaño que los no indígenas (3,6 frente a 3,4 personas por hogar), estas diferencias han disminuyendo con el tiempo.

Históricamente, las poblaciones indígenas han tenido menor acceso a los servicios básicos versus las poblaciones no indígenas. A pesar de una amplia cobertura de servicios básicos para la mayoría de la población costarricense, los indígenas siguen con dificultades para acceder a luz, agua y alcantarillado. Según el Censo del 2011, el 80 por ciento de los hogares indígenas tenía electricidad versus el 99 por ciento de los hogares no indígenas. Sin embargo, en comparación con otras poblaciones indígenas

### GRÁFICO B2.2.1 Las Personas Indígenas se Ubican Mayormente en el Sur



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo del 2011.

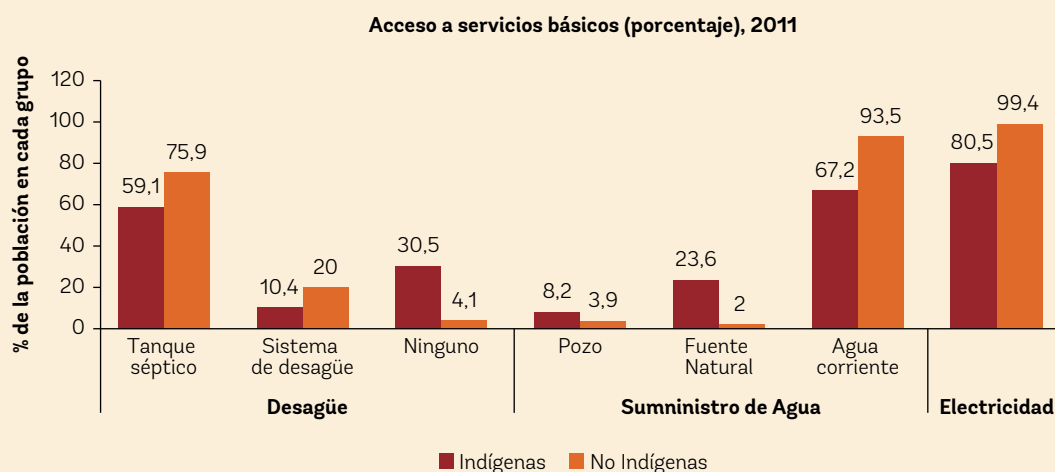
El recuadro continúa en la próxima página

## RECUADRO 2.2 continuación

latinoamericanas, el acceso a la electricidad es más alto que en Colombia (58 por ciento), El Salvador (62 por ciento), Nicaragua (50 por ciento) o Panamá (40 por ciento). En cuanto al acceso a agua potable, el 31 por ciento de la población indígena no tenía acceso a alcantarillado (público o privado) versus 4 por ciento de la población no indígena. Y solo el 67 por ciento tenía acceso a agua potable versus el 94 por ciento de la población no indígena (gráfico B2.2.2). No obstante, estos indicadores han mejorado significativamente desde el 2000, ya que el Censo del 2000 informó que solo el 53 por ciento de los hogares tenía acceso a agua potable, el 50 por ciento tenía acceso a algún tipo de alcantarillado y el 67 por ciento tenía electricidad. Además, la proporción de hogares en condiciones de hacinamiento se redujo de 30 por ciento a 11 por ciento.

Las oportunidades de acumulación de capital humano y de generación de ingresos son también menores para las poblaciones indígenas. Los indígenas reportan un menor nivel de instrucción que los no indígenas: los años promedio de educación entre los indígenas es 6,1, frente a 7,7 en los no indígenas (aunque esto demuestra progreso en relación a los 3,9 años en promedio del 2000). El analfabetismo es de 7,7 entre los indígenas y 2,2 entre los no indígenas y la asistencia a la educación formal entre los 5-24 años de edad es de 64,9 versus el de 71,7 para los no indígenas. Esto se traduce en menos oportunidades de empleo e ingresos entre los indígenas, ya que tienen mayores probabilidades de trabajar de manera independiente o no remunerada, y de ocuparse del hogar en lugar de estudiar, en el caso de aquellos que no cuentan con una actividad generadora de ingresos (gráfico B2.2.3).

## GRÁFICO B2.2.2 El Acceso a Servicios Básicos es Menor para las Comunidades Indígenas

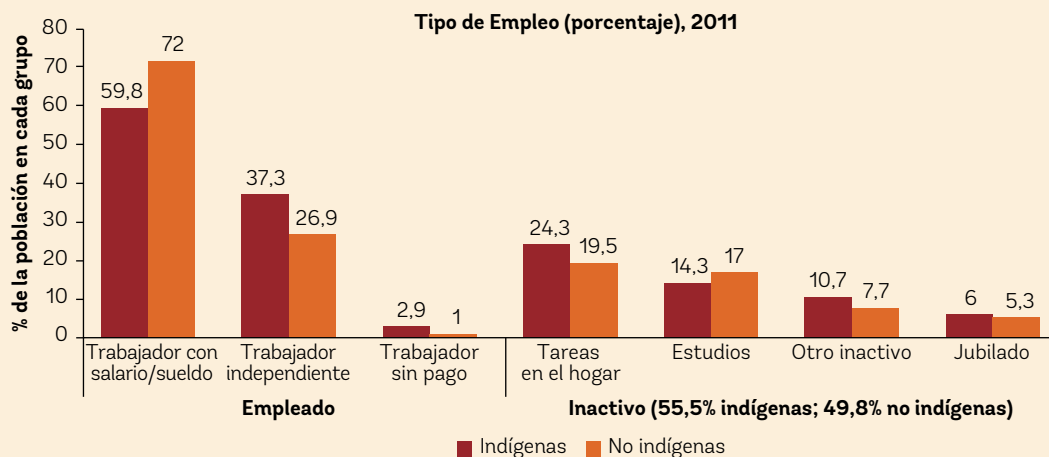


Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2011.



## RECUADRO 2.2 continuación

### GRÁFICO B2.2.3 Los Indígenas Tienen Más Probabilidades de Trabajar Independientemente o Quedarse Inactivos



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2011 y el Programa Estado de la Nación (2014).

así, las tres medidas fueron menores que en el 2000). Un mayor acceso a agua potable y alcantarillado, así como mayor acceso a electricidad y una menor tasa de dependencia ayudaron a reducir la proporción de hogares que no cumplen con estas condiciones.

## Prosperidad Compartida y el Auge de la Clase Media

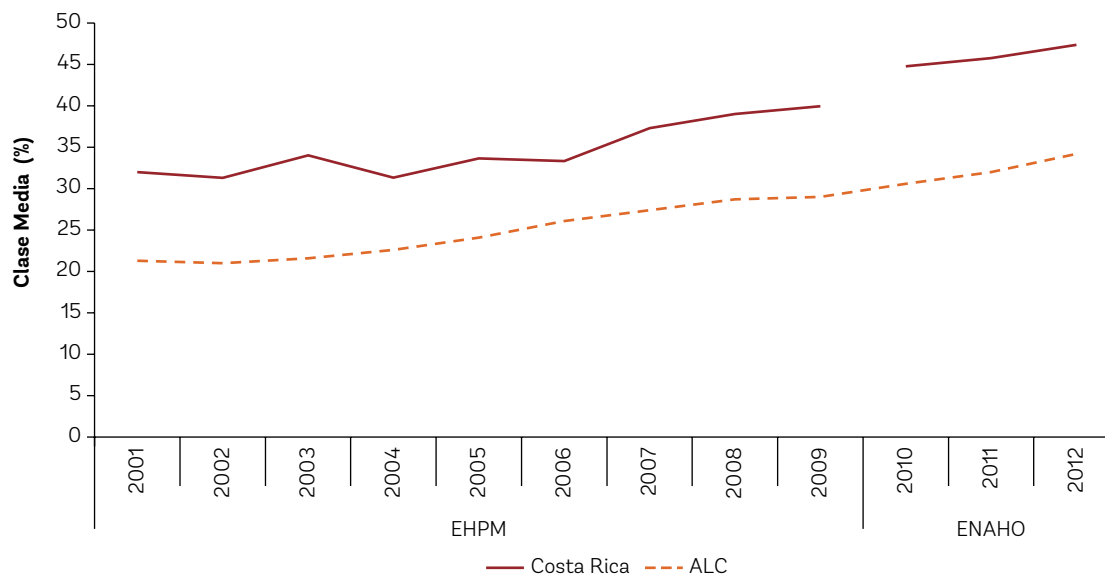
**CASI LA MITAD DE LOS COSTARRICENSES** están clasificados como “clase media”. La clase media, definida internacionalmente como el sector de la población que vive con US\$ 10 a US\$ 50 por día, se ha ampliado significativamente, de 32 por ciento de la población en el 2001 a casi 47 por ciento en el 2012, lo que refleja las tendencias en la región ALC (gráfico 2.4a). Como indica el

gráfico 2.4b, la clase media de Costa Rica es una de los más grandes de América Latina en términos porcentuales, solo superada por Argentina (54 por ciento) y Uruguay (57 por ciento). No obstante, aproximadamente un tercio de la población (con ingresos entre US\$ 4 y US\$ 10 por día) sigue siendo vulnerable a recaer en la pobreza en caso de una crisis.

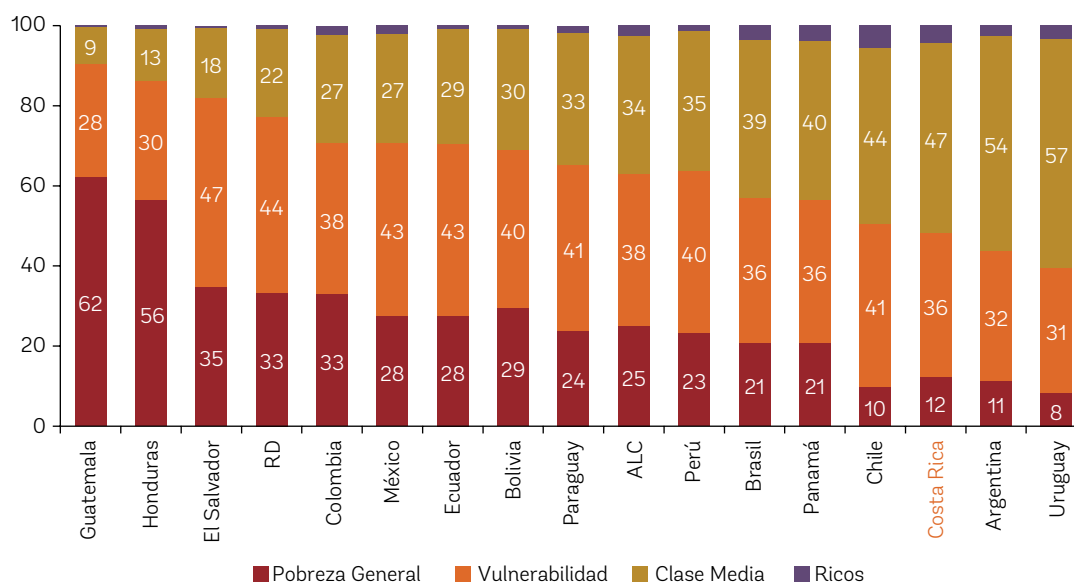
La movilidad ascendente ha contribuido a aumentar la clase media. Las tendencias en la proporción de pobres y clase media ocultan movimientos hacia y fuera de la pobreza. Entre el 2003 y el 2009 (un periodo para el que existen datos comparables para Costa Rica), el aumento de los ingresos resultó en una significativa movilidad ascendente. Aproximadamente el 17 por ciento de la población de Costa Rica (57 por ciento de los originalmente pobres) escapó de la pobreza en esos años (gráfico 2.5). Sin embargo, al mismo tiempo un ocho por ciento de la población total cayó en la

## GRÁFICO 2.4 La Clase Media en Costa Rica es una de las Más Grandes en ALC

a. Evolución de la clase media en Costa Rica y ALC, 2001–2012



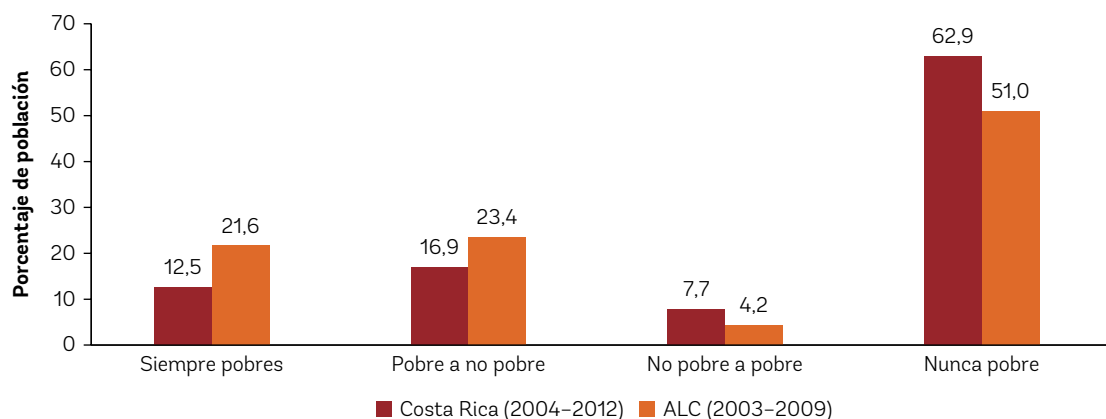
b. Composición de la población en ALC (porcentaje de población), 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEDALC (CEDLAS y Banco Mundial).

**Nota:** Pobres son individuos con un ingreso per cápita inferior a US\$ 4 por día (2005 US\$ Paridad de Poder Adquisitivo diario). Vulnerable son los que viven con un ingreso per cápita entre US\$ 4 y US\$ 10 por día. La clase media se define como la proporción de personas con ingresos entre US\$ 10 y US\$ 50 por día. Ricos son los que tienen un ingreso superior a los US\$ 50 por día. Los cálculos regionales son promedios ponderados por población de cálculos específicos por país para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Los datos comparables internacionales de SEDALC están disponible solo hasta el 2012. Los números no son estrictamente comparables antes y después del 2010 (véase el Recuadro 2.1).

## GRÁFICO 2.5 Más Personas Salieron de la Pobreza que Viceversa



**Fuente:** Vakis et al. (2014), que se aplica el enfoque paramétrico de Dang y Lanjouw (2014) para todos los países de ALC a partir de datos SEDALC (CEDLAS y Banco Mundial).

**Nota:** Pobre son individuos con un ingreso per cápita inferior a US\$ 4 por día. Los cálculos de pobreza a nivel regional son promedios ponderados por población de cálculos específicos de cada país para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Las cifras específicas de cada país en los cálculos regionales provienen de las encuestas del 2004 o del 2012 o el año más cercano si los datos del 2004 y / o del 2012 no están disponibles. Debido a cuestiones de comparabilidad, los cálculos de Costa Rica provienen de las encuestas del 2003 y del 2009. Los datos internacional comparables de SEDALC solo están disponibles hasta el 2012.

pobreza, incluyendo el 11 por ciento de los que no eran pobres anteriormente. La movilidad descendente fue mayor en Costa Rica que en la región ALC, mientras que la movilidad ascendente fue menor. Aproximadamente 23 por ciento de la población total de ALC (la mitad de los originalmente pobres) escapó de la pobreza entre el 2004 y el 2012, mientras que solo el cuatro por ciento (aproximadamente dos por ciento de origen no pobre) pasó a ser pobre durante esos años.

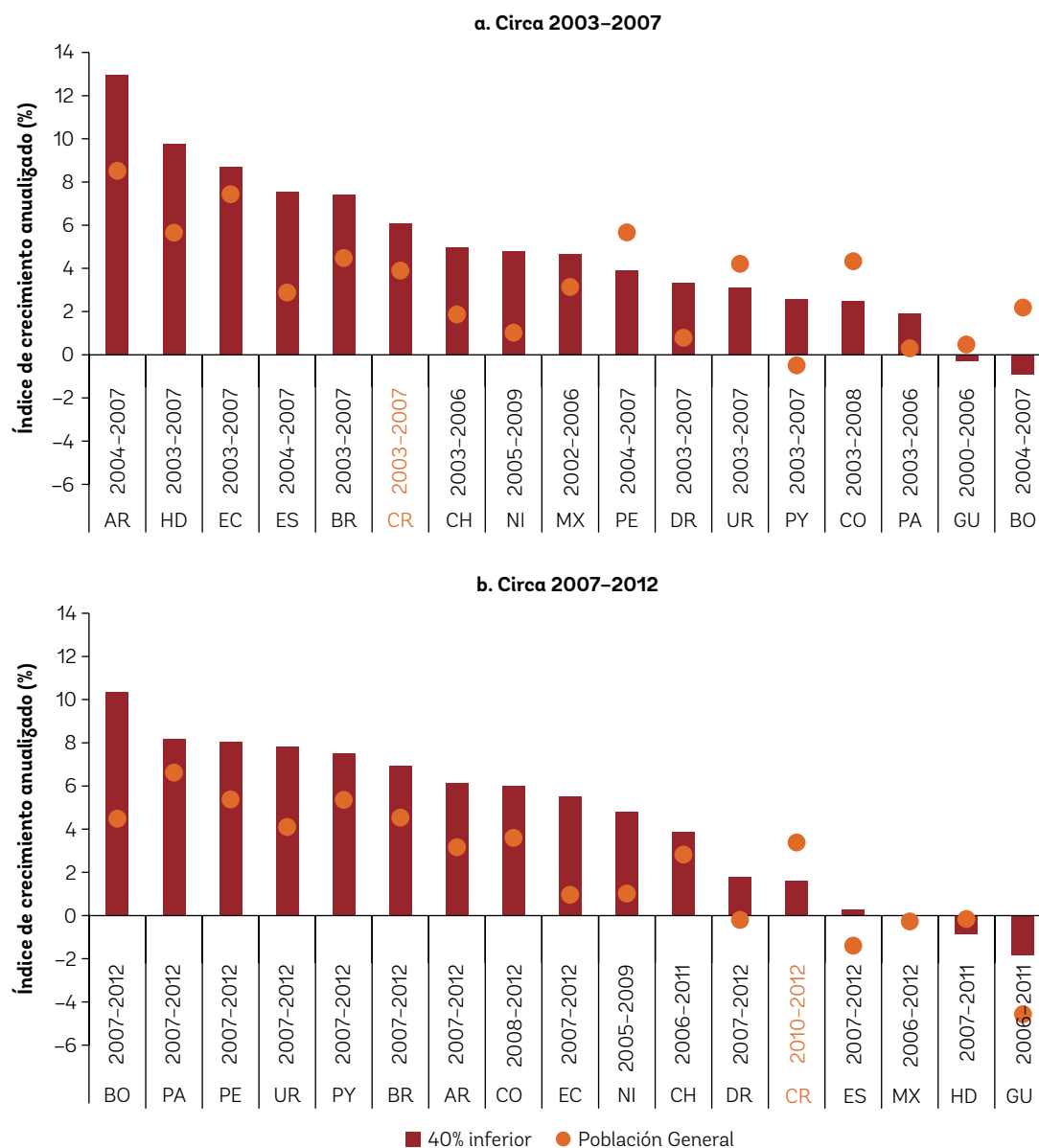
Costa Rica experimentó muchos años de prosperidad compartida, con los ingresos del 40 por ciento más pobre aumentando más rápidamente que el promedio. El crecimiento del ingreso del 40 por ciento más pobre era de seis por ciento entre el 2003 y el 2007, por encima del crecimiento de 3,9 por ciento en el ingreso medio. Por otra parte, los ingresos de los que están en el 40 por ciento más pobre también crecieron más rápidamente en Costa Rica versus otros países de la región ALC (gráfico 2.6a).

Sin embargo, después de la crisis financiera mundial, la prosperidad compartida disminuyó y

los ingresos de los más pobres quedaron rezagados. El crecimiento del ingreso para el 40 por ciento más pobre se redujo al 1,6 por ciento del 2007 al 2012, significativamente menor al crecimiento del ingreso promedio en Costa Rica (3,4 por ciento) y entre los más bajos de América Latina (gráfico 2.6b). Este menor crecimiento del ingreso para aquellos que están en el 40 por ciento más pobre de la población no permitió que muchos salgan de la pobreza luego del 2010 y la reducción de la pobreza se estancó.

Antes de la crisis, incluso las regiones más pobres se beneficiaban de la prosperidad compartida. Entre el 2003 y el 2007 hubo cierta convergencia de ingresos en todas las regiones; los ingresos del 40 por ciento más pobre aumentaron en más de 10 por ciento en Brunca y Chorotega (las regiones más pobres del país), contra 3,4 por ciento en la región central (gráfico 2.7a). Incluso en la región central, los ingresos del 40 por ciento más pobre y del promedio crecieron en tasas similares. Sin embargo, después de la crisis global (gráfico 2.7b) los ingresos del 40 por ciento más pobre crecieron

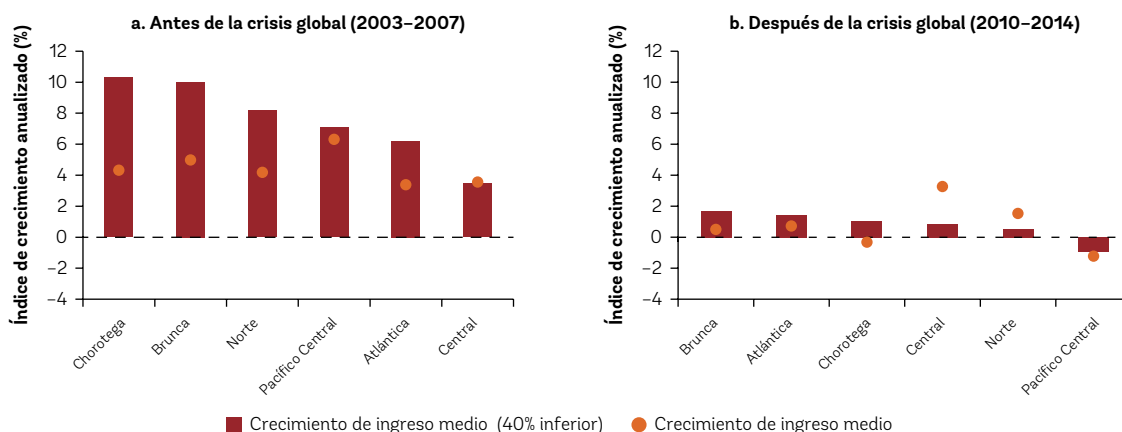
**GRÁFICO 2.6 Prosperidad Compartida por País en ALC (Crecimiento Anualizado del Ingreso Medio)**



**Fuente:** Elaboración propia con los datos SEDALC (CEDLAS y Banco Mundial).

**Nota:** Las cifras específicas para cada país provienen de las encuestas del 2003, 2007 y 2012 o el año más cercano si los datos de esos años no están disponibles. Debido a cuestiones de comparabilidad, los cálculos de Costa Rica provienen de encuestas del 2010-2012 en el Panel b. Los Datos Internacional Comparables de SEDALC solo están disponible hasta el 2012.

## GRÁFICO 2.7 Antes de la Crisis, la Prosperidad Compartida Era Más Alta en las Regiones Más Pobres



Fuente: Elaboración propia basados en EHPM para el periodo 2003-07 y en ENAHO para el periodo 2010-12.

Nota: La muestra de la encuesta de hogares permite calcular el crecimiento de los ingresos en las seis regiones del país: Centroamérica, Chorotega, Pacífico central, Brunca Huetar, Atlántica y Huetar Norte.

más lentamente. En las regiones central y norte, en particular, los ingresos promedio crecieron más rápidamente que los ingresos del sector inferior, revirtiendo la tendencia pre-crisis en cuanto a prosperidad compartida.

## Desigualdad Creciente en Contraste con las Tendencias Regionales

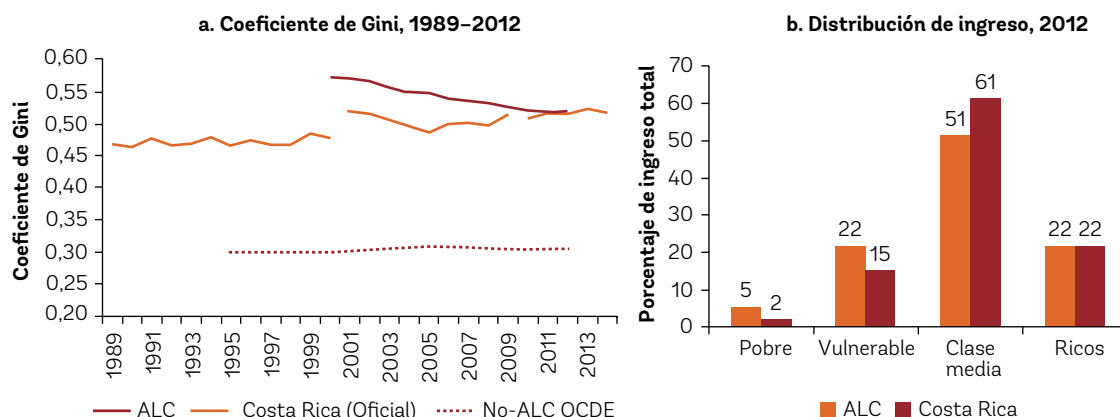
LA DESIGUALDAD DE INGRESOS HA AUMENTADO o se ha estancado desde la década de 1990. Los cambios en las metodologías de encuestas de hogares dificultan la compatibilidad de la medida de la desigualdad a lo largo del tiempo (recuadro 2.1)<sup>7</sup>. No obstante, las tendencias a largo plazo en diferentes periodos indican que la desigualdad ha aumentado o se ha mantenido desde finales de la década de 1980. Durante el periodo de 1989 a 2000, la medida de desigualdad de Gini alcanzó 0,45, pasando de 0,44 en 1989 a 0,48 en el año 2000. Durante el periodo 2001 - 2009, las tasas de Gini cayeron y se recuperaron, con un promedio de 0,50

en todo el periodo. La desigualdad ha aumentado en los últimos años, con un promedio de 0,52 del 2010 al 2014, periodo de tiempo que corresponde tanto a la recuperación post-crisis como al periodo cubierto por la nueva encuesta de hogares ENAHO (recuadro 2.1).<sup>8</sup>

Por el contrario, el resto de América Latina fue testigo de una marcada reducción en la desigualdad; el promedio regional cayó cinco puntos, de 0,57 en el 2000 a 0,52 en el 2012 (gráfico 2.8a).<sup>9</sup> Como resultado, Costa Rica ha pasado de ser el país menos desigual de ALC después de Uruguay en el 2000, a ser un país promedio en el 2012.<sup>10</sup> En países OCDE que no pertenecen a la región ALC, la desigualdad de ingresos ha sido siempre mucho menor, con un coeficiente de Gini de 0,30 en el periodo 1995-2012. La mayor desigualdad en Costa Rica proviene de la creciente brecha entre los ingresos obtenidos y las habilidades de los trabajadores ricos y pobres en Costa Rica (ver capítulo 3).

En Costa Rica, al igual que en la mayoría de los países de ALC, el ingreso se concentra significativamente en los ricos. Aproximadamente 22 por ciento de los ingresos pertenece a los ricos en Costa

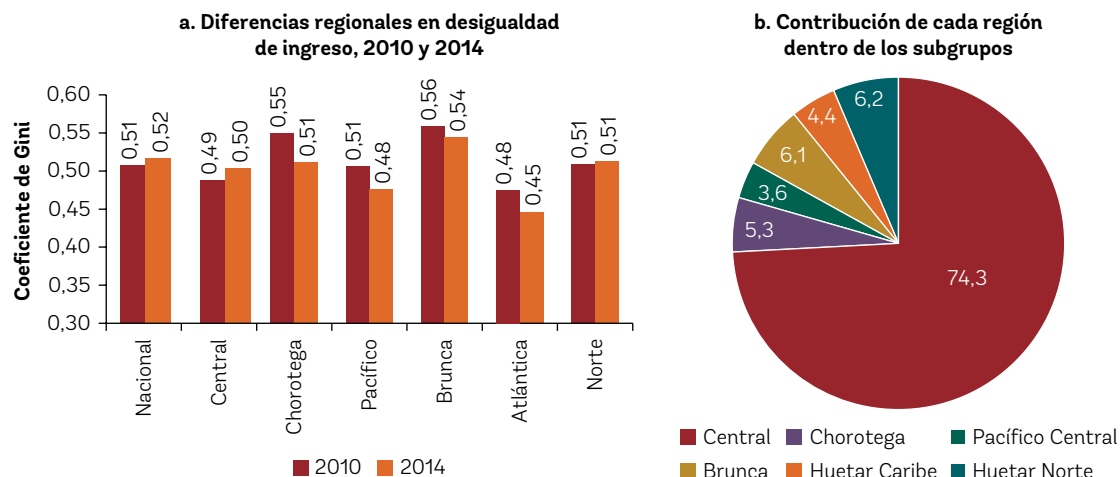
## GRÁFICO 2.8 Evolución de la Desigualdad y Distribución del Ingreso en Costa Rica y en ALC



**Fuente:** Elaboración propia con datos de SEDALC (CEDLAS y Banco Mundial) para los países ALC y Estadísticas para países OCDE no ALC y EHPM / ENAHO para Costa Rica.

**Nota:** Se calcula los números para ALC utilizando datos agrupados en el Panel A y los promedios ponderados de población específicos por cada país para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay en el Grupo B. Los números para países OCDE no ALC son un promedio no ponderado de promedios específicos para cada país para países no-OCDE: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido, EE.UU.. Pobres son los individuos con un ingreso per cápita inferior a US\$ 4 por día (US\$ paridad en el poder de compra por día para el 2005). Vulnerables son las personas con un ingreso per cápita entre US\$ 4 y US\$ 10 por día. La clase media es la proporción de personas con ingresos entre US\$ 10 y US\$ 50 por día. Los ricos tienen un ingreso superior a los US\$ 50 por día. Los datos comparables internacionales SEDALC solo están disponible hasta el 2012. Los números de desigualdad no son estrictamente comparables antes y después del 2001 y antes y después del 2010 (recuadro 2.1).

## GRÁFICO 2.9 A Pesar de la Variación Regional, la Desigualdad en la Región Central Explica la Mayor Parte de la Desigualdad



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la encuesta ENAHO del 2010 y 2014.

**Nota:** La encuesta de hogares permite la estimación de desigualdad en las seis regiones del país: Central; Chorotega; Pacífico Central; Brunca; Huetar Atlántica; y Huetar Norte.

Rica, una proporción similar a la media en ALC (gráfico 2.8b). El 20 por ciento por ciento más rico de la población gana 54 por ciento de los ingresos, mientras que la proporción de los ingresos para la clase media (de los percentiles 48 a 96 de la población en el 2012) alcanza el 61 por ciento. El ingreso promedio de los ricos era 10,3 veces mayor al de los pobres en Costa Rica, ligeramente superior a la tasa de ALC (9,5 veces).

Dentro del país, la desigualdad varía entre las regiones. Brunca, Norte y Chorotega son las regiones con mayor desigualdad de ingresos, mientras que Pacífica y Atlántica tienen menor desigualdad (gráfico 2.9a). Es interesante observar que la desigualdad se redujo desde el 2010, excepto en la región central, donde se ubica la ciudad capital de San José. Por lo tanto, la región central parece haber impulsado en un punto el incremento general del Gini. El peso de la región central al explicar el Gini global se confirma con el gráfico 2.9b, lo que demuestra que la desigualdad en la región central representa tres cuartas partes de la desigualdad total en Costa Rica.

## Limitada Respuesta de la Pobreza ante el Crecimiento

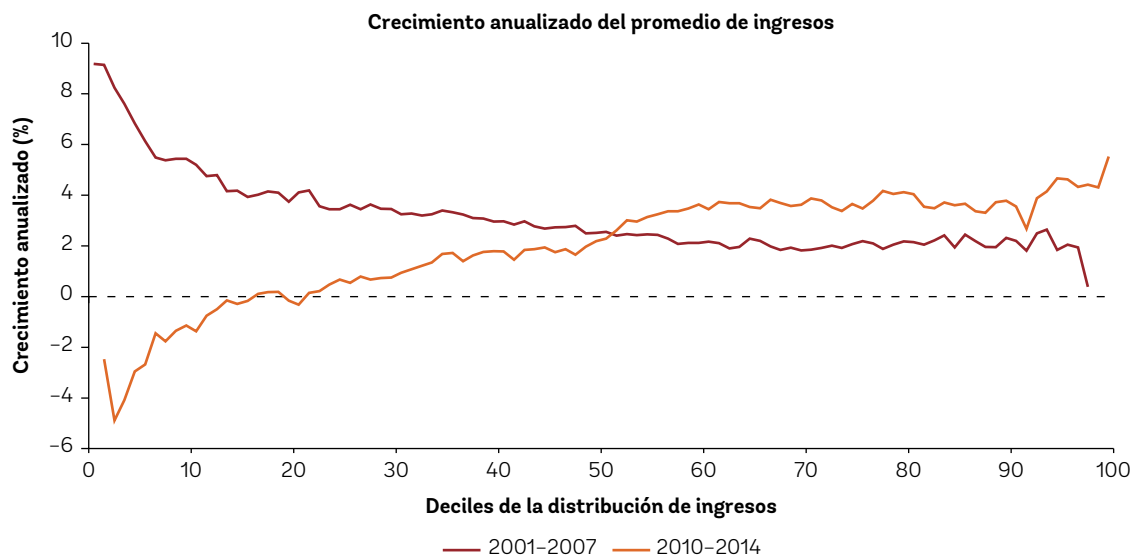
**DURANTE LA DÉCADA DEL 2000, LA POBREZA** no respondía muy bien al crecimiento en Costa Rica. De hecho, hubo una baja elasticidad de la pobreza ante el crecimiento: entre el 2001 y el 2007, el aumento del uno por ciento del PIB per cápita fue asociado con solo una reducción de 0,60 por ciento en la tasa oficial de pobreza<sup>11</sup>. En contraste, la elasticidad pobreza-crecimiento en ALC durante el mismo periodo fue mucho mayor, alcanzando el 1,43. Después de la crisis financiera mundial, la elasticidad crecimiento-pobreza se redujo aún más en Costa Rica, a 0,44 durante 2010-13, mientras que en América

Latina se incrementó aún más a 2,0 en 2010-2012<sup>12</sup>. También se observó esta baja elasticidad pobreza-crecimiento en Costa Rica para los periodos anteriores al 2000, sobre todo durante la década de 1990.<sup>13</sup>

La crisis financiera global marca un claro punto de inflexión, después de lo cual los ingresos de los deciles más ricos crecieron significativamente más rápido y los pobres se quedaron rezagados. Las curvas de incidencia del crecimiento del ingreso (gráfico 2.10) revelan que antes del 2007, el crecimiento favorecía ampliamente a los pobres. De hecho, los ingresos de los deciles inferiores de la distribución de ingresos crecieron más rápidamente que aquellos de los deciles superiores. No obstante, durante y después de la crisis, cayeron los ingresos de los que están en los deciles más inferiores, ampliando aún más la brecha entre los pobres y el resto de la población.

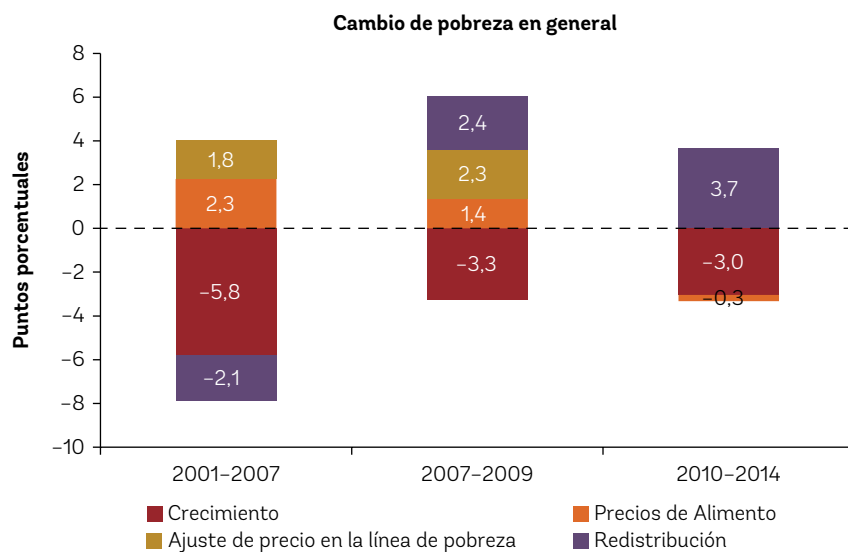
Con el tiempo, la creciente desigualdad y los efectos sobre los precios han atenuado la contribución del crecimiento a la reducción de la pobreza. Los cambios en la pobreza de ingresos provienen del crecimiento, la desigualdad y la inflación. La inflación podría afectar a la pobreza a través del efecto que tiene en los salarios reales, el costo de bienes y servicios y el carácter regresivo del impuesto inflacionario. El éxito de Costa Rica en controlar la inflación podría sugerir progreso en la reducción de la pobreza. Una descomposición de cambios en la pobreza sugiere efectos cambiantes por parte de estos factores (gráfico 2.11). Durante el periodo anterior a la crisis, la pobreza se redujo en 3,8 puntos porcentuales, respaldada por un sólido crecimiento y cambios en la desigualdad que impactaron positivamente al extremo inferior de la distribución del ingreso. Sin embargo, estas ganancias se vieron parcialmente atenuadas por el aumento de precios. Durante la crisis global, el

**GRÁFICO 2.10 El Crecimiento Benefició Relativamente Más a los Pobres Solo Hasta el 2007**



Fuente: Preparación del Autor basado en EHPM y ENAHO.

**GRÁFICO 2.11 Contribución del Crecimiento, Precios y Desigualdad de Ingresos a la Reducción de la Pobreza, 2001-2014**



Fuente: Elaboración propia en base a EHPM para medidas oficiales de pobreza del 2001 al 2009 y en ENAHO para medidas oficiales de pobreza desde el 2010 en adelante.

Nota: Los pobres son individuos con un ingreso per cápita inferior a la línea oficial de pobreza (las líneas generales de pobreza eran CRC 96.565 en junio del 2014). Las cifras de pobreza no son estrictamente comparables antes y después del 2010 (recuadro 2.1).



crecimiento se desaceleró, los precios de los alimentos subieron y la desigualdad empeoró, de modo que el efecto neto fue un aumento en la pobreza de 2,6 puntos porcentuales durante estos años (2007-09). Por último, en el periodo de recuperación post-crisis, el aumento de la desigualdad atenuó mucho la contribución positiva del crecimiento en aras de una menor

pobreza, de manera que la misma aumentó ligeramente durante ese periodo (2010-14). *Si la desigualdad del ingreso no hubiera aumentado, el crecimiento en sí mismo habría disminuido la pobreza en tres puntos porcentuales durante la recuperación del periodo 2010-14<sup>14</sup>. En lugar de ello, la pobreza aumentó en 0,4 puntos porcentuales durante ese periodo.*

## Notas

1. La tasa de pobreza extrema mundial, medida como la proporción de la población que vive con menos de US\$ 1,5 por día, es de 1,4 por ciento (2012). Ver la Base de Datos del Banco Mundial sobre Pobreza y Desigualdad.
2. Tenga en cuenta que las tasas de pobreza después del 2010 no son comparables con años anteriores debido a los cambios metodológicos.
3. La técnica de cálculo en áreas pequeñas se aplica según Elbers, Lanjouw y Lanjouw (2003) y combina la información de las encuestas y censos para producir cálculos de pobreza monetaria en pequeñas áreas geográficas. Mediante esta técnica, INEC combina información del Censo del 2011, junto con la encuesta ENAHO del 2011 para producir las tasas de pobreza a nivel de condado. Para mayor información sobre el mapa de pobreza para el 2011, visitar la página web del INEC ([www.inec.go.cr](http://www.inec.go.cr)).
4. La medición de la pobreza multidimensional del INEC considera cuatro condiciones básicas fuertemente relacionadas con la pobreza monetaria: vivienda, salud, educación y acceso a otros bienes y servicios (poder adquisitivo). Cada condición tiene uno o más indicadores. Un hogar se considera pobre si no puede satisfacer una o más condiciones
5. Morales (2013).
6. El análisis del movimiento de entrada y salida de la pobreza se basa en un panel sintético calculado utilizando la metodología de Dang y Lanjouw (2014). Los resultados de paneles sintéticos para la pobreza no se alinean completamente con las cifras nacionales o internacionales presentadas anteriormente porque la muestra se restringe a los hogares cuyo jefe tiene entre 25 y 65 años de edad.
7. Las tendencias a largo plazo en pobreza y desigualdad son objeto de salvedades relativas a la medición de ingresos debido a varios cambios en la metodología de la encuesta a lo largo de ese período de tiempo. Los principales “avances” en comparabilidad de las series de datos ocurren en el 2001 y el 2010. Por lo tanto, la medición del bienestar en los tres períodos de tiempo, de 1989 a 2000, 2001 a 2009 y 2010 a 2014, no son estrictamente comparables. Ver Recuadro 2.1.
8. La desigualdad basada en el ingreso per cápita oficial presenta una tendencia similar, disminuyendo de 0,52 a 0,48 en el periodo 2000-2005 y aumentando a 0,51 en el 2009. Después de la crisis global, la desigualdad aumentó marginalmente 0,51-0,52 en 2010-2014. Según el ENIG (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos), la desigualdad de ingresos se mantuvo constante con un Gini de 0,534 después de adaptar la definición de ingresos por diferencias metodológicas (intercambio de correos electrónicos con el personal del INEC <http://www.inec.go.cr/>).
9. Ver el Banco Mundial (2014e).
10. Los promedios y comparaciones de ALC cubren 17 países para los que existen datos comparables a nivel internacional. Ver Banco Mundial (2007) y Banco Mundial (2014e).
11. Esta elasticidad es mayor cuando se utiliza la tasa internacional de pobreza.
12. Medido utilizando la línea de pobreza de US\$4 diarios.
13. Ver Banco Mundial (2007).
14. Se realiza la descomposición según Kolenikov y Shorrocks (2005), que extendieron la descomposición estándar de Datt y Ravallion (1992) para incluir los cambios de precios. El efecto de la inflación durante el periodo 2007-2009 en las tasas de pobreza se debe principalmente a temas de medición (ver Cuadro 2.1).



### 3. Crecimiento Inclusivo, Desigualdad, Trabajos y Habilidades

*Las tendencias de desigualdad en Costa Rica para las últimas dos décadas presentan un dilema. La brecha de ingresos cada vez mayor entre los quintiles superior e inferior de la población refleja los cambios en el mercado laboral y la falta de correspondencia entre los patrones de crecimiento versus el perfil de habilidades de la fuerza laboral. Con los débiles resultados educativos, la fuerza laboral de Costa Rica no está bien adaptada para un mercado laboral que exige cada vez mayores habilidades y el desempleo ha incrementado entre los trabajadores pobres y no calificados, sobre todo desde la crisis global. Las brechas de ingresos se han ampliado entre ricos y pobres y entre trabajadores calificados y no calificados. Además, a pesar del ambicioso Pacto Social de Costa Rica, los impuestos y las transferencias no han probado ser efectivos en la redistribución de ingresos para compensar estas desigualdades.*

#### Ganancias y Desigualdad Laboral

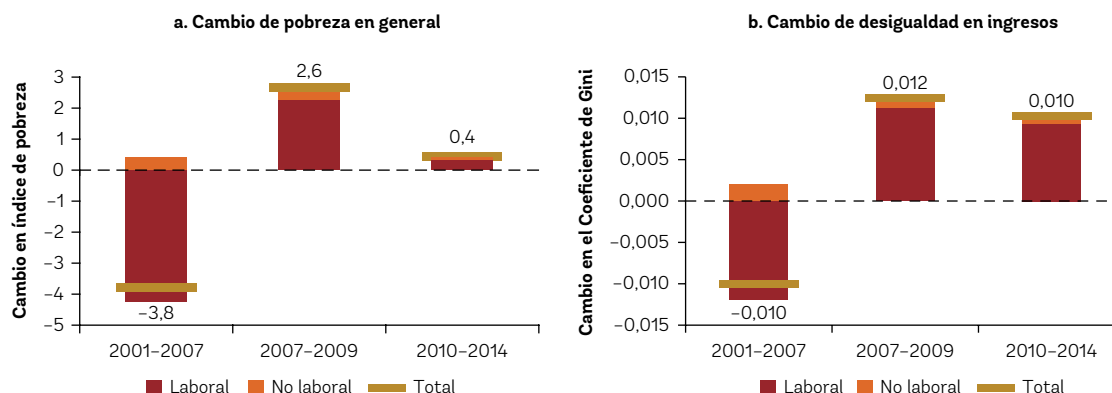
LA CRECIENTE DESIGUALDAD DESTACA como un desafío urgente para Costa Rica, especialmente a la luz de su compromiso de largo aliento con el Pacto Social. Como se indicó en el capítulo 2, la brecha entre ricos y pobres se ha ampliado considerablemente desde la crisis global. Esto sucedió luego de dos décadas de aumento o estancamiento de la desigualdad, lo que está en marcado contraste con la significativa disminución de la desigualdad ocurrida en la mayoría de la región América Latina y el Caribe (ALC). Estas tendencias son muy desconcertantes dadas las inversiones de larga data realizadas por Costa Rica en un ambicioso Pacto Social y su alto gasto social, como se explica más detalladamente en el capítulo 5.

La mayor parte de la desigualdad surge de diferencias en los ingresos laborales. En general, la desigualdad puede provenir de muchas fuentes: diferencias en los ingresos laborales, ingresos de pensiones y otras transferencias del

sector público y en el retorno del capital. En toda América Latina y el Caribe, los cambios en la pobreza y la desigualdad han sido impulsados principalmente por los cambios en los ingresos laborales.<sup>1</sup> Ese también ha sido el caso de Costa Rica, donde los cambios en los ingresos laborales han sido el motor impulsor detrás de las reducciones y aumentos en la pobreza y la desigualdad en los últimos 15 años.

Específicamente, el aumento de los ingresos laborales contribuyó a una reducción de pobreza en 4,2 puntos porcentuales y una reducción de 1,0 puntos en el coeficiente de Gini en el periodo pre-crisis 2000-07; sin embargo, esta tendencia se invirtió durante la crisis global y los cambios en los ingresos laborales resultaron en un aumento de la pobreza de 2,2 puntos porcentuales y un aumento de un punto porcentual en el coeficiente de Gini durante el periodo del 2007 al 2009 (gráfico 3.1). Durante el periodo de recuperación post-crisis, los cambios en los ingresos laborales contribuyeron a un ligero aumento de la pobreza y el aumento adicional de un punto en el coeficiente de Gini (2010-14).

### GRÁFICO 3.1 El Ingreso Laboral Contribuyó Significativamente a los Cambios en la Pobreza y la Desigualdad, 2001–2014



Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM para los años 2001-2009 y con datos de la ENAHO para los años 2010-2014.

Nota: Pobres son individuos con un ingreso per cápita inferior a la línea oficial de pobreza (la línea de pobreza es C 96.565 en junio del 2014). El gráfico presenta la Descomposición de Shapley para cambios de pobreza y desigualdad (ver Barros et al 2006; y Azevedo, Sanfelice y Cong Nguyen 2012). Las cifras de la pobreza y la desigualdad no son estrictamente comparables antes y después del 2010 (véase el recuadro 2.1).

**TABLA 3.1 Fuentes del Cambio en la Desigualdad**

Fuente de Ingreso	2001	2007	2012
Capital	2,97	3,83	6,47
Pensiones	5,81	7,47	10,91
Transferencias	-0,30	-0,61	1,23
Ingreso Laboral (Público)	27,24	24,64	27,11
Ingreso Laboral (Privado)	54,55	55,00	44,89
Hogares + Otros	9,74	9,67	9,39

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de SEDALC (CEDLAS y el Banco Mundial).

Además, la mayoría de la desigualdad deriva de los diferentes ingresos laborales en el sector privado. Una descomposición del coeficiente de Gini en el 2001, 2007 y 2012 revela que el ingreso laboral explicó más del 80 por ciento de la desigualdad de ingresos en general (tabla 3.1).<sup>2</sup> Sin embargo, mientras que la distribución de ingreso laboral disminuyó durante la década del 2000 a 72 por ciento, esta reducción se explicó totalmente por los cambios en los ingresos laborales en el sector privado, mientras que la proporción de desigualdad por las diferencias en

los ingresos de los empleos públicos se mantuvo constante en todo ese periodo.

Aunque las contribuciones de ingresos no laborales siguen siendo relativamente pequeñas, la proporción de desigualdad proveniente de las diferencias en los retornos de capital e ingreso de pensiones se duplicó, de aproximadamente nueve por ciento a casi 18 por ciento durante el periodo (tabla 3.1). Las transferencias del sector público (asistencia social) redujeron la desigualdad solo marginalmente y solo hasta el 2007: se convirtieron regresivos, contribuyendo a una mayor

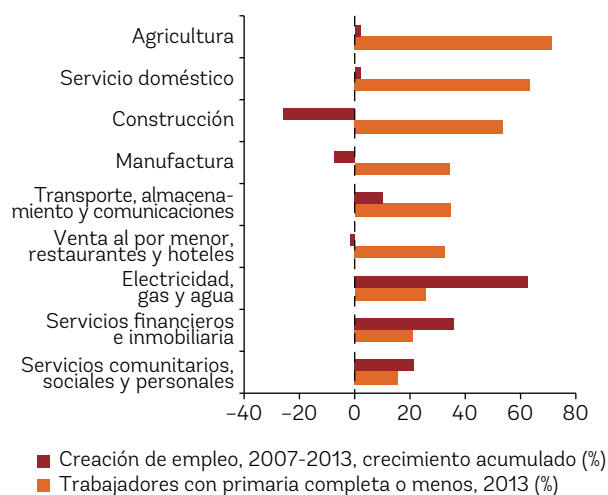
desigualdad en el 2012.<sup>3</sup> Esto confirma que los mayores aumentos en las porciones superiores de la distribución del ingreso (y especialmente en el sector público) en la segunda mitad de la década del 2000 tuvieron un papel importante en el incremento de la desigualdad, la misma que los programas de asistencia social no fueron capaces de contrarrestar.

## Menos Trabajos para Trabajadores Pobres y no Calificados

**LOS TRABAJADORES POBRES Y NO CALIFICADOS** tienen limitadas oportunidades de trabajo debido al cambio a largo plazo ocurrido en el patrón de crecimiento de Costa Rica y la reciente contracción tras la crisis global. El modelo de apertura económica de Costa Rica trajo consigo un cambio significativo en la demanda de mano de obra calificada y no calificada. Como se explica

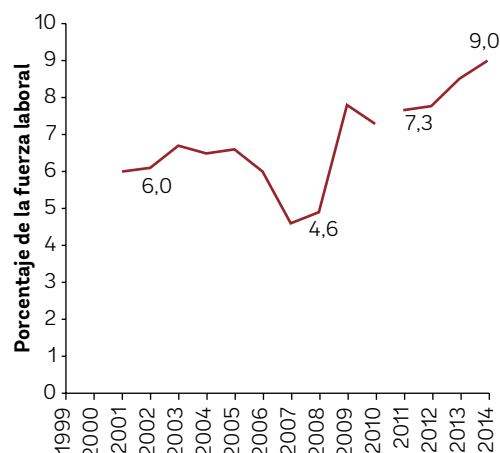
en el capítulo 4, favoreció el desarrollo de los sectores de alto valor agregado, como electrónica, dispositivos médicos, servicios TI y demás. Por el contrario, los sectores con menor valor agregado, como construcción, servicio doméstico y agricultura crecieron más lentamente o incluso se redujeron. Asimismo, el crecimiento en manufactura de gama baja (como textiles), construcción y agricultura se vio rezagado, especialmente desde el inicio de la crisis global. La generación de empleo fue mínima o incluso negativa en sectores como construcción, servicios domésticos y agricultura, que emplean a más del 50 por ciento de los trabajadores poco calificados (gráfico 3.2). En el otro extremo del espectro, los sectores que emplean mayormente a trabajadores calificados, como servicios financieros, bienes raíces, servicios personales y otros están creciendo rápidamente (si bien desde una base baja en el caso de sectores como servicios públicos o servicios financieros). Los patrones cambiantes en la inversión extranjera directa (IED) y el

**GRÁFICO 3.2 Sectores que Emplean Mayormente Mano de Obra no Calificada**



Fuente: Elaboración propia utilizando la EHPM y la ENAHO.

**GRÁFICO 3.3 El Desempleo se ha Incrementado Dinámicamente desde el 2007**



Fuente: Elaboración propia utilizando la EHPM y la ENAHO.

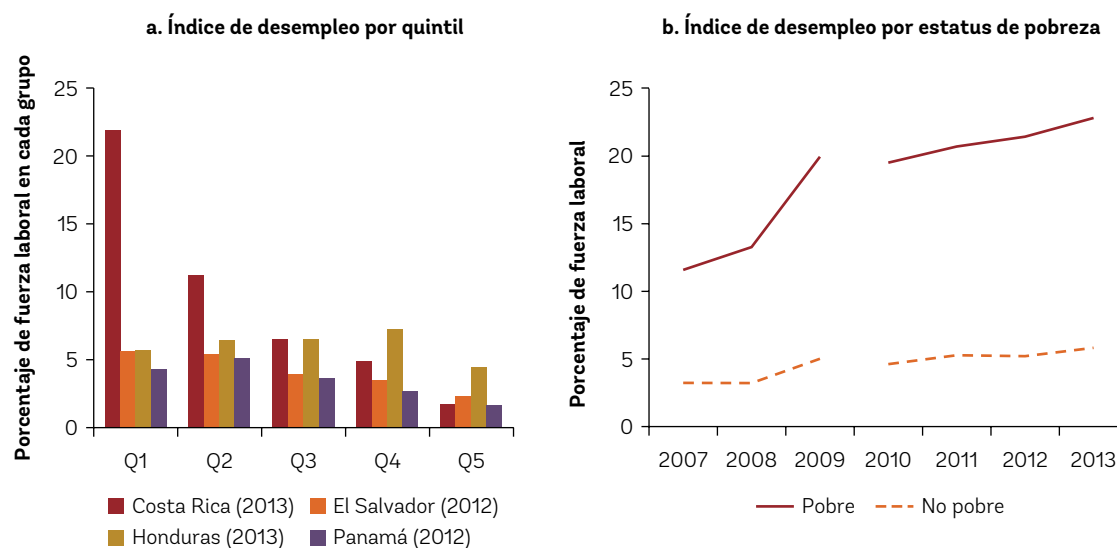
comercio, junto con el Cambio Tecnológico que Favorece las Habilidades, aumentaron la demanda local de mano de obra altamente calificada en un momento en que Costa Rica cuenta con una mayor oferta relativa de mano de obra no calificada.<sup>4</sup> En relación con otros países de Centroamérica, los costos laborales altos y en aumento podrían explicar la menor generación de empleos para trabajadores no calificados en sectores de menor valor agregado, tal como se analiza en el capítulo 4.

Este desajuste estructural de habilidades y empleos se traduce en mayor desempleo y menor demanda de mano de obra no calificada, sobre todo desde la crisis. El desempleo global aumentó del 4,6 por ciento antes de la crisis a 7,3 por ciento durante la crisis. Incluso con la recuperación económica post-crisis, el desempleo siguió aumentando ininterrumpidamente a nueve por ciento de la fuerza laboral en el 2014 (gráfico 3.3). Dichas tendencias reflejan un creciente desajuste

entre la demanda laboral y el perfil de habilidades de la fuerza laboral.

En sí, el desempleo ha afectado mucho más a los pobres. Las tasas de desempleo para el quintil inferior en Costa Rica superan el 20 por ciento, muy por encima de otros grupos de ingresos (gráfico 3.4a). Por otro lado, el desempleo en los dos quintiles superiores es inferior a cinco por ciento. El diferencial de las tasas de desempleo entre los pobres y no pobres es significativo y va en aumento, llegando a más de 15 por ciento en el 2013 (gráfico 3.4b). Por el contrario, las tasas de desempleo en el quintil inferior de otros países centroamericanos (El Salvador, Honduras y Panamá) son significativamente inferiores – rondan el cinco por ciento – lo que refleja probablemente mayores tasas de informalidad en sus mercados laborales. Curiosamente, el mayor desempleo entre los pobres en Costa Rica no está asociado con una mayor proporción de trabajadores independientes (algo que representa el empleo informal).

### GRÁFICO 3.4 El Desempleo Ha Afectado Muy Duramente a los Pobres

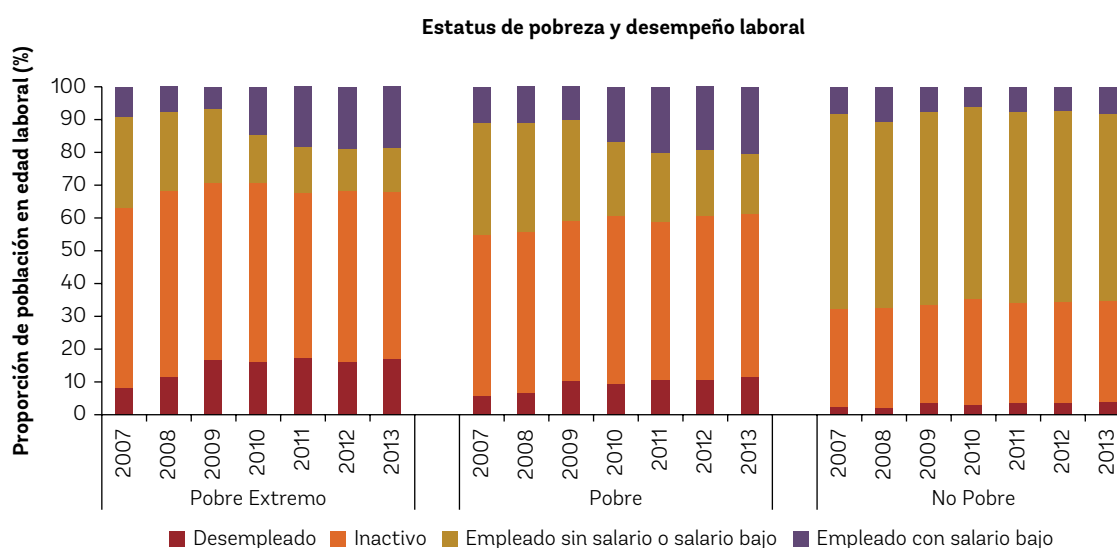


Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la ENAHO (2013).

Por otra parte, más del 60 por ciento de los adultos pobres y extremadamente pobres no generan *ningún* ingreso laboral. Existe un marcado contraste en términos de actividad del mercado laboral entre los pobres y los no pobres en Costa Rica. Como ilustra el gráfico 3.5, más del 60 por ciento de los adultos en edad laboral no pobres tienen trabajo, mientras que aproximadamente el 30 por ciento están inactivos y un 4 por ciento, desempleados. Por el contrario, entre los pobres y los extremadamente pobres, el 60 por ciento o más de adultos en edad laboral se encuentran inactivos o desocupados. En otras palabras, menos del 40 por ciento de estos adultos genera algún tipo de ingreso laboral. Por otra parte, la situación ha empeorado ligeramente desde el 2007, año en que la proporción de personas inactivas y desempleadas era inferior al 60 por ciento para los pobres, y ligeramente superior al 60 por ciento para los extremadamente pobres.

Por otra parte, el mercado laboral muestra un panorama más sombrío para las mujeres que para los hombres. La participación femenina en la fuerza laboral ha sido históricamente baja en Costa Rica y está entre las más bajas de la región ALC. En el 2013, poco más de la mitad (50,8 por ciento) de las mujeres en edad laboral se encontraban activas en el mercado laboral y la participación ha fluctuado en aproximadamente 50 por ciento durante la década del 2000, aumentando solo de manera marginal. Además, las tasas de desempleo han estado consistentemente por encima del promedio, pasando de 6,9 por ciento en el 2007 a 10,9 por ciento en el 2013. Como resultado, la proporción de mujeres en edad laboral que realmente genera ingresos laborales está por debajo del 40 por ciento. Las mujeres pobres que son jefas del hogar y las mujeres inmigrantes tienen tasas de desempleo particularmente altas (recuadro 3.1).

**GRÁFICO 3.5 Menos del 40% de Adultos Pobres y Extremadamente Pobres Generan Ingresos Laborales**



Fuente: Elaboración propia utilizando la EHPM y la ENAHO.

## Educación: Malas Notas, Especialmente para los Pobres

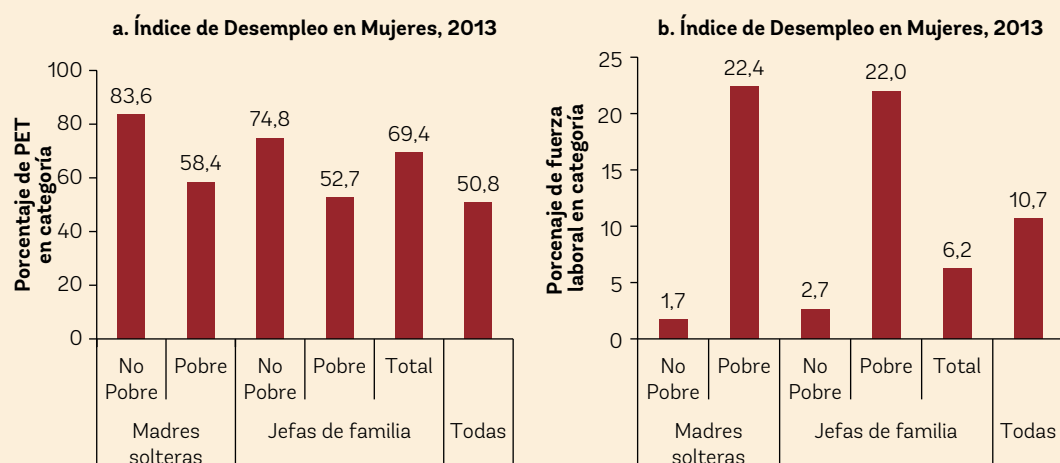
A PESAR DE UNA INVERSIÓN SIGNIFICATIVA, el sistema educativo no ha logrado adaptarse para brindar las habilidades necesarias para la economía cambiante o para garantizar oportunidades para los pobres. Los resultados educativos

son sorprendentemente débiles, dado el nivel de gasto y el desarrollo. Al igual que muchos países con ingresos medios, Costa Rica se está dando cuenta que el logro de niveles educativos básicos (tales como alfabetización casi universal y finalización de la escuela primaria) no es suficiente para generar los conocimientos necesarios para enfrentar las demandas de su economía evolutiva o para promover oportunidades inclusivas para los pobres y el 40 por ciento

### RECUADRO 3.1 Las Jefas del Hogar y las Mujeres Inmigrantes se Enfrentan a un Difícil Mercado Laboral

En las últimas dos décadas, la población costarricense ha experimentado un significativo cambio en la composición de los hogares, con un aumento importante en el número de hogares encabezados por mujeres. Entre 1990 y el 2013, la proporción de hogares encabezados por mujeres se duplicó de 18 por ciento a 36 por ciento. Según algunos estudios, este aumento implica una mayor participación femenina en el mercado laboral, especialmente entre las mujeres no calificadas y con más probabilidades de vivir en la pobreza. De hecho, la participación de las jefas de familia en la fuerza laboral es mucho mayor que la participación promedio de mujeres, aunque es especialmente alta entre las jefas de familia no pobres (gráfico B3.1.1a).

### GRÁFICO B3.1.1 Las Jefas de Familia y las Madres Solteras tienen Mayor Participación y (para los Pobres) Mayor Desempleo



Nota: PET es la población en edad laboral, de 15-64 años.

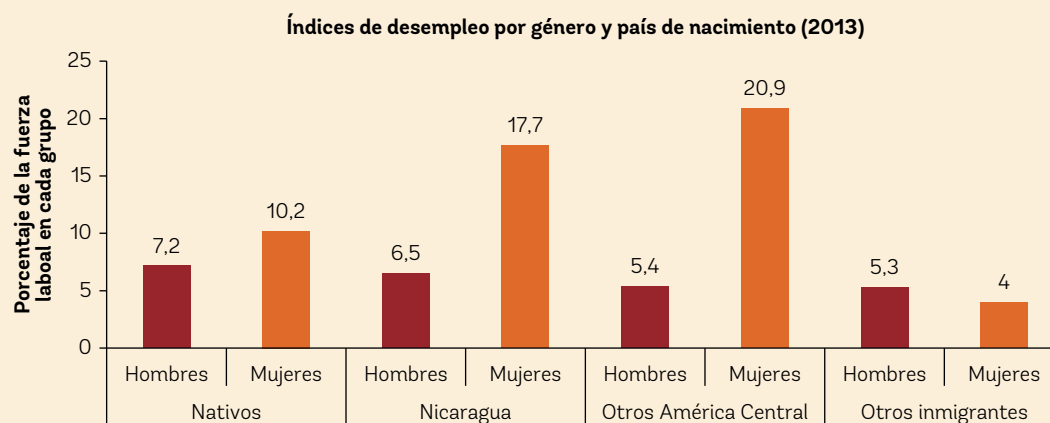


### RECUADRO 3.1 continuación

Las mujeres pobres que son jefas de familia experimentan tasas particularmente altas de desempleo. Las jefas de familia pobres, y en particular las madres solteras, tienen una tasa de desempleo de más del doble del promedio de las mujeres (gráfico B3.1.1b). Considerando que lo más probable es que estas mujeres no estén calificadas, sus oportunidades de empleo son menores y como resultado, experimentan un mayor desempleo.

Las mujeres inmigrantes tienen tasas de desempleo más altas. A su vez, las inmigrantes, especialmente las nicaragüenses, representan un gran sector de la fuerza laboral en Costa Rica, en particular en empleos que requieren de poca calificación. Como se muestra en el gráfico B3.1.2, las mujeres nacidas en Nicaragua y otros países centroamericanos tienen una tasa de desempleo que dobla el promedio de la de mujeres en general, mientras que, en el caso de los hombres, la tasa es inferior al promedio.

### GRÁFICO B3.1.2 Las Inmigrantes Enfrentan Mayor Desempleo que los Demás Grupos



Fuente: Gindling and Oviedo (2008) y elaboración propia utilizando la ENAHO.

más pobre de la población. Teniendo en cuenta el nivel de desarrollo y el elevado gasto del país, su sistema educativo muestra un nivel preocupantemente bajo en términos de retención (como lo demuestran las tasas de deserción de la escuela secundaria) y de calidad (como lo demuestran los bajos resultados de pruebas). Además, existen importantes disparidades en los resultados educativos, lo que coloca a los pobres y al 40

inferior en marcada desventaja para el aprendizaje y las ganancias.

### Bajo Logro Educativo: En general y para los Pobres

A pesar de la importante inversión pública y los logros significativos, el rendimiento escolar promedio es todavía bajo en Costa Rica. El

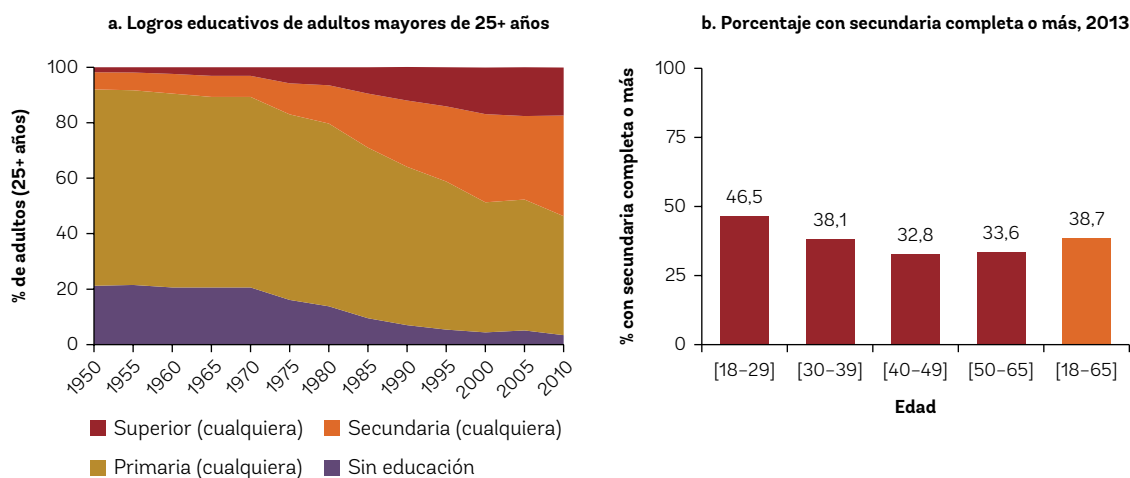
crecimiento de la inversión en educación en el país ha traído importantes beneficios en cuanto a alfabetización y finalización de la escuela primaria. Para el 2011, la tasa de alfabetización en adultos de 15 años o más había alcanzado el 97 por ciento y el porcentaje de adultos de 25 años o más sin educación formal pasó de 21 por ciento en 1950 a un tres por ciento en el 2010. Para el 2010, el 83 por ciento de adultos había logrado al menos completar la primaria (gráfico 3.6a). Sin embargo, el nivel medio de la educación actual es inferior a lo esperado si se toma en cuenta el PIB per cápita de Costa Rica y el gasto en educación. De hecho, hoy en día menos de la mitad de los adultos jóvenes de 18 a 29 años, y menos del 40 por ciento de la fuerza laboral han terminado la secundaria (gráfico 3.6b).

De hecho, en comparación con otros países, las tasas de deserción escolar son bastante altas en Costa Rica. Menos de la mitad de la cohorte de 25 a 29 años de edad tenía educación secundaria o superior para el año 2010, lo que aumenta más la cantidad de trabajadores adultos no calificados, un legado de la crisis de 1980. Los logros educativos

de Costa Rica son menores que los de países pares en ALC (como Chile y Panamá), y significativamente menores que los de países pares en Europa (como Croacia y Lituania); asimismo, muy inferiores a las tasas de graduación de la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo Económicos (OCDE) (gráfico 3.7).

Las desigualdades en redimiento educativo están estrechamente ligadas a la pobreza. El gráfico 3.8a muestra las tasas brutas de matrícula de primaria y secundaria por quintil. La inscripción en primaria es mayor en los niveles más bajos de ingresos, lo cual es positivo teniendo en cuenta que la matrícula es muy alta para todos los niños, incluso los más pobres. No obstante, el gráfico 3.8b muestra que la proporción de niños mayores (es decir, que tienen un año o más que la edad que corresponde para su grado) es más alta para los niños de los quintiles más pobres. En conjunto, estas estadísticas indican que, a pesar de que la matrícula es alta entre los niños pobres, las tasas de repetición también son altas; por lo tanto, puede que la calidad de su aprendizaje sea más baja y que el incentivo para

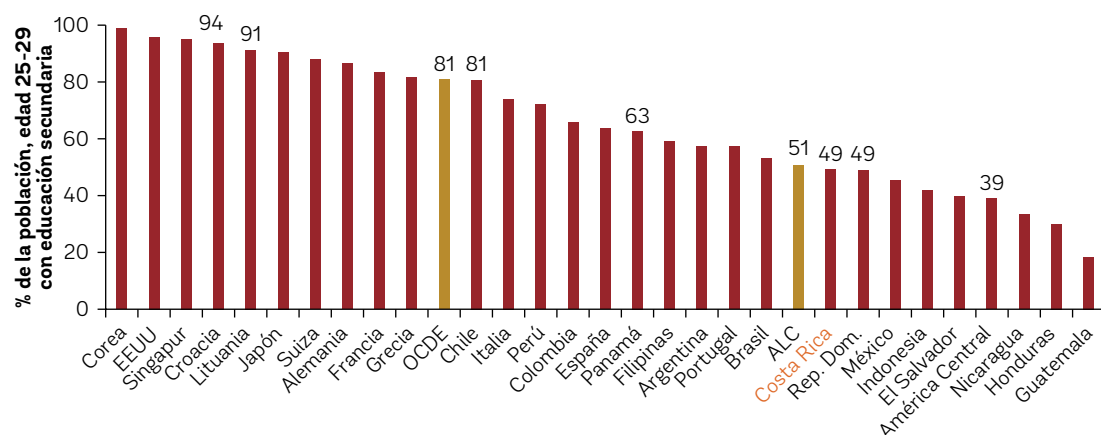
### GRÁFICO 3.6 Costa Rica Ha Logrado Ganancias Substanciales en Cuanto a Finalización de la Primaria pero no en la Secundaria



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de Barro y Lee (2010); y la ENAHO (2013).

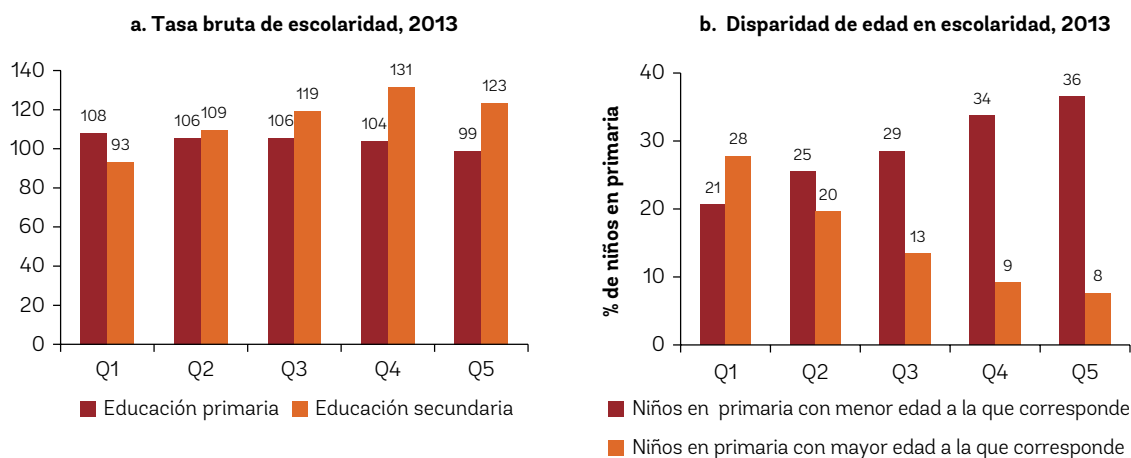
### GRÁFICO 3.7 Relativamente Pocos Costarricenses Terminan la Secundaria

Proporción de la población entre 25 y 29 años que han completado la secundaria o la educación superior (El resto dejó los estudios antes de terminarlos)



Fuente: Elaboración propia utilizando datos en Barro y Lee (2010).

### GRÁFICO 3.8 Los Resultados en Educación están Vinculados al Ingreso



Fuente: Elaboración propia utilizando la ENAHO (2013).

dejar el colegio después de la primaria sea mayor. De acuerdo con esto, se observa que las tasas de matrícula en secundaria son significativamente más altas para los niños en los quintiles más adinerados.

Existen grandes disparidades en la matrícula a la guardería y al preescolar, pero esto se empareja cuando los niños entran a la primaria. Tal como

muestra el gráfico 3.9a, a los cuatro años, aproximadamente el 60 por ciento de los niños de hogares con padres que han recibido educación asisten a una guardería diurna, en comparación con el 40 por ciento de los niños de hogares con nivel educativo medio y el aproximadamente 20 por ciento de los niños de hogares con nivel

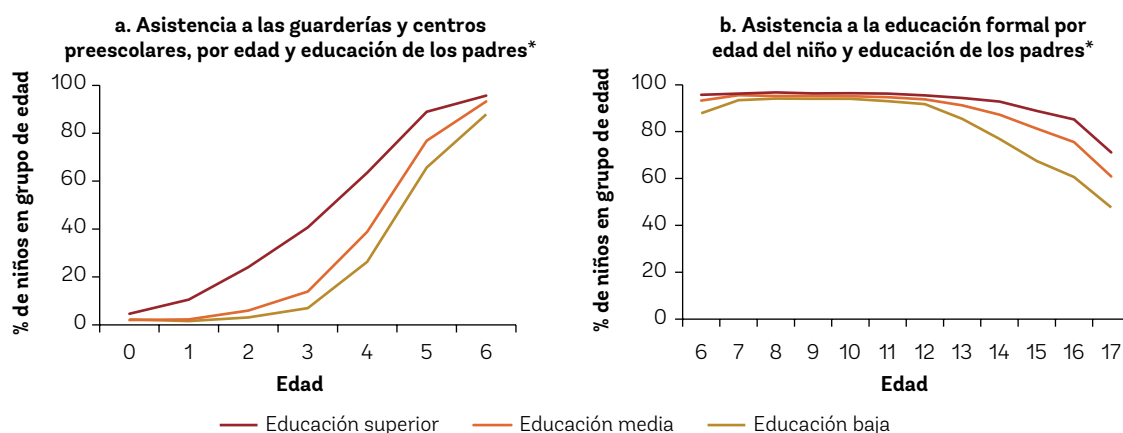
educativo bajo.<sup>5</sup> La asistencia a preescolar es también más alta para los niños de familias más adineradas: prácticamente todos los niños de cinco a seis años de edad del quintil superior de la población asisten a preescolar, en comparación con el 79 por ciento de los niños de familias en el quintil más pobre.<sup>6</sup> La matrícula se equipara en el momento en que los niños comienzan el primer grado y se mantiene cerca al 100 por ciento para todos los niños a lo largo de la primaria, lo que refleja la garantía a largo plazo de educación pública básica en Costa Rica.

La transición de primaria a secundaria tiene una propensión particular hacia altas tasas de deserción escolar, especialmente en los niños de hogares con padres con bajo nivel educativo. A la edad aproximada de 12 años, algunos niños comienzan a abandonar el colegio y aquellos provenientes de hogares con un “entorno educativo” bajo (es decir niños cuyos padres tienen bajo nivel educativo) tienen una tasa de abandono mucho más rápida que aquellos de hogares con mayor nivel educativo (gráfico 3.9b).

De hecho, un estudio reciente sobre los factores detrás de la acumulación de capital humano encuentra que, si bien existen variables de contexto, como lugar de residencia, que explican una parte importante de la desigualdad en logros educativos durante la década de 1990, en la actualidad únicamente las variables a nivel hogar e individual, como educación de los padres, explican estos resultados.<sup>7</sup> El estado de los ingresos también afecta la matrícula; así, solo el 77 por ciento de adolescentes de 13 a 17 años de hogares en el quintil más pobre asiste a la escuela versus el 93 por ciento de adolescentes de hogares en el quintil más adinerado.<sup>8</sup>

La deserción escolar es más alta en el séptimo grado, justo después de terminar la educación primaria. Para muchos niños esto está vinculado con su bajo rendimiento en primaria (repetición y bajo aprendizaje de contenidos), lo que los desanima a continuar con la secundaria. Sin embargo, algunos niños que abandonan el sistema también se enfrentan a barreras como la distancia (falta de transporte), los costos (útiles

### GRÁFICO 3.9 La Educación de los Padres Juega un Papel Determinante en la Inversión Educativa de los niños



Fuente: Programa Estado de la Nación (2013).

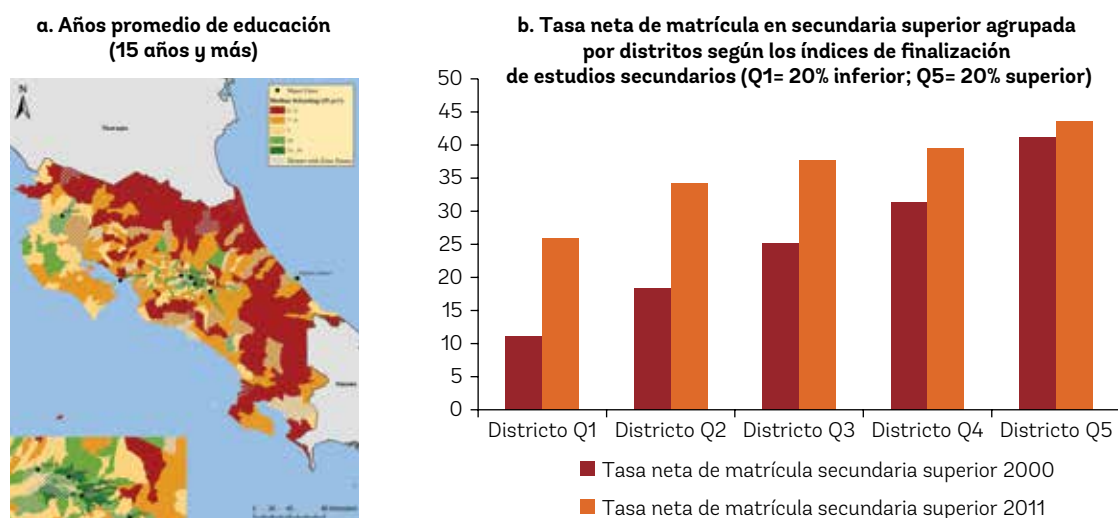
\*La educación de los padres se define como el nivel de educación promedio de todos los adultos mayores de 18 años en el hogar. Un nivel “bajo” corresponde a un promedio inferior a la primaria, “medio” corresponde a la primaria completa y secundaria incompleta y “alta” corresponde a secundaria completa y estudios y superiores.

escolares y otros) y las tareas del hogar (para ciertos grupos de niñas).

También existen brechas regionales a nivel rendimiento educativo, sin embargo, estas están disminuyendo lentamente. Como muestra el gráfico 3.10a, el nivel medio de rendimiento educativo en adultos de 15 años y más es hasta dos veces más alta en la región central (de color

verde oscuro en el mapa), al igual que en los barrios periféricos a su alrededor (distritos de color rojo oscuro). Un ránking de todos los distritos de Costa Rica, según la proporción de adultos de 17-21 años que han completado la secundaria, muestra una brecha de 42 puntos porcentuales entre la tasa de finalización del 20 por ciento inferior y el superior en los distritos

### GRÁFICO 3.10 Las Discrepancias Regionales en Educación Son Amplias pero Están Disminuyendo



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 2011.

Fuente: Elaboración propia basada en Trejos y Saenz (2012).

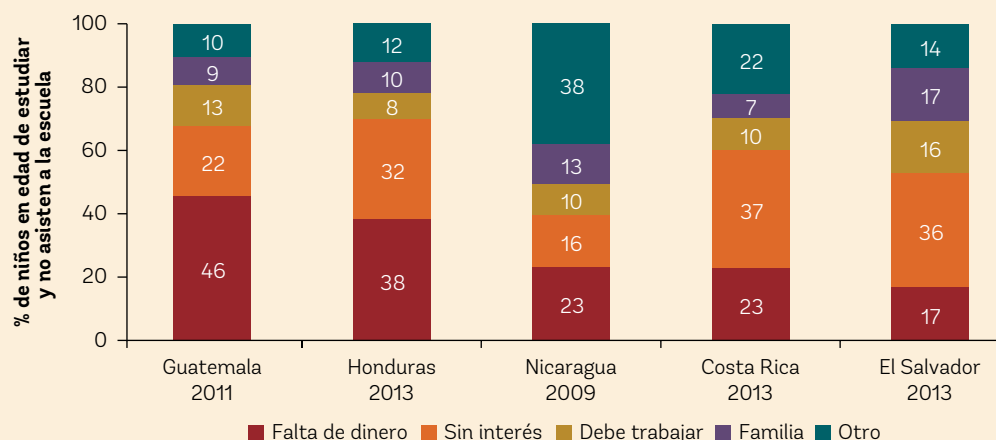
### BRECHA DE CONOCIMIENTO 3.1 ¿Por Qué Tantos Niños Abandonan la Escuela en Costa Rica?

El desarrollo con un sesgo hacia las habilidades que Costa Rica ha experimentado ha aumentado el retorno a la escuela, sobre todo a la educación secundaria y superior. Dada la gran red para educación secundaria existente en el país y la finalización de primaria, resulta sorprendente que más de la mitad de los niños que terminan la primaria no logren completar la secundaria. Si bien se conocen algunos factores generales (ver gráfico K3.1.1), como falta de motivación, distancia (en zonas rurales) y el sesgo de género, aún se desconocen los factores específicos que motivan a los niños a abandonar la escuela, como se desconocen también cuáles son las edades críticas en las que podrían detectarse signos tempranos de deserción escolar.

*continúa en la próxima página*

### BRECHA DE CONOCIMIENTO 3.1 continuación

**GRÁFICO K3.1.1 Años Promedio de Educación (15 años y más)**



Fuente: Banco Mundial (A publicarse el 2015).

en términos de finalización de estudios (26,3 por ciento versus 68,2 por ciento). Se observa una brecha similar en términos de matrícula neta en la secundaria superior (gráfico 3.10b) en todos los distritos, si bien la brecha se ha ido cerrando en los últimos años ya que los distritos de bajo desempeño han aumentado más rápidamente sus tasas de matrícula que los de alto desempeño.<sup>9</sup> No obstante, debe recalarse que, incluso en los distritos de mejor desempeño, la matrícula neta en la secundaria superior no alcanza el 50 por ciento.

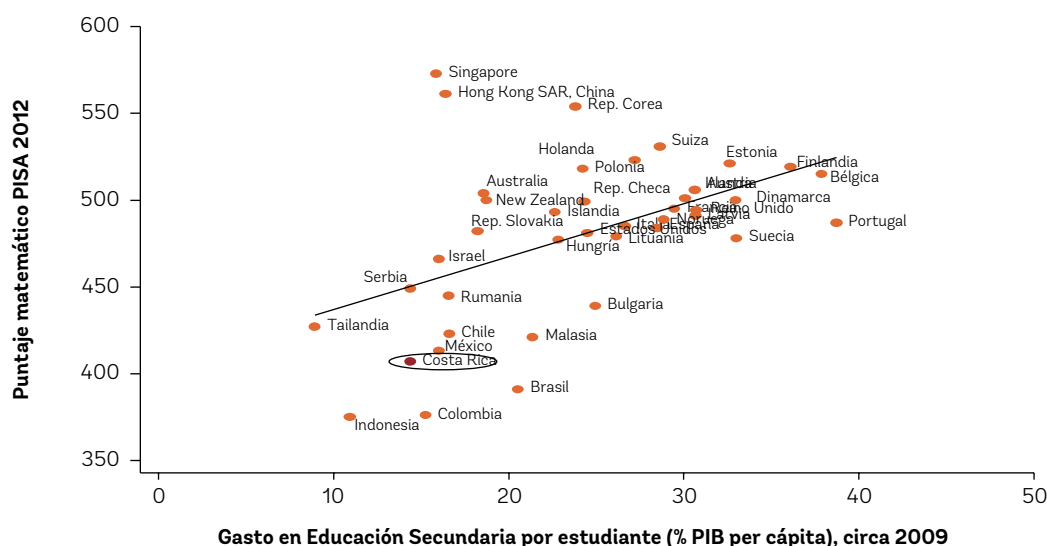
### Baja Calidad Educativa

La calidad educativa en Costa Rica es también muy baja si se toma en cuenta su nivel de gasto. A nivel de escuela primaria, los últimos resultados de la prueba TERCE para estudiantes latinoamericanos de la UNESCO reflejan que Costa Rica es el único país en la muestra donde tanto alumnos de tercero como de sexto

grado tuvieron peores resultados en TERCE (2013) que en SERCE (2006) en lectura y matemáticas.<sup>10</sup> Del mismo modo, el rendimiento de los estudiantes costarricenses a nivel secundaria también es débil. En concreto, el desempeño de los alumnos de 15 años de edad en la prueba internacional PISA para matemática es mucho menor de lo previsto, si se considera el gasto de Costa Rica en educación secundaria (gráfico 3.11).<sup>11</sup> Además, dado que estas pruebas solo las toman aquellos que siguen en la escuela a los 15 años y ya que las tasas de deserción escolar son tan altas en Costa Rica, los niveles promedio de habilidades y los resultados de aprendizaje de todos los jóvenes de 15 años (incluidos los de dentro y fuera de la escuela) podrían ser aun más bajos.

Más aún, existen grandes disparidades en los resultados del aprendizaje por estatus socioeconómico. El estudio SERCE de la UNESCO

### GRÁFICO 3.11 El Rendimiento PISA de Costa Rica está por Debajo de las Expectativas si se Considera su Gasto en Educación Secundaria



Fuente: Elaboración propia basada en datos de Barro y Lee (2010) y UNESCO.

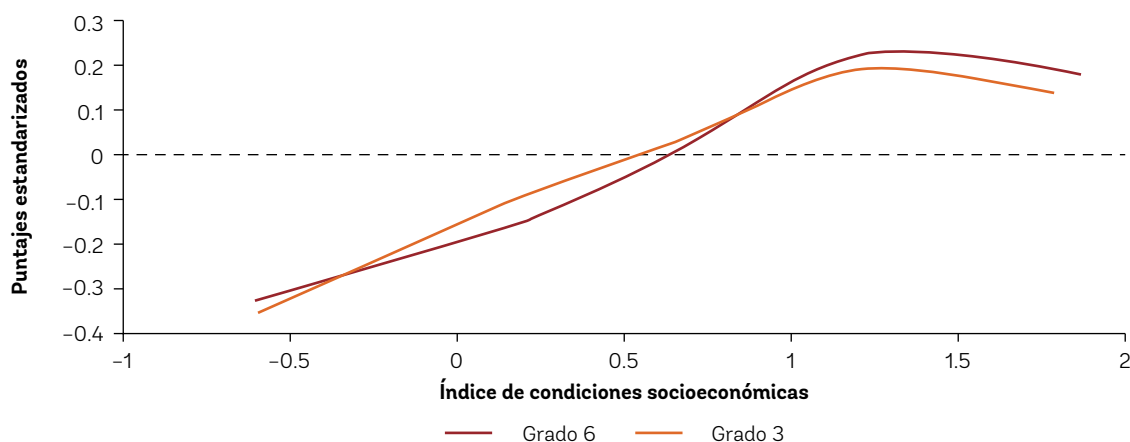
también muestra que los niños de niveles socioeconómicos más altos obtienen mejores notas que sus pares de niveles socioeconómicos más bajos (gráfico 3.12).<sup>12</sup>

## Se Expande la Brecha Salarial para los Trabajadores Pobres y No Calificados

LOS SALARIOS SON RELATIVAMENTE ALTOS en todos los campos, incluso en los sectores de bajo valor agregado. Como se explicará en el capítulo 4, Costa Rica cuenta con salarios relativamente altos comparados con sus vecinos centroamericanos, tanto en agricultura como industria de baja tecnología (manufactura ligera), dos sectores que tradicionalmente emplean a trabajadores no calificados. Sorprendentemente, ni las crecientes

tasas de desempleo ni el continuo flujo de trabajadores migrantes no calificados proveniente de Nicaragua (recuadro 3.2) ha ejercido presión a la baja sobre los salarios de los puestos que requieren poca calificación. Por otra parte, el salario mínimo no parece estar impulsando salarios artificialmente altos para puestos que requieren de baja calificación. Los salarios mínimos son vinculantes para la mayoría de los trabajadores costarricenses en empleos asalariados formales, especialmente en puestos que requieren baja calificación.<sup>13</sup> Y, mientras que los cambios en los salarios mínimos en las décadas de 1980 y 1990 resultaron en una pequeña reducción en el empleo, este efecto fue menor y no afectó los salarios ni el empleo en los sectores sin protección (trabajador independiente). Más recientemente, los cambios en el salario mínimo han sido muy pocos, en su mayoría correcciones a causa de la inflación, y la evolución del salario mínimo real ha seguido de cerca la evolución de

### GRÁFICO 3.12 Grandes Disparidades en Resultados de Aprendizaje Debido al Estatus Socioeconómico



Fuente: Elaboración de los autores basada en UNESCO (2006).

### BRECHA DE CONOCIMIENTO 3.2 ¿Son Altos los Salarios de Reserva en Costa Rica?

El aumento de las tasas de desempleo, especialmente entre trabajadores pobres, y los cambios marginales en el trabajo independiente, que representa al empleo informal, resultan hallazgos desconcertantes. La mayoría de los países de ALC muestran una disminución de puestos de trabajo en el sector formal y un aumento en el empleo informal, en ausencia de una red de seguridad que permita a los trabajadores buscar otros empleos formales. Sin embargo, esto no ocurrió en Costa Rica, si bien no resulta claro si la red de seguridad social brinda el suficiente apoyo a nivel ingresos para los desempleados. Por lo tanto, surge la pregunta de cuán altos son los salarios de reserva en Costa Rica, en un contexto de salarios promedio altos y un alto costo de vida con relación a otros países de la región.<sup>15</sup>

la productividad laboral (gráfico 3.13). Por otra parte, un estudio sobre el aumento en el cumplimiento de la política de salario mínimo muestra que esta tuvo un pequeño efecto positivo en los salarios, especialmente ahí donde el salario mínimo es más vinculante (en los niveles inferiores), pero no afectó el empleo en ningún segmento de la distribución.<sup>14</sup> Más bien, pareciera que los altos niveles de ingresos y los generosos beneficios sociales se han traducido en

altos salarios de reserva en todos los ámbitos en Costa Rica.

A pesar de los salarios relativamente altos, incluso en el caso de trabajadores no calificados, la brecha de ingresos entre trabajadores ricos y pobres se está ampliando. Si bien los ingresos aumentaron en términos reales para los trabajadores no calificados, cayeron en términos relativos para los trabajadores altamente calificados. Como ilustra el gráfico 3.14, en relación con el nivel de



### **RECUADRO 3.2 Al Parecer, los Trabajadores Nicaragüenses en Costa Rica No Hacen que los Sueldos de los Trabajadores Nativos Disminuyan**

Los inmigrantes, en particular los nicaragüenses, representan una gran proporción de la fuerza laboral en Costa Rica, especialmente en empleos no calificados. En el 2013, más del 10 por ciento de los empleados en Costa Rica provenían del extranjero, de los cuales ocho por ciento eran de Nicaragua. Los inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica por lo general no son calificados: menos del 20 por ciento tenía secundaria completa, mientras que más de un tercio (35 por ciento) no completó la primaria.<sup>a</sup> Sin embargo, los costarricenses también tienen baja escolaridad en promedio. De hecho, el 46 por ciento tanto de nicaragüenses como de adultos nacidos en Costa Rica terminaron la escuela primaria, pero no completaron la secundaria. Esta superposición significativa en el rendimiento educativo sugiere una potencial competencia por empleos entre estos dos grupos con poca o ninguna calificación. Esto puede ser especialmente cierto en sectores específicos y partes específicas del país debido a los patrones de dispersión no aleatoria de los inmigrantes. Cuatro sectores de empleo –agricultura, servicio doméstico, comercio y hoteles/restaurantes y construcción– representaban el 75 por ciento del empleo entre inmigrantes no calificados en el 2013. Para dar un contexto, estos mismos cuatro sectores representaron solo el 59 por ciento del empleo para costarricenses no calificados. En algunas partes del país, los trabajadores extranjeros representan una proporción importante del total de trabajadores de estos cuatro sectores, incluyendo más del 20 por ciento del total de trabajadores en los sectores servicios domésticos y construcción en Huetar Norte y en las regiones centrales.

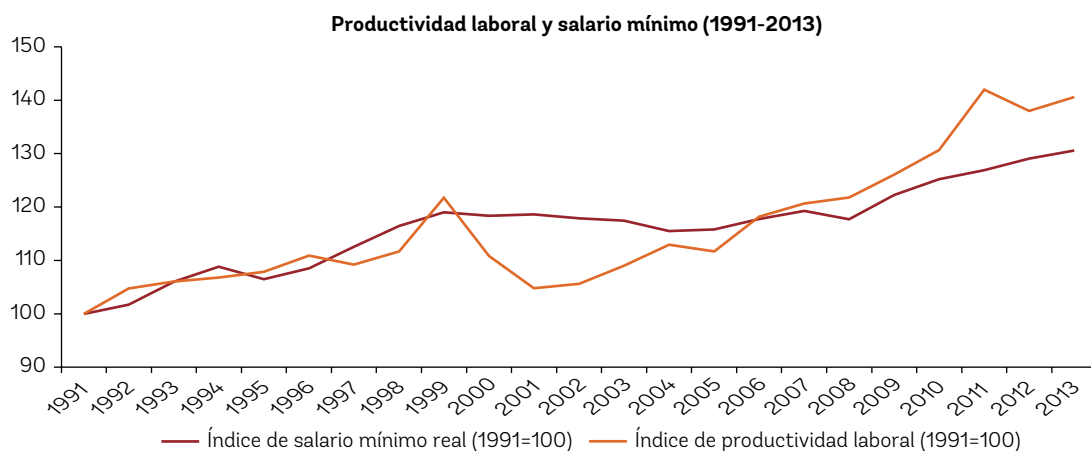
La presencia de trabajadores inmigrantes no tiene mayor relación con los salarios de trabajadores costarricenses no calificados. En realidad, se relaciona más bien con salarios más altos entre los costarricenses más calificados. La explotación de las diferencias sectoriales y geográficas en el empleo de inmigrantes en Costa Rica y las regresiones salariales revelan correlaciones positivas entre los salarios de nacionales y la proporción de trabajadores extranjeros en la misma categoría laboral que los nativos, donde la categoría laboral se define a nivel regional y sectorial. Esto sugiere complementariedades positivas entre la mano de obra inmigrante y la mano de obra nativa calificada. Esta es una relación considerable, donde los trabajadores nativos que terminaron la secundaria reciben una prima salarial del 22 por ciento en relación a la cuota media de inmigrantes de este grupo (8,3 por ciento).<sup>b</sup> Al mismo tiempo, no se observa ninguna relación estadísticamente significativa entre los trabajadores nativos no calificados y los inmigrantes; esto sugiere que los salarios de los trabajadores nativos no están disminuyendo debido a la mano de obra inmigrante. Un análisis similar no encontró ninguna evidencia de mayor desempleo entre la mano de obra nativa en regiones con más inmigrantes.

**Fuente:** Elaboración propia basada en el Censo 2011 y ENAHO (2013).

a. Se calculan estas tasas educativas para la población adulta de 20 años de edad y más, utilizando el Censo de Costa Rica 2011.

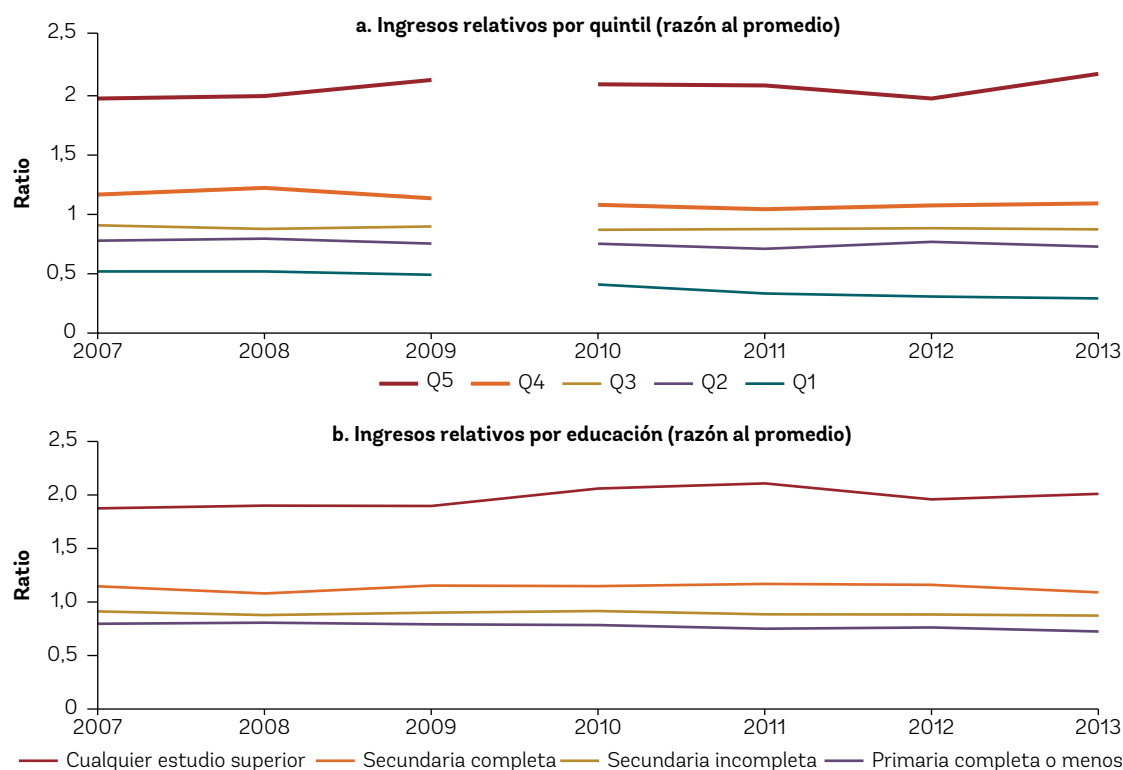
b. Notar que no se trata, necesariamente, de una relación causal. Por ejemplo, podría ser que los trabajadores inmigrantes migren a regiones con mejores sueldos y/o trabajen en sectores con mejores sueldos, lo que resulta en una mayor proporción de trabajadores inmigrantes en estos sectores mejor pagados. Las distribuciones de habilidad y sector, indicadas en el Gráfico 1, muestran que este no es el motor impulsor.

**GRÁFICO 3.13 Los Cambios Reales en el Salario Mínimo Siguen de Cerca los Cambios en la Productividad Laboral**



Fuente: Elaboración propia basada en datos del BCCR y FMI.

**GRÁFICO 3.14 Aumento de Brechas Gananciales en los Niveles de Educación e Ingresos**



Fuente: Elaboración propia basada en datos de EHPM y ENAHO.

ingreso medio, entre el 2007 y el 2013 los trabajadores en el quintil superior aumentaron el margen de sus ingresos en relación al asalariado promedio en 0,19 (de 2 a 2,19). Al mismo tiempo, los trabajadores del quintil inferior disminuyeron la proporción de sus ingresos a la media de 0,23 (de 0,52 a 0,29), mientras que los trabajadores del segundo al cuarto quintil mantuvieron casi planas las tasas con respecto al medio. Se observa un cuadro similar cuando los grupos de ingresos se dividen según la educación de los trabajadores. Para los trabajadores con educación superior, la tasa al ingreso medio aumentó de 1,89 a 2,01 entre el 2007 y el 2013; para los trabajadores con secundaria completa y secundaria incompleta se mantuvo estable; y para los trabajadores con primaria o menos la tasa cayó de 0,79 a 0,73 del ingreso medio. Esto agrandó la brecha entre los trabajadores con mejores salarios y aquellos con peores salarios, lo que está en la raíz del aumento de la desigualdad producida durante la segunda mitad de la década del 2000.

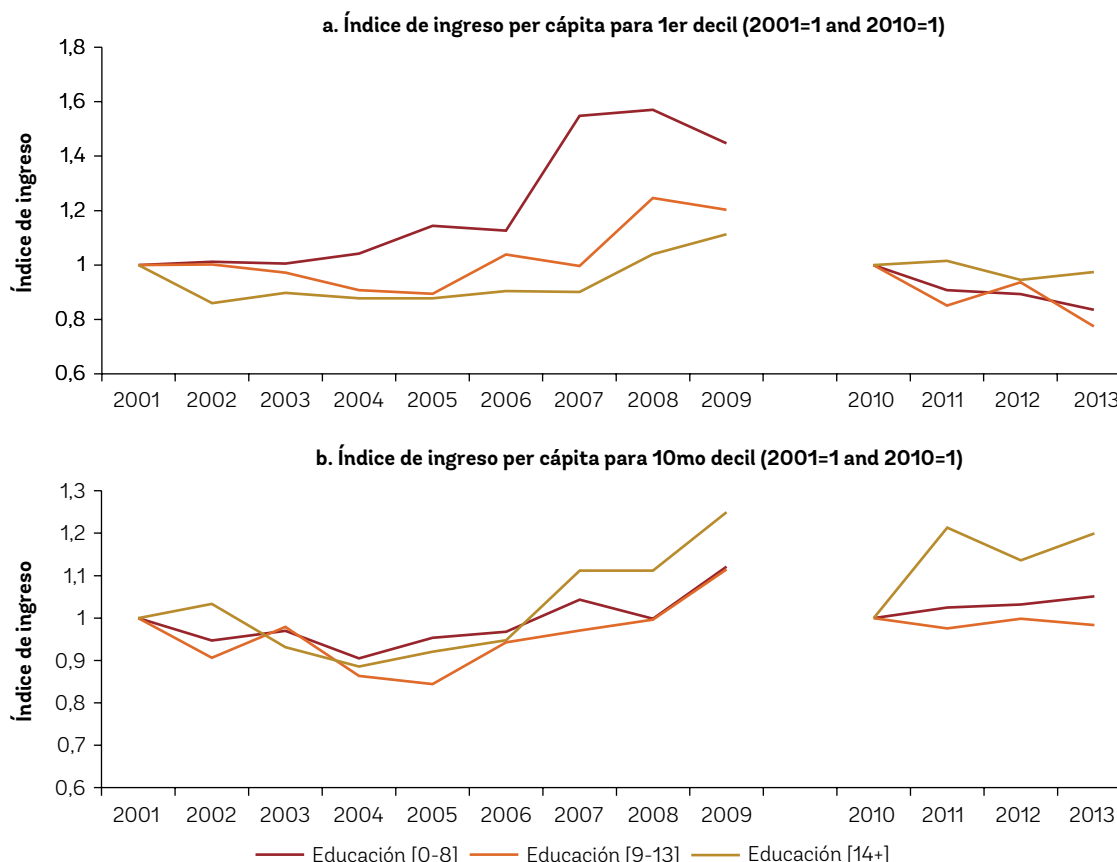
De hecho, los ingresos de los más pobres y de los menos calificados crecieron más rápidamente antes de la crisis y sufrieron la peor caída a partir de la crisis. El gráfico 3.15 ilustra la evolución de los ingresos de los individuos en el decil de ingreso más pobre (gráfico 3.15a) y el decil más rico (gráfico 3.15b), divididos según el nivel educativo (nivel de habilidades) del jefe del hogar. El gráfico 3.15a muestra claramente que antes del 2007 los ingresos de los individuos en el decil más pobre, donde el jefe de familia tenía menos de ocho años de educación, crecieron más rápidamente que los ingresos de las personas (también en el decil más pobre) cuyo jefe del hogar tenía más educación. Por otra parte, los ingresos del decil más pobre también crecieron mucho más rápido que los ingresos de los individuos en el decil más rico, que en realidad disminuyó entre el 2001 y el 2007. Por el contrario, a partir del 2008, los ingresos bajos

comienzan a declinar y los ingresos altos comenzaron a aumentar, lo cual resulta más evidente después del 2010.<sup>16</sup> Curiosamente, las brechas educativas parecen importar más en la parte inferior de la distribución antes del 2007, lo que sugiere que los aumentos en los ingresos fueron más altos entre los trabajadores más pobres y menos calificados en el periodo previo a la crisis.

## La Redistribución No Ha Compensado el Aumento de la Desigualdad

**POR ÚLTIMO, LAS POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS** no han podido compensar las desigualdades asociadas a los ingresos y habilidades laborales. Las políticas de redistribución han tenido un efecto modesto sobre la desigualdad global. Entre los desafíos que enfrentan Costa Rica y otros países de la región para reducir la pobreza en el futuro destacan la importancia de garantizar que la política fiscal tenga un sólido enfoque de equidad y redistribuya los beneficios del crecimiento entre los menos favorecidos.<sup>17</sup> El Proyecto Compromiso para la Igualdad (CEQ por sus siglas en inglés), una iniciativa conjunta de la Universidad de Tulane y el Diálogo Interamericano, ha desarrollado una metodología armonizada para evaluar el impacto distributivo de los impuestos y el gasto público en toda América Latina.<sup>18</sup> El gráfico 3.16a muestra el impacto gradual de la política fiscal en seis países de la región, incluyendo Costa Rica. La política fiscal se desglosa en impuestos directos (como impuestos sobre la renta y la nómina); transferencias directas (como las pensiones no contributivas y transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas); impuestos indirectos y transferencias (como los impuestos sobre el valor

### GRÁFICO 3.15 Los Ingresos Evolucionaron de Manera muy Diferente en la Cima y en la Base antes y después de la Crisis



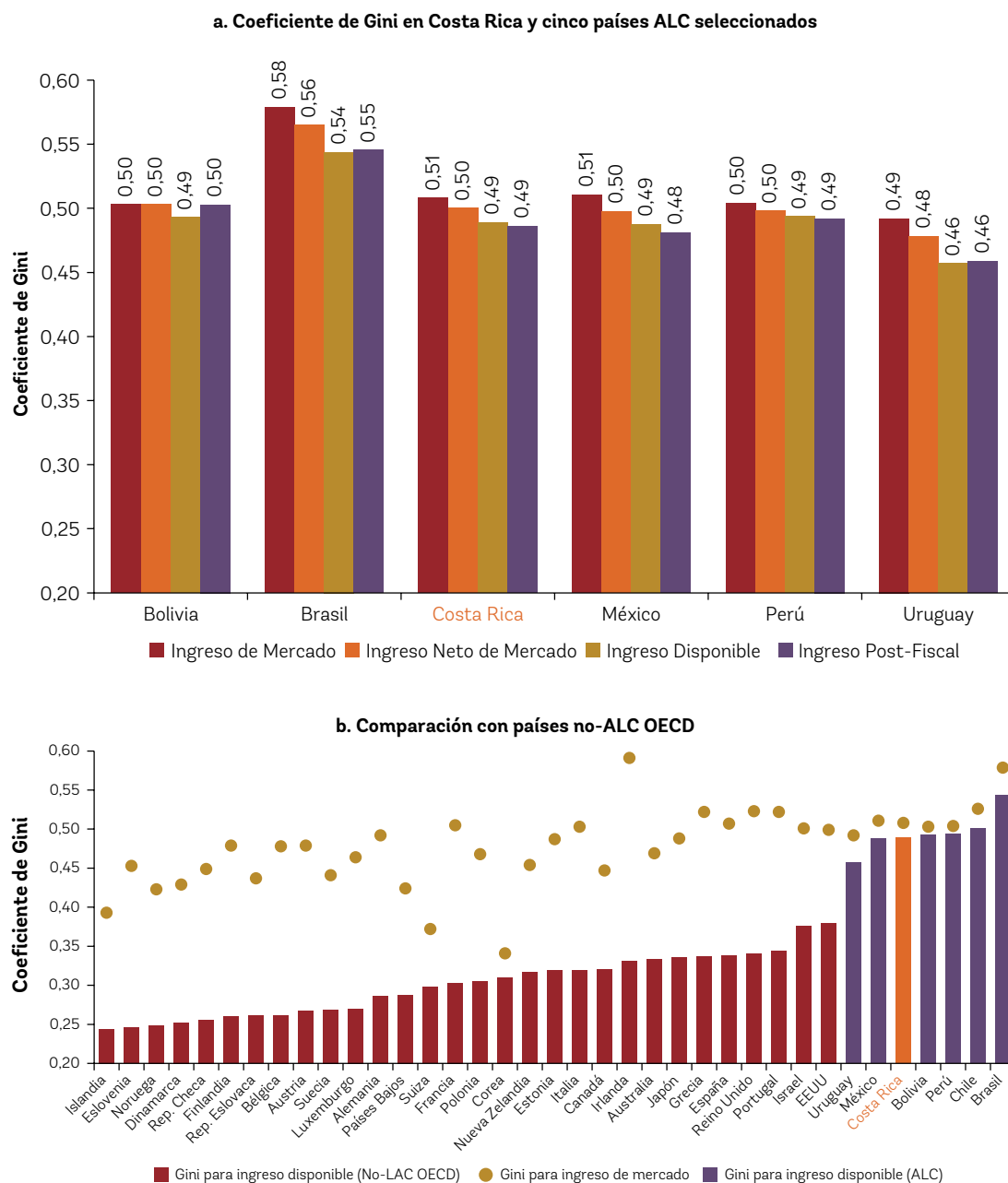
Fuente: Elaboración propia basada en datos de la EHPM y la ENAHO.

agregado y los subsidios a los combustibles).<sup>19</sup> En Costa Rica, las transferencias y los impuestos directos e indirectos reducen la desigualdad de ingresos en tres puntos de Gini, de 0,51 a 0,49, una reducción comparable a Brasil, México y Uruguay y mayor que la de Bolivia y Perú. Las pruebas disponibles para estos seis países sugieren que la política fiscal en América Latina no es capaz de contrarrestar las presiones de desigualdad de los ingresos laborales.

Por otro lado, la experiencia de los países OCDE muestra que la política redistributiva tiene el potencial de reducir la desigualdad. Tal como lo muestra el gráfico 3.16b, los países OCDE que no

son de la región ALC y ciertos países de ALC, incluyendo Costa Rica, tienen una desigualdad similar en los ingresos de mercado antes de cualquier intervención fiscal. El coeficiente de Gini oscila aproximadamente entre 0,4 y 0,5 para todos estos países. No obstante, existen diferencias significativas en el impacto de las transferencias (impuestos directos sobre la renta, impuestos sobre la nómina y transferencias directas) entre el grupo ALC y OCDE. El Gini que resulta después de considerar los impuestos directos y las transferencias en el grupo OCDE es de aproximadamente 0,3, mientras que se mantiene casi inalterable en aproximadamente 0,5 en Costa Rica y el resto del

### GRÁFICO 3.16 Desigualdad para Diferentes Conceptos de Ingresos, Circa 2010



**Fuente:** Sauma y Trejos (2014) para Costa Rica y el Banco Mundial (2014e) para el resto de los países. Banco Mundial (2014). Los resultados se basan en Lustig y Pessino (2014), Paz Arauco et al. (2014), Higgins y Pereira (2014), Scott (2014), Jaramillo (2014), Bucheli et al. (2014).  
**Nota:** Se calcula todo el Gini utilizando el 2009 salvo México y Costa Rica, que es de 2010. El Gráfico muestra el coeficiente de Gini para diferentes definiciones de ingresos. Los ingresos del mercado es el ingreso recibido antes de cualquier intervención fiscal. La Utilidad Neta Mercado resta ingresos directos e impuestos de nómina para Ingresos de Mercado. El ingreso disponible es el Ingreso Neto de Mercado más las transferencias directas. Los ingresos Post-Fiscales añaden subsidios indirectos y restan los impuestos del ingreso disponible. El ingreso final es ingreso post-fiscal más las transferencias públicas en especie en salud y educación (Banco Mundial 2014e).

grupo ALC. Según el Banco Mundial (2014e), el bajo ingreso al fisco y la alta dependencia de los impuestos indirectos en ALC son razones de importancia para estas diferencias. Este es también el caso de Costa Rica. Si se compara con países

OCDE que no son de la región ALC, los ingresos fiscales son bajos y dependen significativamente de los impuestos indirectos, que son neutrales en términos relativos y por lo tanto tienden a reducir la progresividad del sistema fiscal global.<sup>20</sup>

## Notas

1. Banco Mundial (2014e).
2. Según Trejos y Oviedo (2012), quienes indican que el ingreso laboral para trabajadores calificados, seguido de ingresos para empleadores, retornos de capital e ingresos de pensiones contributivas explicaban el 85 por ciento de la desigualdad en el 2009.
3. Según Trejos y Oviedo (2012), la proporción del Gini explicada por la asistencia social pasó de -0.3 en el 2001 a -0.9 en el 2009.
4. Ver Banco Mundial (2006a) y Lücke (2013).
5. El rendimiento educativo del hogar se define como el nivel de educación promedio de todos los adultos mayores de 18 años en el hogar. Un nivel “bajo” corresponde a un promedio menor a primaria, “medio” corresponde a primaria completa y secundaria incompleta y “alto” corresponde a secundaria completa y estudios superiores. Ver Estado de la Nación (2013).
6. Estado de la Nación (2013).
7. Trejos y Murillo (2012).
8. Estado de la Nación (2013).
9. Ver Trejos y Saenz (2012) y Trejos y Murillo (2012).
10. Bilagher (2014). TERCE (Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo) es un estudio a gran escala que evalúa el desempeño de los alumnos de tercero y sexto grado de primaria en matemáticas, lectura y escritura (lengua), además de ciencias naturales en el caso del sexto grado. Quince países de la región participaron en el 2013, más el estado mexicano de Nuevo León (México). SERCE es el segundo estudio con las mismas características que tuvo lugar en el 2006. Véase <http://www.unesco.org/new/en/santiago/education/education-assessment-llece/third-regional-comparative-and-explanatory-study-terce>.
11. El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) es una encuesta internacional trienal que evalúa las habilidades y conocimientos de los estudiantes de 15 años de edad. Aproximadamente 510,000 estudiantes en 65 economías participaron en la evaluación PISA el 2012 en lectura, matemáticas y ciencia, representando a unos 28 millones de jóvenes de 15 años a nivel mundial. Ver [www.oecd.org/pisa](http://www.oecd.org/pisa)
12. Banco Mundial (a publicarse el 2015).
13. El empleo asalariado (mayormente formal en Costa Rica) representó el 62,4 por ciento del empleo entre los trabajadores que viven en pobreza y 78,7 por ciento entre los trabajadores no pobres en el 2013, mientras que el 33 por ciento de los trabajadores pobres eran trabajadores independientes versus el 16 por ciento de los trabajadores no-pobres. Por lo tanto, se aplica la política de salario mínimo a la gran mayoría de los trabajadores. A finales de la década de 1990, casi tres cuartas partes de los ingresos de todos los trabajadores se concentraban en torno a las cinco principales categorías de salario mínimo (de un total de 19 salarios diferentes). Ver Gindling y Terrell (2004).
14. Ver Gindling, Mossaad y Trejos (2013).
15. Para evidencia sobre el costo de vida en Costa Rica según estándares internacionales, ver Estado de la Nación (2014).
16. Debido al cambio metodológico entre EHPM y ENAHO, no es posible construir una única tasa de ingresos para todo el periodo.
17. Banco Mundial (2014e).
18. Se deben considerar las salvedades y los supuestos importantes en el análisis de los resultados del proyecto CEQ. El enfoque es estático y no toma en cuenta las respuestas de comportamiento. Por el lado del gasto, el método se enfoca solo en las transferencias y los gastos en salud y educación y no tiene en cuenta otros gastos de infraestructura o la calidad del servicio entregado. Finalmente, el enfoque no considera las externalidades de los gastos públicos (Banco Mundial 2014e).
19. El presente informe muestra los resultados para Costa Rica (Sauma y Trejos 2014), junto con la primera ronda de resultados CEQ de seis países (Argentina, Bolivia, Brasil, México, Perú y Uruguay) publicados en el Banco Mundial (2014e) y basados en Lustig y Pessino (2014), Paz Arauco et al. (2014), Higgins y Pereira (2014), Scott (2014), Jaramillo (2014), Bucheli et al. (2014).
20. Sauma y Trejos (2014), Banco Mundial (2014e).

## 4. La Naturaleza del Crecimiento de Costa Rica y sus Limitaciones

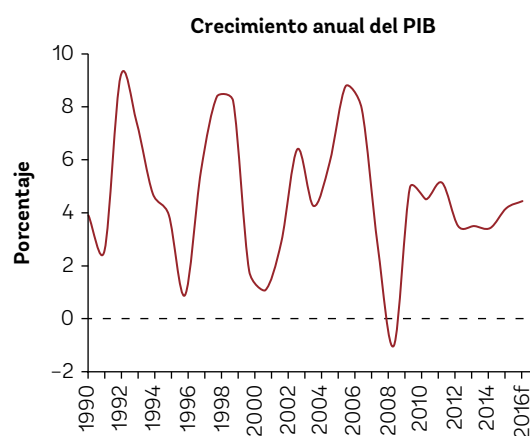
*La economía pequeña y abierta de Costa Rica ha logrado un crecimiento sólido, con un modelo de apertura económica con estabilidad macroeconómica y política. Este modelo ha fomentado la diversificación de las exportaciones hacia sectores de mayor valor agregado y el aumento de la productividad laboral. Sin embargo, la economía está mostrando signos de estar desarrollando vulnerabilidades, lo que resulta en una débil generación de empleo y pérdida de competitividad. ¿Qué puede hacer Costa Rica para alcanzar niveles mayores de crecimiento? La evidencia apunta a tres áreas prioritarias: educación y habilidades, infraestructura, y efectividad del gobierno y calidad normativa.*

**COSTA RICA EXPERIMENTÓ UN SÓLIDO CRECIMIENTO ECONÓMICO** en los últimos 25 años en comparación con América Latina y el Caribe, pero no si se compara con otros países. Su crecimiento real alcanzó 4,7 por ciento desde 1990, por encima del promedio de 3,1 por ciento de América Latina (gráfico 4.1). Durante el periodo 2003-2007, el crecimiento del PIB costarricense fue particularmente sólido, de 6,7 por ciento en promedio, muy por encima del promedio regional de 4,6 por ciento de América Latina. Durante la crisis, el crecimiento se desaceleró a un 1,2 por ciento en el 2008 y se contrajo en uno por ciento en el 2009. Luego de la crisis global, Costa Rica se recuperó, al igual que un conjunto de países pares (Chile, Croacia, República Dominicana, Lituania, Panamá y Uruguay) (gráfico 4.2). Sin embargo, esta recuperación ha sido más lenta que la de los países con ingresos medios-altos o países comparables en América Latina y el Caribe (ALC). El crecimiento se desaceleró en el 2013 a 3,5 por ciento y se mantuvo estable en el 2014. La perspectiva es que el crecimiento no se acelerará en el 2015, en medio del deterioro de saldos fiscales y una tasa creciente de deuda pública en relación al PIB, pero se espera una recuperación

posterior. Se espera que el reciente cierre de la fábrica de microchips de Intel frenará el crecimiento entre la mitad y tres cuartos de puntos porcentuales en el periodo 2014-15.<sup>1</sup>

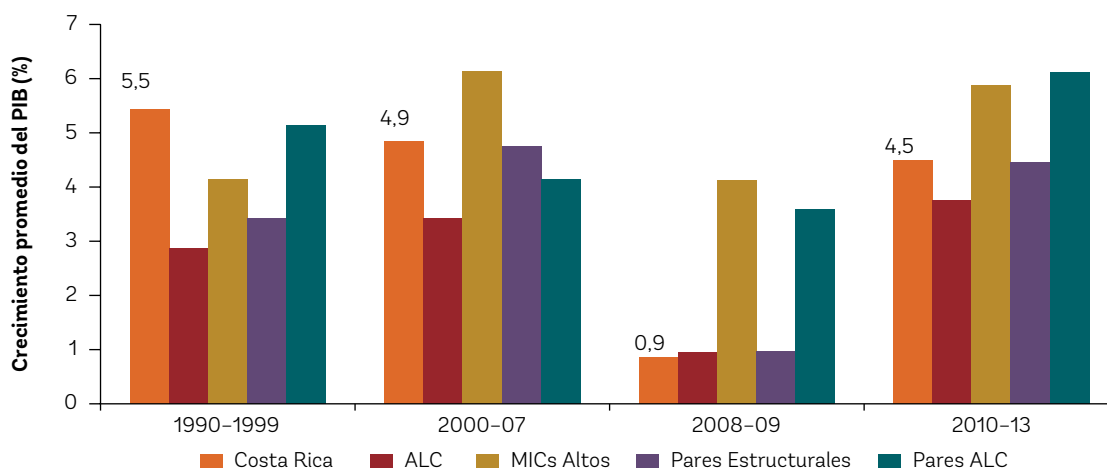
En términos más generales, el PIB per cápita no progresó mucho en converger hacia el nivel de los Estados Unidos (gráfico 4.3). El PIB per cápita creció 83 por ciento hasta llegar a US\$ 5.839 (constante, precios del 2005), es decir, mayor a la media de los países ALC (48 por ciento) y el

**GRÁFICO 4.1 El PIB de Costa Rica Creció 4,7 por ciento durante 1990-2014**



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial y predicción del PIB.

**GRÁFICO 4.2 Comparación de Crecimiento con Respecto a ALC**



Fuente: Cálculos propios con datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial.

mundo (35,5 por ciento). En cuanto a la clasificación latinoamericana de ingreso per cápita, Costa Rica es el séptimo país más rico de la región (2005, en dólares constantes), al igual que lo fue en 1960 y 1990. El crecimiento ha mostrado baja volatilidad en comparaciones internacionales durante el periodo 2000-2013 (gráfico 4.4).

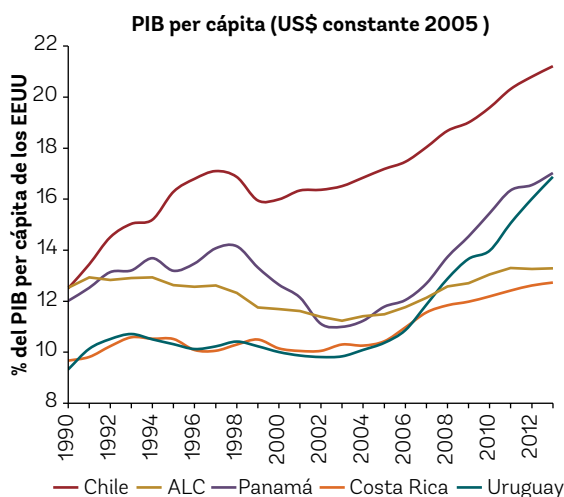
## Análisis y Tendencias de Crecimiento

**AL EXAMINAR EL CRECIMIENTO** por factor de producción, la contribución del capital se ha mantenido relativamente estable en las últimas dos décadas. Sin embargo, a mediados de la década del 2000 se observó una fuerte reducción en la contribución de la Productividad Total de Factores (PTF). Entre el 2000 y el 2004, la PTF se redujo significativamente e incluso se tornó negativa, frenando el crecimiento global en aproximadamente 1,7 puntos porcentuales al año (frente a la contribución positiva para el crecimiento de aproximadamente 0,9 puntos

porcentuales al año durante el periodo 1995-1999). La PTF se recuperó durante el periodo 2005-2009, pero la disminución del crecimiento del empleo se tradujo en una importante reducción en la contribución de la mano de obra para el crecimiento de la producción (aproximadamente de 3,2 a 1,9 puntos porcentuales al año) (gráfico 4.5). En el periodo 2010-2014, la contribución de la mano de obra se redujo aún más, a 1,1 puntos porcentuales. Aunque la contabilidad del crecimiento es una metodología descriptiva y, por definición, no proporciona conocimientos específicos sobre los factores subyacentes al crecimiento de la PTF, los economistas se han apoyado constantemente en las medidas de la PTF “residual” del crecimiento como indicador del cambio tecnológico e innovación de un país. En este sentido, el crecimiento de la PTF refleja una reasignación de insumos para el sector economía con mayores ganancias de productividad. Por otra parte, esto es consistente con los aumentos observados en la productividad

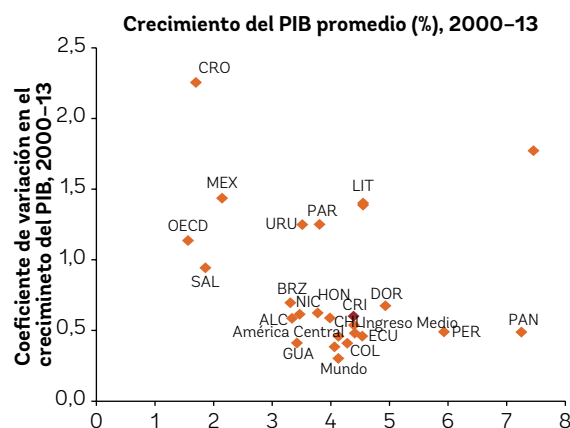


**GRÁFICO 4.3 Retraso en la Convergencia hacia el PIB de EEUU Per Cápita**



Fuente: Cálculos propios basados en Indicadores de Desarrollo Mundial.

**GRÁFICO 4.4 Volatilidad de Crecimiento es Baja Según Estándares Internacionales**



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial.

laboral, medida como producción por trabajador (gráfico 3.13 en el capítulo 3 y el gráfico 4.6).

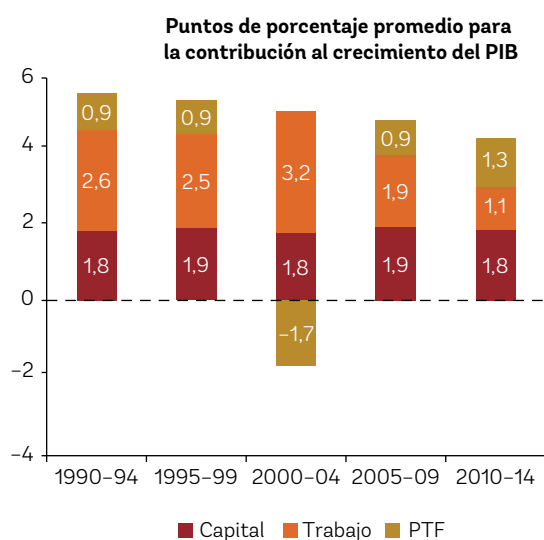
La debilitada inversión y las exportaciones netas han frenado el crecimiento en los últimos años. A mediados de la década del 2000, el sector exterior tuvo una contribución positiva en el crecimiento desde una perspectiva de demanda global, ya que las exportaciones superaron las importaciones (gráfico 4.7). No obstante, con la crisis global, las exportaciones se redujeron drásticamente sin una sólida reducción de acompañamiento de las importaciones. El crecimiento económico más leve en los Estados Unidos (principal socio comercial de Costa Rica), así como en China, debilitaron la demanda, y el reciente cierre de la fábrica de microchips de Intel en el 2014 redujo aún más las exportaciones. Tan solo las exportaciones de productos electrónicos de Intel representaban el 20 por ciento de las exportaciones de mercancías.<sup>2</sup> El dinamismo perdido en las exportaciones se reanimó gracias al aumento de las

importaciones fuera de las zonas francas (ZFs). La contribución de la inversión también disminuyó, reduciendo el crecimiento general del PIB.

El sector servicios sigue apoyando el crecimiento. Este sector fue el responsable del 60 por ciento de crecimiento del PIB (aproximadamente 2,7 puntos porcentuales de crecimiento anual) antes y después de la crisis global (gráfico 4.8). El crecimiento económico ha sido particularmente sólido en los sectores turismo y telecomunicaciones. La liberalización de las telecomunicaciones renovó el dinamismo en la economía gracias a nuevas inversiones y a una prestación de servicios más amplia.<sup>3</sup> El sector turismo también mostró un crecimiento saludable de ocho por ciento al año, tanto en el 2013 como el 2014, aunque su contribución al PIB global sigue siendo pequeña (aproximadamente 4,6 por ciento del PIB).

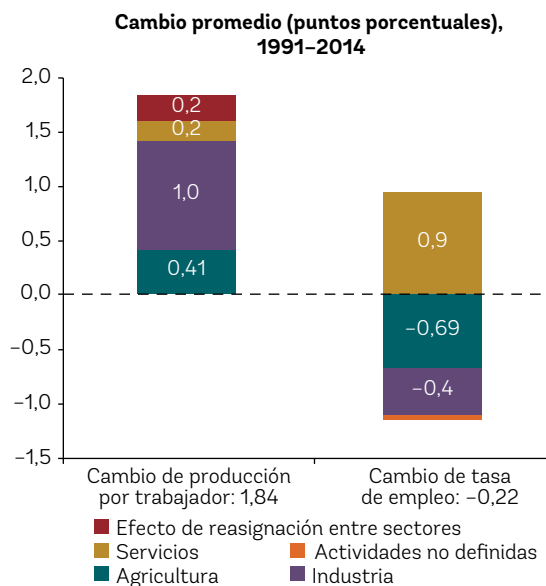
Sin embargo, la industria manufacturera, la agricultura y la construcción redujeron su contribución al crecimiento del PIB. La

**GRÁFICO 4.5 Contribución Decreciente del Trabajo en el Crecimiento del PIB**



Fuente: Cálculos con datos de BCCR. Trabajo adaptado para los niveles de educación.

**GRÁFICO 4.6 Productividad Laboral Mayor en Todos los Sectores y Trabajadores Desplazados a Servicios**

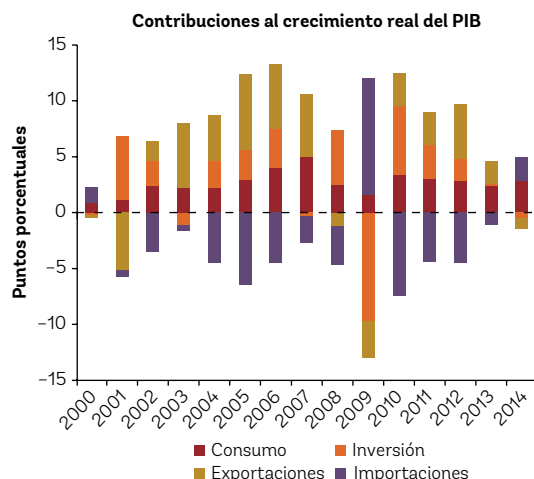


Fuente: Resultados del desglose de crecimiento de Shapley utilizando datos de Indicadores de Desarrollo Mundial y BCCR.

industria manufactura experimentó una pérdida de competitividad debido a la evaluación del tipo de cambio, los mayores salarios para trabajadores no calificados y el mayor precio de la electricidad. El sector de la construcción, la cual experimentó un auge en la década del 2000, no ha vuelto a los niveles previos a la crisis. Los datos sobre los nuevos permisos de construcción (excepto infraestructura y toda la construcción pública) muestran que durante los años de auge en el sector construcción se duplicó el número de permisos de 2,2 a 4 millones de metros cuadrados por año. Sin embargo, luego de adaptarse abruptamente en el 2009, el número de nuevos permisos se limitó en los últimos dos años. Alcanzando aproximadamente el cinco por ciento del PIB, el sector construcción no se desarrolló mucho en Costa Rica en

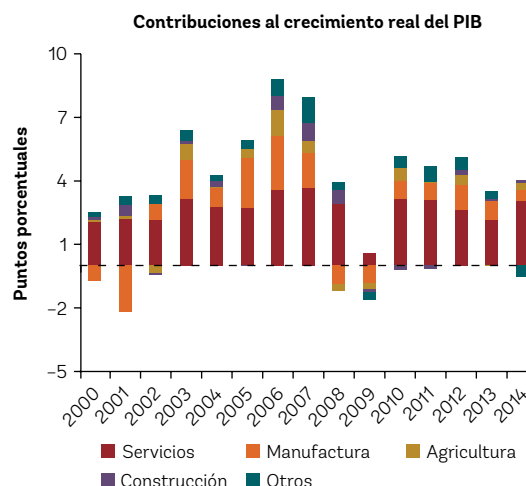
comparación con Panamá (10 por ciento) o Uruguay (ocho por ciento). Este subdesarrollo se atribuye parcialmente al débil gasto en infraestructura pública, que se vio restringido por el limitado espacio fiscal, la pobre implementación de proyectos y el menor crecimiento crediticio. La producción agrícola también se estancó debido a factores climáticos y la propagación de la roya del café.<sup>4</sup> Como proporción del PIB, la agricultura representa el cinco por ciento del PIB, a pesar de generar el 12 por ciento de los puestos laborales. La agricultura es una importante fuente laboral para el 40 por ciento inferior de la población (18 por ciento) y para los extremadamente pobres (22 por ciento). Los productos agrícolas, principalmente café, piña y plátano, representan el 25 por ciento de las exportaciones.

**GRÁFICO 4.7 La Inversión y las Exportaciones Explican Reciente Rezago del Crecimiento del PIB**



Fuente: Cálculos basados en datos de BCCR.

**GRÁFICO 4.8 Los Servicios Siguen Siendo el Primer Motor del Crecimiento del PIB**



Fuente: Cálculos basados en datos de BCCR.

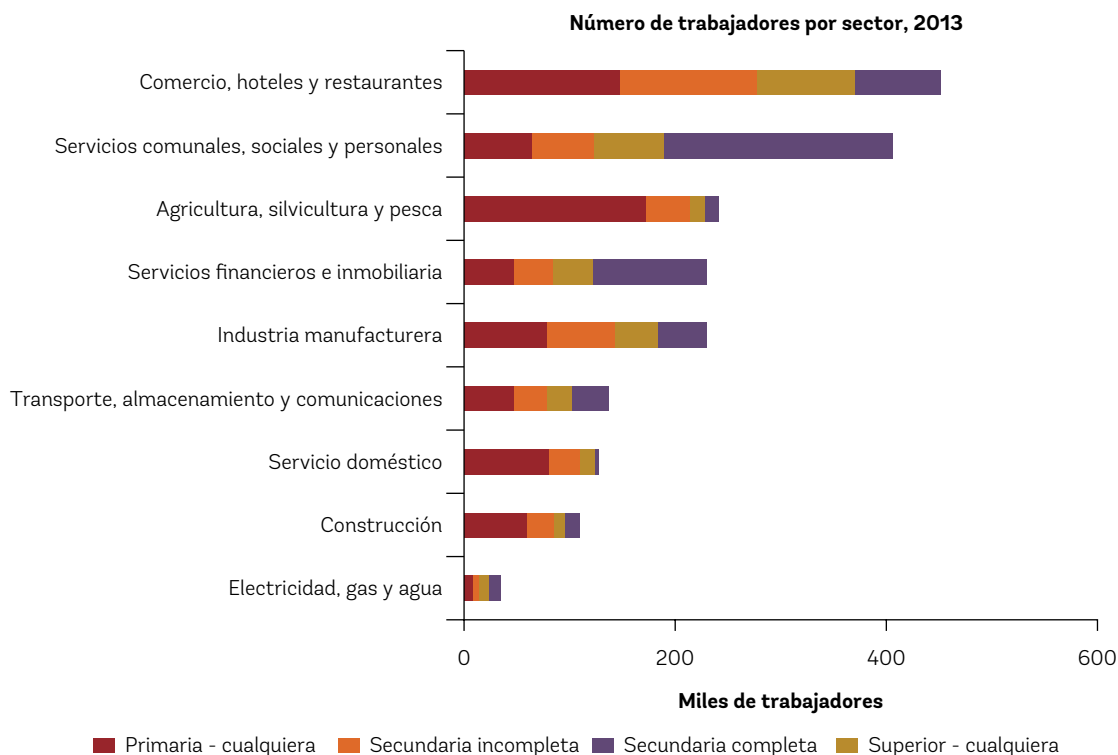
#### BRECHA DE CONOCIMIENTO 4.1 ¿Es Cíclica o Estructural la Reducción del Empleo en los Sectores Construcción, Agricultura y Manufactura?

Costa Rica ha experimentado una significativa reducción del empleo en los ámbitos de construcción, manufactura y agrícola. Los patrones cíclicos podrían ser los culpables ya que el patrón surgió durante la crisis global de los tres sectores, agravada por el hongo roya del café y los factores climáticos en la agricultura. Sin embargo, la contracción del empleo ha persistido, lo que resulta particularmente preocupante dado que estos sectores emplean una mayor proporción de trabajadores pobres y no calificados y dado el sostenido aumento del desempleo. ¿Qué factores estructurales de estos sectores están causando esta sostenida contracción?

La desaceleración de la actividad económica después de la crisis global se ha traducido en una más débil generación de empleos. Como se indicó en el capítulo 3, la tasa de desempleo se situó en nueve por ciento en el 2014, un nivel relativamente alto para los estándares históricos de Costa Rica (gráfico 3.3). En los últimos tres

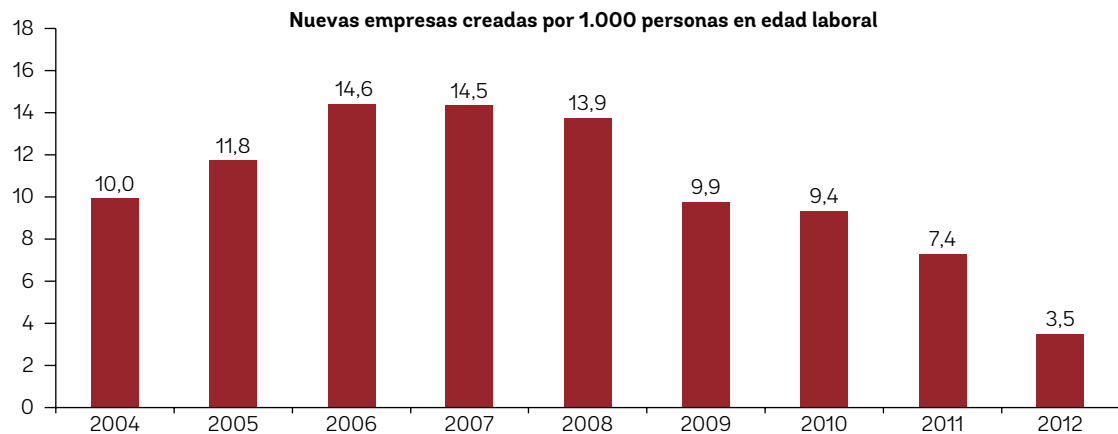
años, la economía ha estado añadiendo aproximadamente 10.000 puestos de trabajo por año, cifra menor al incremento anual promedio de la fuerza laboral de aproximadamente 38.000. El bajo desempeño de los sectores construcción y agricultura resulta particularmente preocupante si se tiene en cuenta que emplean un mayor

### GRÁFICO 4.9 La Agricultura Emplea el Mayor Número de Trabajadores no Calificados



Fuente: Cálculos basados en datos de la ENAHO.

### GRÁFICO 4.10 La Creación de Nuevas Empresas Permanece Baja, Contribuyendo a una Baja Generación de Empleos



Fuente: Base de Datos Empresariales, Doing Business.

número de trabajadores no calificados (gráfico 4.9). Otra explicación para la débil generación de empleos es que no están apareciendo nuevas empresas –que tienden a crear más puestos de trabajo– en cifras suficientemente altas tras la crisis global (gráfico 4.10).

## Políticas que Explican el Crecimiento

### Estabilidad Macroeconómica

Una de las razones detrás del desempeño de crecimiento es que el país ha desplegado esfuerzos para mantener una razonable estabilidad macroeconómica. Costa Rica aprendió la importancia de la estabilidad macroeconómica de una manera difícil: durante la crisis latinoamericana de la década de los 80, sufrió una pérdida acumulativa de ingreso per cápita de casi 20 por ciento. A raíz de esta crisis, un nuevo gobierno inició una serie de reformas estructurales y asumió el compromiso de lograr la estabilización macroeconómica.<sup>5</sup> Estas políticas probaron tener éxito en el logro de una tasa elevada y sostenible de crecimiento promedio de casi el cinco por ciento anual en el periodo 1983-2006. El déficit fiscal fue prácticamente eliminado al final de ese periodo y la deuda pública se redujo en dos tercios, de los cuales menos del 20 por ciento provenía de fuentes externas. La deuda disminuyó parcialmente gracias a las iniciativas del Ministerio de Finanzas relacionadas con la creación de una oficina consolidada de gestión de efectivo y la implementación de una estrategia de gestión para la deuda. Las políticas monetarias y de tipo de cambio evolucionaron de una política de paridad móvil a banda cambiaria (2006) al abandono de las bandas predefinidas (2015). La inflación se redujo a un solo dígito desde el 2009. Hasta la

llegada de la crisis global, el PIB de Costa Rica no se había reducido en 25 años.

### Liberalización del Comercio, IED y Transformación Estructural

Por otra parte, las políticas de apertura económica desempeñaron un papel clave en el fomento del comercio. La liberalización del comercio se ha alimentado mediante diversas acciones y se remonta a 1963, cuando Costa Rica se unió al Mercado Común Centroamericano (MCCA, formado por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Unirse al MCCA requiere la eliminación de las barreras comerciales entre los países miembros y promovió un incremento en las exportaciones de manufacturas al MCCA. Veinte años después (1983) se dio un segundo hito, cuando Costa Rica se unió a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, fortaleciendo sus relaciones comerciales con los Estados Unidos.<sup>6</sup> Al igual que otros países de América Central, Costa Rica comenzó a reducir los aranceles de manera unilateral a mediados de la década de 1980; las tarifas comerciales se redujeron de 53 por ciento en 1985 a aproximadamente 5,2 por ciento en el 2004, disminuyendo aun más desde entonces. Pero quizás el paso más significativo fue unirse al CAFTA-DR después de un intenso debate nacional que requirió un referéndum para ser ratificado.<sup>7</sup> CAFTA-DR proporcionó un marco más estable y confiable para el comercio de Costa Rica con su principal socio comercial, Estados Unidos, introdujo cambios en el marco legal para promover la transparencia, garantizó un entorno seguro y previsible para los inversores y conllevó a la ruptura de monopolios de gobierno en los sectores de telecomunicaciones y seguros.<sup>8</sup> Luego del CAFTA-DR, Costa Rica firmó nuevos acuerdos comerciales con Canadá, China, la Unión Europea, México, Perú y Singapur, consolidando así su programa de apertura

económica. Actualmente, las exportaciones representan aproximadamente 55 por ciento del PIB, en comparación con aproximadamente 27 por ciento en 1980. La apertura de la economía (medida por la proporción de exportaciones más importaciones con el PIB) aumentó del 65 por ciento al 100 por ciento del PIB durante el mismo periodo.

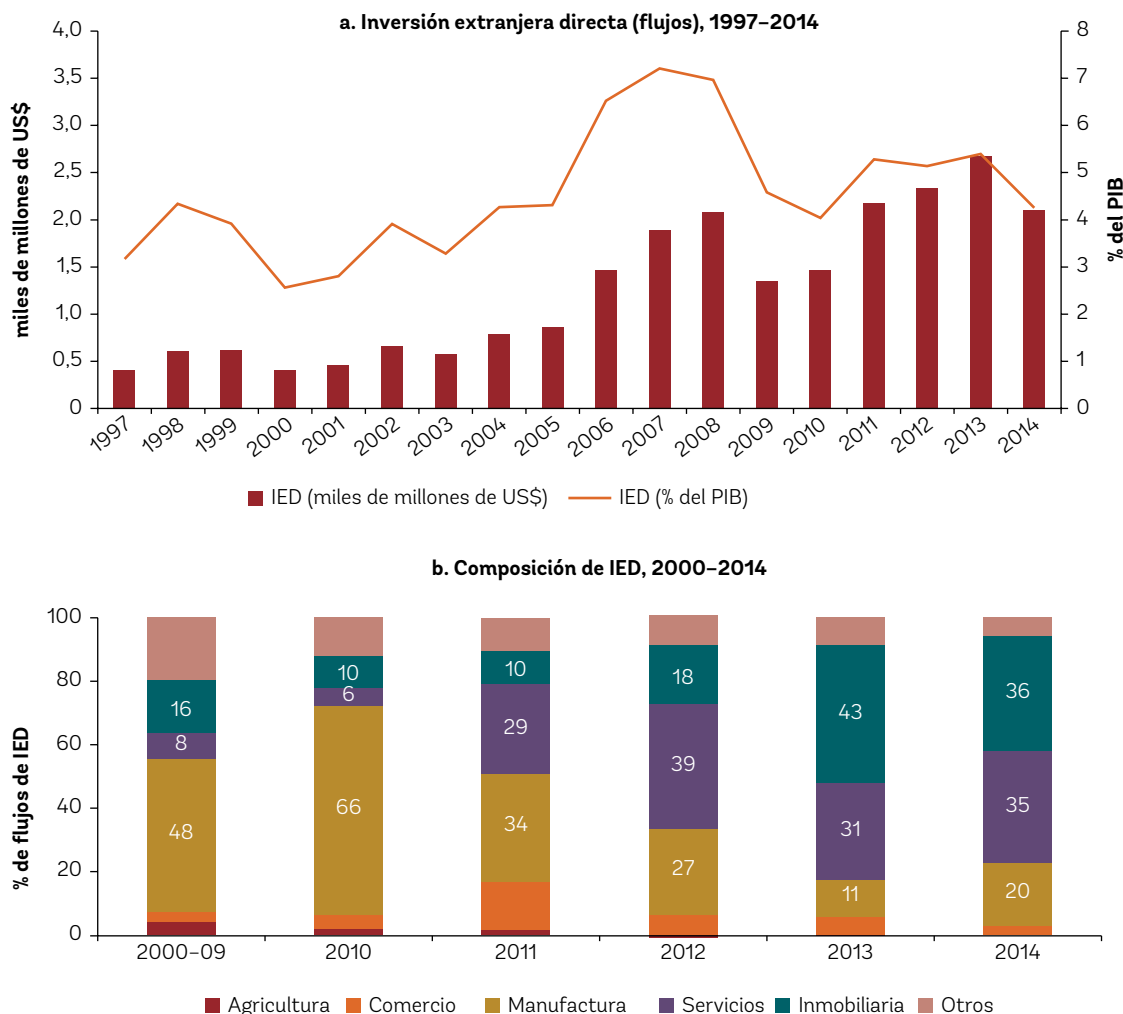
Los esfuerzos de liberalización comercial se complementaron con una política explícita para atraer inversión extranjera directa (IED). A través de disposiciones que rigen la inversión, los acuerdos comerciales reducen el riesgo de expropiación y protegen contra la discriminación a empresas extranjeras. La aprobación de la ley de Zonas Francas en 1981 (enmendada en 1990 y el 2010), adoptada para promover la exportación de productos no tradicionales, contribuyó a atraer la IED en Costa Rica.<sup>9</sup> Las Zonas Francas representaron el 51 por ciento de las exportaciones de mercancías en el 2014, comparado con el 21 por ciento en 1997. Mientras los esfuerzos de Costa Rica para atraer la inversión en la década de 1980 se centraron en los sectores de menor valor agregado, como el sector textil, desde mediados de la década de 1990 se enfocaron en atraer la IED en sectores de alto valor agregado, especialmente electrónica y la manufactura avanzada, dispositivos médicos y ciencias de la vida, y servicios relacionados con TIC. El país recibió US\$ 407 millones (tres por ciento del PIB) en ingresos de la IED en 1997 y esto aumentó a US\$ 2,7 mil millones en el 2013 (5,4 por ciento del PIB). La IED disminuyó aproximadamente 1,2 puntos porcentuales del PIB hasta alcanzar el 4,2 por ciento del PIB en el 2014, afectada, parcialmente, por la salida de Intel y Bank of America (gráfico 4.11a). Sin embargo, Costa Rica es una de las economías más intensas en términos de IED a nivel mundial, con una proporción de IED y PIB superior a los niveles internacionales desde 1985 hasta el

2010.<sup>10</sup> La composición de la IED se ha desplazado hacia los servicios, sector que fue responsable del 8,3 por ciento de los flujos totales de la IED en el periodo 2002-05, pero que aumentó a 28 por ciento en el periodo 2010-14, en parte gracias a la liberalización de los sectores telecomunicaciones y seguros (gráfico 4.11b). En el 2014, Costa Rica atrajo US\$ 474,4 millones de nuevas inversiones provenientes de 39 proyectos que generaron 10.281 puestos de trabajo, compensando los 4.343 puestos de trabajo perdidos debido a la salida o reducción de algunas empresas extranjeras.<sup>11</sup>

Un exitoso conglomerado institucional ha podido apoyar eficazmente el comercio y la IED. En el contexto de las Políticas de Desarrollo Productivo (PDPs) que Costa Rica puso en marcha desde la década de los 70, una historia exitosa es la de la PDP para atraer IED y promover las exportaciones. En esta tarea hay tres actores principales: la Agencia de Promoción de Inversión en Costa Rica (CINDE), PROCOMER (Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica) y el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX). Los tres organismos trabajan en conjunto para atraer inversión extranjera directa a Costa Rica y promover las exportaciones. La colaboración entre CINDE y altos niveles de gobierno, incluyendo el presidente, tuvo éxito en traer Intel a Costa Rica en 1996 (recuadro 4.1). Al agilizar los procesos y facilitar la eliminación de cuellos de botella para las empresas multinacionales en las zonas francas, estos organismos fueron capaces de contribuir con el desarrollo de manufactura de alta tecnología y el estatus del país como una atractiva ubicación para la IED.

La liberalización del comercio y la IED han hecho que Costa Rica destaque por sus vibrantes sectores de alta tecnología y TIC. Hoy en día, la producción agrícola representa un poco más del cinco por ciento del PIB, frente al 13 por ciento que alcanzaba a principios de la década del 1980.

#### GRÁFICO 4.11 Costa Rica ha Tenido Mucho Éxito en Atraer la Inversión Directa Extranjera

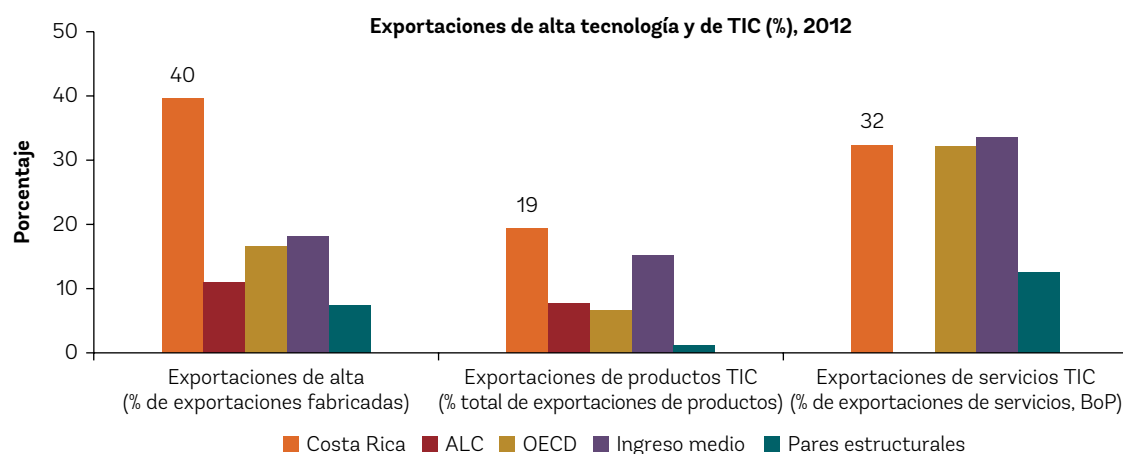


Fuente: Cálculos basados en datos de BCCR.

Por otra parte, la participación en el PIB por parte del sector servicios aumentó, convirtiéndose en el principal sector de la economía. La participación del sector manufactura en el PIB se estancó en aproximadamente 22 por ciento durante los últimos 25 años. Al mismo tiempo, la participación del empleo en la manufactura se redujo de 25 por ciento a 12 por ciento.<sup>12</sup> Como resultado de

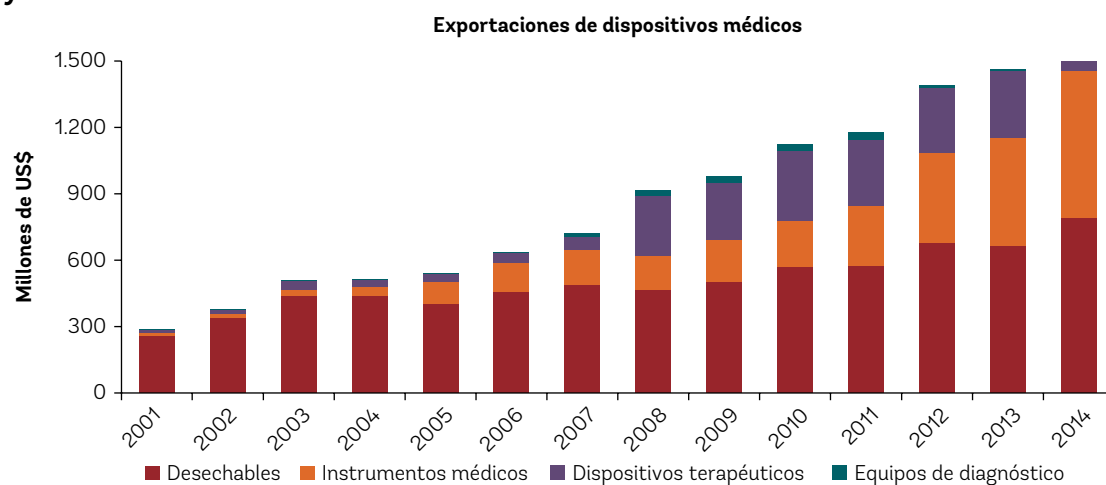
haber atraído IED en sectores de alta tecnología, la participación de manufactura de alta tecnología y exportaciones TIC de Costa Rica se encuentra entre las más altas de los países con ingresos medios-altos y de América Latina (gráfico 4.12). Estas tendencias sugieren una rápida transformación de la economía en sectores donde Costa Rica tenía una ventaja competitiva.

#### GRÁFICO 4.12 Costa Rica Es una Zona Atractiva en Alta Tecnología



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial.

#### GRÁFICO 4.13 Las Exportaciones de Dispositivos Médicos Han Crecido y se han Diversificado



Fuente: CINDE (2015).

La economía contribuye a una serie de cadenas de valor a nivel global y ha podido actualizar su gama de productos con el tiempo. Algunos ejemplos son la electrónica, dispositivos médicos, dispositivos automotores/ aeronáuticos/aeroespaciales, dispositivos de películas/difusión y servicios al *offshore*.<sup>13</sup> Durante la década de 1990, el perfil de las

nuevas empresas pasó de enfocarse en el montaje eléctrico a la electrónica. La mezcla de productos para los dispositivos médicos es compleja y sofisticada, incluyendo productos de áreas como la óptica, dental, cardiovascular e implantes mamarios. Con el tiempo, muchas empresas que operan en el grupo de dispositivos médicos se han integrado verticalmente,



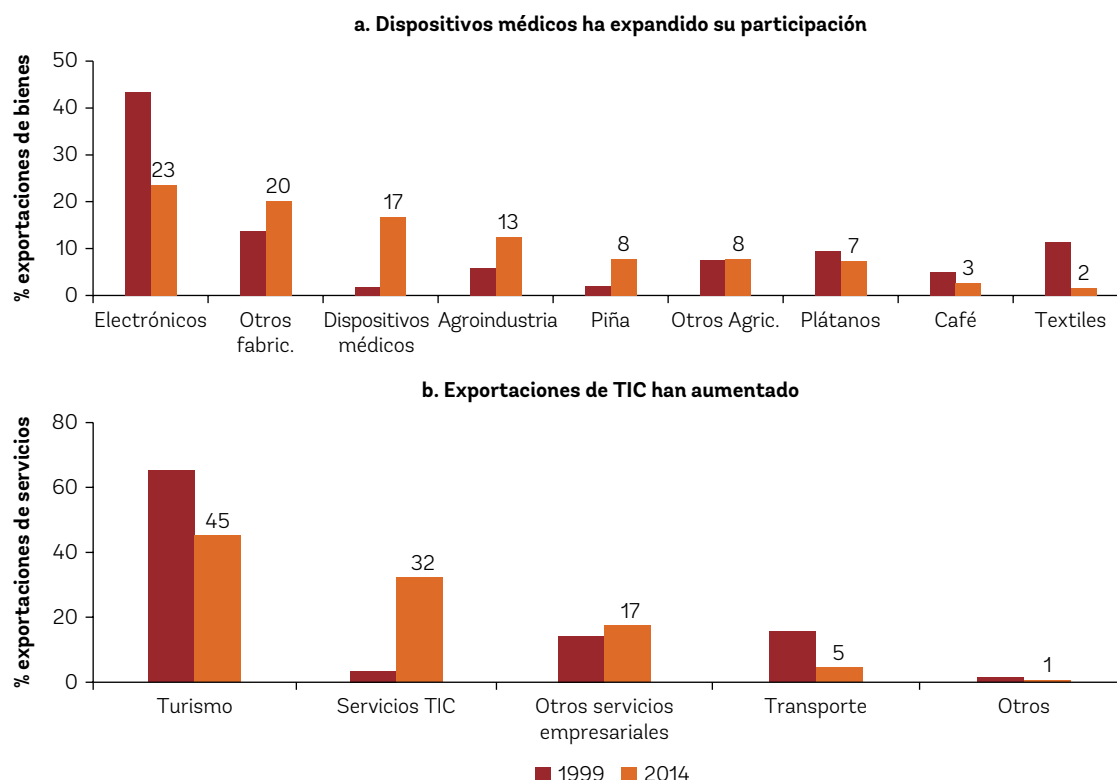
#### **RECUADRO 4.1 Intel y Desarrollo del Sector de Alta Tecnología en Costa Rica**

En 1996, Intel, el mayor fabricante de chips de computadoras a nivel mundial, anunció sus planes de establecer una planta de montaje y prueba de semiconductores (A&T) con un valor de US\$ 300 millones en Costa Rica. La estabilidad económica y política del país, su proximidad a los Estados Unidos y su entorno favorable para los negocios eran importantes. Sin embargo, algunos cuellos de botella en el clima de inversión en Costa Rica generaron preocupaciones, tales como suministro inadecuado de mano de obra calificada, infraestructura y logística (mejoras aeroportuarias), incentivos fiscales y mejoras en los permisos y procesos de construcción.<sup>15</sup> El sistema de educación superior del país se vio reforzado con la introducción de una serie de programas para aumentar tanto el número de graduados con títulos en ingeniería y carreras técnicas como la competencia de los graduados.<sup>16</sup> Según los informes, el número de egresados de los programas de ingeniería en Costa Rica se incrementó en casi 40 por ciento entre el 2002 y el 2011.<sup>17</sup> CINDE también trabajó con los inversionistas existentes para “vincular regresivamente” a los proveedores potenciales –tanto a nivel local, mediante el programa costarricense PROVEE, extranjeros– de productos y servicios existentes que trascendieran los sectores, identificando puntos comunes entre los dispositivos médicos y la electrónica en relación a adquisición de servicios de sala limpia, plásticos y metal mecánica.<sup>18</sup>

Intel ha contribuido al desarrollo del sector de alta tecnología a través de tres canales: (i) tuvo un impacto directo en el empleo, inversión, comercio, producción y desarrollo del grupo de tecnología; (ii) sirvió como catalizador para que Costa Rica vuelva a ser un lugar atractivo para la inversión, a través de su impacto en la educación técnica en el país, las leyes y reglamentos de incentivos y la infraestructura;<sup>19</sup> y (iii) aumentó la confianza de los inversionistas extranjeros mediante el efecto de demostración. La decisión de Intel de invertir en Costa Rica fue “una señal” que ayudó a solidificar el surgimiento del país como destino atractivo para la inversión extranjera directa en la manufactura de alta tecnología. Entre las empresas que siguieron a Intel en el establecimiento de operaciones de fabricación y de servicio global en Costa Rica se incluyen Abbott Laboratories (ahora Hospira), Procter & Gamble (P & G) y Hewlett Packard.

En abril del 2014, Intel anunció su decisión de cerrar su fábrica de ensamblaje de microchips en Costa Rica y desplazar sus operaciones de ensamblaje a China, Malasia y Vietnam. Aunque todas las operaciones para el montaje de microchips se trasladen a Asia, Intel mantendrá sus departamentos de ingeniería y diseño y su centro mundial de servicios en Costa Rica, una medida que muestra la competitividad de Costa Rica en los segmentos de alto valor agregado. No queda claro cuáles serán las repercusiones por la decisión de Intel de reetirarse del país, ya que las exportaciones de alta tecnología de Costa Rica se han diversificado cada vez más. Como lo ha hecho en el pasado, Costa Rica tendrá que posicionarse estratégicamente y aprovechar sus fortalezas para seguir atrayendo la inversión extranjera directa y aumentar la generación de empleos.

#### GRÁFICO 4.14 Las Exportaciones de Mercancías y Servicios Están Bien Diversificadas en Áreas de Alto Valor Agregado



Fuente: Elaboración propia con datos de PROCOMER y BCCR.

recibiendo materias primas y realizando diferentes actividades en la cadena de valor (mantenimiento de ingeniería, desarrollo de procesos) (gráfico 4.13). En el caso de la aeronáutica, las empresas se están centrando en las actividades para servicios de mayor valor, como software, diseño e ingeniería, mejorando así su gama de productos.<sup>14</sup>

Las exportaciones no solo se han inclinado hacia los sectores de mayor valor agregado, también se han diversificado más, minimizando la exposición al clima u otras perturbaciones. Gracias a su integración en la cadena de valor global de dispositivos médicos, el país ha sido capaz de sobrevivir al retiro de la planta de

fabricación Intel. Las exportaciones de dispositivos médicos crecieron a una tasa promedio anual de 12 por ciento en la última década (de US\$ 0,55 mil millones en el 2004 a US\$ 1,9 mil millones en el 2014), mientras que la electrónica aumentó a un cuatro por ciento anual en promedio. La mezcla de productos en el conjunto de dispositivos médicos es compleja y sofisticada, incluyendo los productos en las áreas de óptica, dental, cardiovascular e implantes mamarios. Con una cartera agrícola cada vez más diversificada (plátano, piña, café y agroindustria), se ha protegido las exportaciones agrícolas de las grandes oscilaciones debidas al clima y a las enfermedades (gráfico 4.14a). Los servicios

corporativos (principalmente los relacionadas con TIC) representan casi la mitad de todas las exportaciones de servicios. Las actividades líder en este sector también incluyen el diseño y la ingeniería, los servicios profesionales, los centros de servicios compartidos (por ejemplo, los servicios administrativos para una empresa, incluyendo contabilidad, finanzas, adquisiciones y recursos humanos), la externalización de procesos empresariales (en menor medida), la arquitectura y la animación digital (gráfico 4.14b).

Sin embargo, los encadenamientos de las multinacionales (CMN) con las empresas locales siguen siendo débiles. En promedio, los proveedores locales proporcionan solo el 24 por ciento de los insumos para las multinacionales en Costa Rica.<sup>20</sup> Otros estudios indican que este porcentaje es aún menor, uno por ciento de los aportes de las multinacionales. Menos del 20 por ciento de los insumos de origen local fueron incorporados en las exportaciones de las multinacionales, lo que indica que los aportes probablemente tienen poco valor y no son centrales para la cadena de valor.<sup>21</sup> Los productos de origen local son mayormente productos y servicios de bajo valor agregado, tales como envases, materiales de impresión y servicios (por ejemplo, limpieza y seguridad).<sup>22</sup> Sin embargo, existe una demanda tangible de mayor abastecimiento local por parte de las multinacionales. De las multinacionales entrevistadas por el Banco Mundial en el 2014, el 93 por ciento declaró su interés en la adquisición a nivel local y el 40 por ciento afirmó tener un programa de desarrollo de proveedores ya implementado. Las empresas locales se enfrentan a dificultades para cumplir con los requisitos de las multinacionales, tales como normas de calidad, tiempos de entrega o mejora de las capacidades técnicas. Por otro lado, las pequeñas y medianas empresas pueden desanimarse

de buscar negocios con multinacionales por la incertidumbre en torno al proceso de mejora de sus operaciones.<sup>23</sup> Los programas gubernamentales para apoyar los encadenamientos han tenido algunos resultados tangibles, aunque son bastante pequeños. La escala y el alcance de los programas resultan insuficientes para influir significativamente en el desarrollo de los encadenamientos productivos entre las PYMEs y las multinacionales.<sup>24</sup>

Si bien los encadenamientos productivos pueden ser pequeños, la presencia de las multinacionales ha tenido repercusiones positivas gracias a la transferencia de conocimientos. Uno de los espacios donde se han desarrollado estas transferencias de conocimiento es a través del movimiento laboral de las empresas multinacionales a las locales. Un estudio reciente para Costa Rica encuentra una transferencia positiva generada por el movimiento de trabajadores de empresas multinacionales a las locales. Los ex trabajadores de las multinacionales crean nuevas empresas con tasas de mortalidad más bajas o aumentan el sólido desempeño de su nuevo empleador local.<sup>25</sup> Al inducir mejoras en las habilidades y cambios en los programas educativos, la presencia de las multinacionales también ha beneficiado a las empresas locales (recuadro 4.1).

### Capitalizar las Áreas Protegidas

Costa Rica ha capitalizado con éxito sus políticas ambientales y la Marca Ecológica, adoptando y desarrollando una industria turística sostenible.<sup>26</sup> En el 2013, cerca de 2,5 millones de turistas visitaron el país. Esto implica que el número de visitantes por habitante (en aproximadamente 0,5) se encuentra por encima del de destinos más populares en la cuenca del Caribe, como México (0,2) o la República Dominicana (0,38). Si bien el turismo de sol y playa claramente forma parte de

las atracciones de Costa Rica, el turismo ecológico (un área en la que el país ha sido pionero) es también muy popular, y muchos viajeros visitan los parques nacionales y áreas protegidas. Por otra parte, el país ocupó el sexto lugar en la región y el 47mo lugar general según el Índice de Competitividad para Viajes y Turismo del 2013, elaborada anualmente por el Foro Económico Mundial para medir los factores que hace que un destino sea atractivo para la industria de viajes y turismo. La grande y madura industria del ecoturismo en Costa Rica ha ganado para el país la reputación de ser un destino ecoturístico superior a nivel mundial. La industria del turismo es una de las principales fuentes de divisas de Costa Rica (14,2 por ciento de las exportaciones totales en el 2013). Su participación directa en el PIB fue de 4,6 por ciento en el 2013 (la participación indirecta fue de 12,1 por ciento) y contribuyó directamente a un 4,6 por ciento del empleo total (indirectamente, contribuyó a un 11,5 por ciento).<sup>27</sup> El sector turismo comprende un conjunto diverso de operadores que trabajan de manera conjunta (hoteles, aerolíneas, empresas de transporte, restaurantes, etc.). Para los turistas, los principales atributos de Costa Rica son sus hermosos parques nacionales, clima agradable y sus logros sociales y económicos.<sup>28</sup> Si bien su infraestructura muestra deficiencias, ha sido capaz de sostener el crecimiento acelerado de la industria desde la década de 1980. Actualmente, se utiliza un impuesto al viajero en todos los sectores para la promoción internacional de la “marca” Costa Rica, lo que evita el problema del polizón y asegura un buen financiamiento del mercadeo para el país.

El sector turismo está muy bien organizado, con una sólida colaboración público-privada, donde los incentivos se encuentran alineados. El sector está organizado en torno a dos organizaciones paraguas: la Cámara Costarricense de Hoteles (CCH), una

organización muy influyente que reagrupa las mayores cadenas hoteleras (y varios hoteles pequeños), y la Cámara Nacional de Turismo (CANATUR), que representa a los negocios relacionados con el turismo (agencias de viajes, hoteles, restaurantes, etc.). El Instituto Costarricense de Turismo (ICT) es la institución pública autónoma a cargo de establecer la política de turismo. La Junta Directiva de ICT tiene un buen equilibrio de nombramientos políticos y representantes de la industria, y el Director General de ICT a menudo proviene del sector privado del turismo. Con el tiempo, el ICT ha asumido el rol de promotor para el desarrollo del sector privado, coordinador del diálogo sectorial y administrador de incentivos para el desarrollo del turismo.<sup>29</sup> Los elementos clave en la exitosa relación entre estas tres entidades son su sólida complementariedad, enfoque consultivo para el desarrollo de la política (con un diálogo continuo entre el sector público y privado) y la alineación de incentivos (para mantener la Marca Ecológica).

## Desafíos de Competitividad

**EL AUMENTO DE LOS COSTOS DE PRODUCCIÓN** debilita la competitividad de Costa Rica. Por muchos años, la atracción de la inversión extranjera estratégica se basó en la singular combinación que tiene el país de ubicación cerca a los grandes mercados, mano de obra educada y estabilidad política.<sup>30</sup> Según el último informe Global de Competitividad, el país obtuvo buenos resultados en salud y educación primaria, educación superior y capacitación, disposición para la tecnología y potencial de innovación. Esto contribuyó al ranking de Costa Rica como la tercera economía más competitiva de América Latina, después de Panamá y Chile. Sin embargo, otros países de la región y más allá han logrado

el mismo nivel en términos de estabilidad y educación de su fuerza laboral. En contraste, el sistema educativo de Costa Rica no se ha adaptado para proporcionar las habilidades necesarias para una economía cambiante. Las empresas privadas perciben que los crecientes costos afectan sus operaciones (41 por ciento), siendo algunas de agricultura (62 por ciento) y manufactura (50 por ciento) las más afectadas.<sup>31</sup> Los factores citados en relación al aumento de los costos de producción son electricidad (24 por ciento), precios de combustible (17 por ciento) y salarios (13 por ciento).

Las presiones de competitividad no son nuevas: por muchos años las empresas privadas han informado sobre estos obstáculos del clima de inversión. El Foro Económico Mundial, que realiza encuestas anuales para construir su tasa de competitividad global, solicitó a los ejecutivos empresariales identificar los factores más problemáticos para hacer negocios. En el 2014, para Costa Rica las cinco principales áreas eran la burocracia ineficiente del gobierno (27 por ciento), un suministro inadecuado de infraestructura (24 por ciento), el acceso al financiamiento (11 por ciento), la corrupción (ocho por ciento) y las regulaciones laborales restrictivas (ocho por ciento). Estas áreas son muy similares a aquellas identificadas hace siete años.<sup>32</sup> Las Encuestas de Empresas del Banco Mundial (WBES) también proporcionan información sobre la percepción del sector privado acerca del crecimiento. En 2010, según la última encuesta, las cinco principales áreas problemáticas fueron el acceso al financiamiento (26 por ciento), las prácticas del sector informal (23 por ciento), la mano de obra con educación inadecuada (13 por ciento), las licencias comerciales y permisos (nueve por ciento) y la normativa laboral (cinco por ciento).

Estas restricciones del clima de inversión afectan negativamente la productividad de las

empresas. Usando indicadores objetivos de las limitaciones del clima de inversión, Fajnzylber et al. (2009) encontraron que las mejoras en el cumplimiento de la normativa tendrían el impacto más beneficioso para la productividad de las empresas costarricenses.<sup>33</sup> Con una contribución esperada de 61 a 72 por ciento, dependiendo del punto referencial seleccionado, el cumplimiento con la normativa captura el efecto de calidad normativa e institucional y está representado por ventas declaradas a efectos fiscales y auditorías externas. Los indicadores de gobernabilidad, representados por sobornos, pérdidas del crimen y costos de seguridad, ocupan el segundo lugar, contribuyendo entre el 19 al 22 por ciento del aumento de la productividad. La calidad de la infraestructura, representada en este análisis por las pérdidas empresariales ocasionadas por los cortes de electricidad, explica entre el 1 y 10 por ciento del aumento de la productividad.

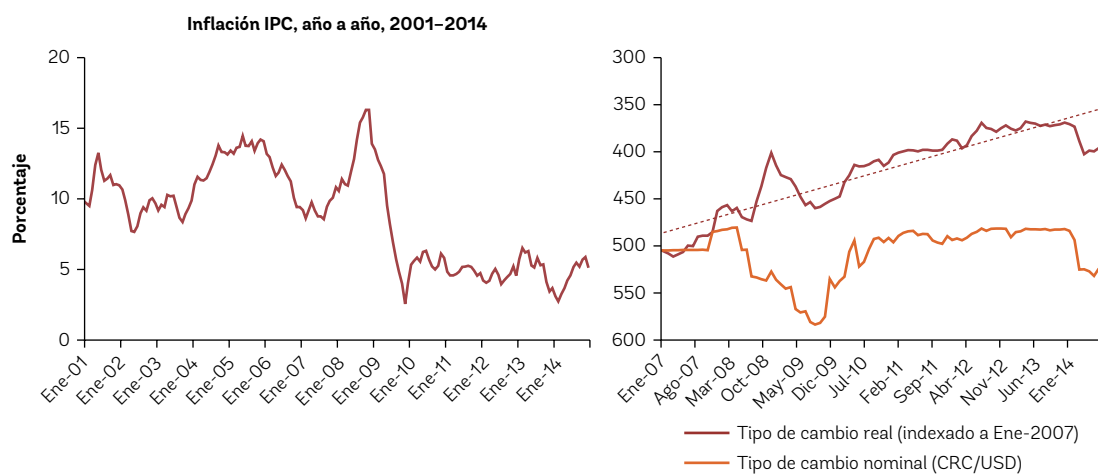
Además, estas restricciones afectan las tasas de crecimiento global. Se ha utilizado las regresiones de crecimiento entre países para identificar estadística y económicamente determinantes significativos de tasas de crecimiento. Si bien estas regresiones no están libres de limitaciones,<sup>34</sup> proporcionan información útil sobre los cálculos hipotéticos en relación al impacto potencial en el crecimiento debido a la mejora en las diferentes áreas del clima de inversión. Dos estudios recientes resultan interesantes para evaluar comparativamente el crecimiento económico de Costa Rica: (i) Araujo et al. (2014) estudian el crecimiento económico en América Latina y el Caribe en el periodo 1970-2010, actualizando la obra de Loayza, Fajnzylber y Calderón (2005); y (ii) Swiston y Barrot (2011) examinan el papel de las reformas estructurales para elevar el crecimiento económico en América Central en el periodo 1960-2009.<sup>35</sup> Al evaluar comparativamente a

Costa Rica con los países con mejor desempeño en ALC, Araujo et al. (2014) encontraron que los mayores efectos para el crecimiento del PIB per cápita provenían de la reducción de la inflación, el aumento de la profundidad financiera, el incremento de la apertura comercial y la mejora de la infraestructura y del nivel educativo de la fuerza laboral.<sup>36</sup> Cuando se compara a Costa Rica con los países de la OCDE, los mayores efectos sobre el crecimiento provendrán de una mejor infraestructura vial, mayor profundidad financiera, menor inflación, mejora del nivel educativo de la fuerza laboral y aumento de la apertura comercial. La magnitud de los efectos estimados sugiere que el crecimiento del PIB per cápita podría haber sido dos a 14 por ciento más alto, proporcionando una indicación de crecimiento no alcanzado y su impacto potencial en la reducción de la pobreza. Swiston y Barrot (2011) concluyen que las reformas estructurales en el sector financiero (especialmente la mejora en la supervisión bancaria y el desarrollo de los mercados

nacionales de valores) y en los mercados de productos (liberalización de la agricultura, flexibilidad en la electricidad [regulador independiente y mercado al por mayor] y telecomunicaciones con participación privada) podrían aumentar el crecimiento en casi dos puntos porcentuales. De hecho, Costa Rica ya ha realizado una importante reforma en materia de telecomunicaciones, lo que ha contribuido positivamente a la actividad económica.

Por otra parte, los retos de competitividad podrían afectar la sólida trayectoria de Costa Rica para atraer la IED. El retiro de las operaciones de manufactura de Intel, el creciente cambio de los inversionistas extranjeros hacia funciones de servicio, y la creciente competencia de otros países para la IED significa que Costa Rica no puede quedarse atrás en su capacidad para mejorar áreas importantes con el fin de seguir atrayendo la IED y maximizar sus efectos positivos en la economía local. Un estudio de cinco cadenas de valor globales resalta las áreas que podrían fortalecer su crecimiento, tales

#### GRÁFICO 4.15 La Inflación Ha Bajado a un Solo Dígito y se Aprecia la Tasa de Cambio Real



Fuente: Cálculos basados en datos del BCCR.

como una mayor oferta de mano de obra calificada.

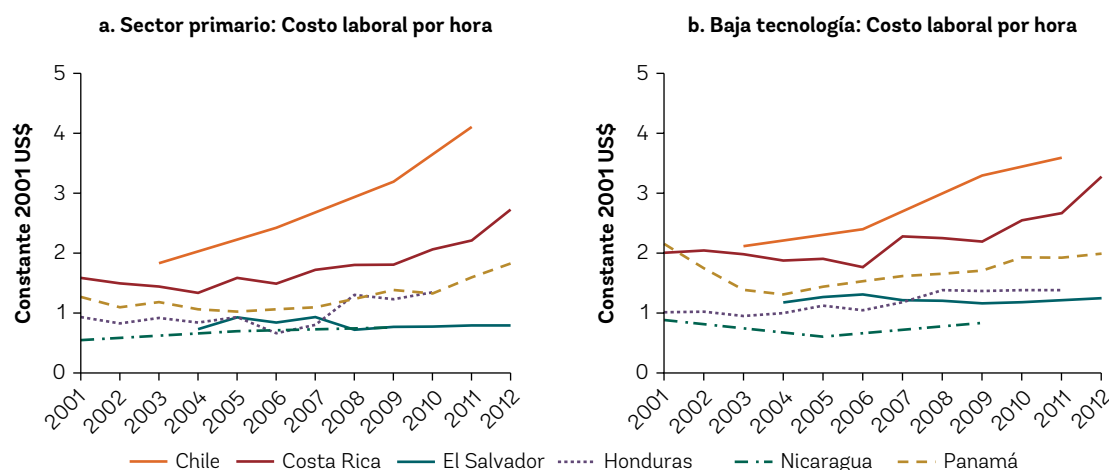
Las consecuencias de estos retos de competitividad se han vuelto más evidentes después de la crisis global. Estos retos son el resultado de varias fuerzas: las políticas monetarias y cambiarias que han resultado en una apreciación del tipo de cambio; un sistema educativo que no genera los suficientes graduados que se requieren para los sectores de alta tecnología; la inadecuada oferta y la calidad de la infraestructura; y administración del sector público que no ha evolucionado con la suficiente rapidez para responder al cambio de la economía. Será muy importante abordar estos temas para preservar la ventaja competitiva de Costa Rica.

### Apreciación del Tipo de Cambio

Si bien la inflación se ha reducido a un solo dígito desde la crisis global, el tipo de cambio efectivo real se ha apreciado, lo que afecta negativamente a la competitividad internacional de Costa Rica

(gráfico 4.15).<sup>37</sup> La inflación local permanentemente por encima de la estadounidense (su principal socio comercial) y los importantes ingresos de capital presionaron claramente el tipo de cambio. La tasa del tipo de cambio real efectiva (TCRE) se apreció en un 12,3 por ciento en el periodo 2011-13, lo que afecta negativamente a la competitividad internacional de Costa Rica. Durante ese periodo, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) intervino activamente en el mercado de divisas, comprando divisas para mantener el tipo de cambio sobre el extremo inferior del rango meta. Como resultado, las reservas internacionales netas aumentaron de US\$ 4,8 miles de millones de dólares a fines del 2011 a US\$ 7,3 miles de millones a fines del 2013. El BCCR esterilizó la expansión monetaria resultante con bonos nacionales, que pagan un interés sustancialmente más alto que los beneficios obtenidos en las reservas internacionales. Por consiguiente, en el 2013, el déficit cuasi fiscal del BCCR aumentó a 0,9 por ciento del PIB y la deuda se colocó en el 10 por ciento del PIB.

### GRÁFICO 4.16 Los Costos Laborales Son Altos en los Sectores no Calificados en Comparación con los Vecinos Centroamericanos



Fuente: Cálculos basados en datos de la encuesta armonizada de SEDLAC.

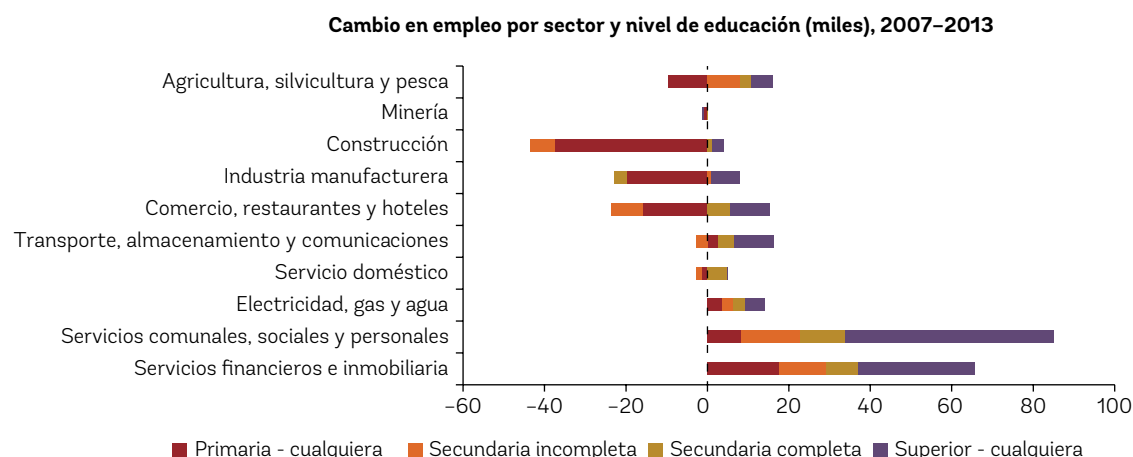
Una mayor flexibilidad en el tipo de cambio podría tener varias ventajas para el país. A principios del 2015, el BCCR abandonó la banda cambiaria, lo que permite mayor flexibilidad del tipo de cambio, como parte de su transición a la meta de inflación. Permitir que el tipo de cambio absorba las presiones en la posición externa ayudaría a enfrentar shocks externos y podría ayudar a prevenir una caída repentina de las reservas. Los cambios en los precios mundiales se transmitirían de manera más directa a la economía local, alineando así los incentivos a las condiciones internacionales cambiantes. Además, dado que los acreedores y deudores perciben mayor riesgo en relación a la dirección y magnitud de las fluctuaciones del tipo de cambio, el nuevo régimen de tipo de cambio podría dar lugar a una progresiva desdolarización de la economía.<sup>38</sup>

## Salarios Altos y Desfase entre Calificaciones y Empleos

Los salarios relativamente altos han hecho a Costa Rica menos viable en sectores de bajo

valor agregado. Los altos niveles de ingresos, junto con los generosos beneficios sociales se han traducido en altos salarios de reserva en todos los ámbitos. El gráfico 4.16 indica salarios por hora (en moneda constante US\$ en el 2001) entre el 2000 y el 2012 en dos sectores que tradicionalmente emplean a trabajadores no calificados: agricultura (sector primario) e industria de baja tecnología (manufactura ligera) para países de Centroamérica y Chile (uno de los pares estructurales de Costa Rica). Salvo Chile, Costa Rica muestra los más altos salarios en estos sectores durante el periodo 2000-2012.<sup>39</sup> Después del 2006, la brecha en los salarios reales entre los trabajadores de Costa Rica y los demás empezó a ampliarse, pero se amplió más aún después del 2010, lo que se atribuye en parte a la apreciación del tipo de cambio efectivo real. Las exportaciones de textiles han caído dramáticamente del 13,3 por ciento de las exportaciones de bienes en el 2000 a 1,6 por ciento en el 2014, principalmente por los altos costos de producción en Costa Rica en relación con los países vecinos.

## GRÁFICO 4.17 La Mayoría de los Trabajos Son Principalmente para Trabajadores no Calificados



Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM y la ENAHO.

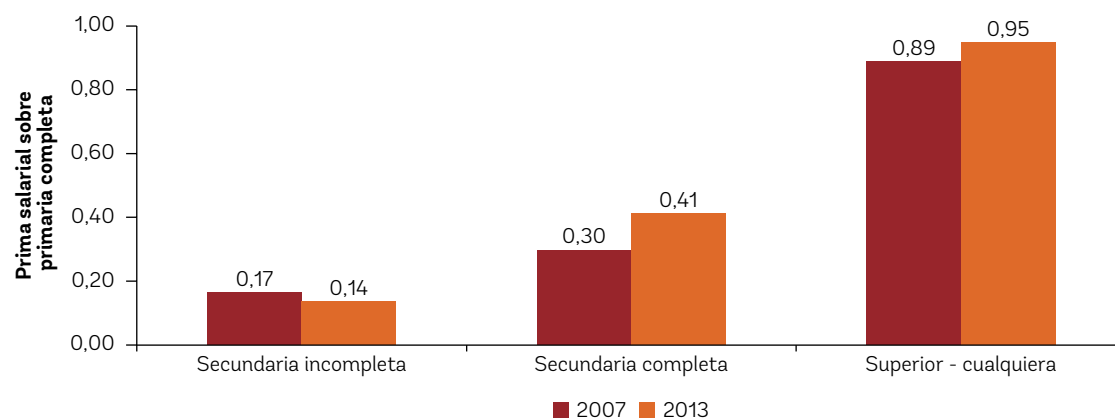


Los patrones cambiantes en la IED y el comercio han creado una sobredemanda de trabajadores altamente calificados, incrementando la presión en los salarios de trabajadores altamente calificados.<sup>40</sup> La mayoría de la reducción de los puestos de trabajo proviene de sectores que tienden a emplear trabajadores no calificados (gráfico 3.2), como agricultura y construcción. Es precisamente en estos sectores donde la generación de empleos ha sido mínima o incluso negativa durante los últimos seis años (gráfico 4.17). En el otro extremo del espectro, los sectores que emplean mayormente a trabajadores calificados, como servicios financieros, bienes raíces, servicios personales y otros, están creciendo rápidamente (aunque desde una base baja en el caso de sectores como servicios públicos o servicios financieros).

En la década del 2000, los retornos a la educación aumentaron junto con la desigualdad en Costa Rica, en contraste con las tendencias de la mayoría de los países ALC. En gran parte de la región, los retornos a niveles educativos más altos comenzaron a caer en la década de 1990, y

continuaron cayendo durante la década del 2000, a medida que un número mayor de estudiantes alcanzaba niveles educativos más altos. Esta disminución en los retornos a la educación contribuyó parcialmente a la caída histórica de la desigualdad en muchos países de la región durante los últimos 15 años.<sup>41</sup> El camino de Costa Rica ha sido diferente al del resto de la región, tanto en cuanto a las tendencias de desigualdad como de retornos para la educación. En concreto, en Costa Rica, los retornos a la educación cayeron en la década de 1980 (más de una década antes de que patrones similares surgieran en la región), contribuyendo así a una menor desigualdad durante ese periodo.<sup>42</sup> Sin embargo, al contrario de ALC, los retornos a la educación se mantuvieron más o menos constantes durante la década de 1990 y principios del 2000 en Costa Rica, y comenzaron a subir de nuevo después del 2007. Por lo tanto, la prima por haber finalizado la educación secundaria aumentó en 11 puntos porcentuales entre el 2007 y el 2013 y en seis puntos porcentuales para personas con algún tipo de educación superior (gráfico 4.18). Esto

**GRÁFICO 4.18 El Retorno a la Educación Refleja la Creciente Demanda de Trabajados Calificados**



Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM y la ENAHO.

corresponde con un patrón de cambio tecnológico que genera trabajos relativamente más calificados, fenómeno que también está documentado en un estudio sobre la evolución de las ocupaciones en las últimas dos décadas y que demuestra que Costa Rica ha seguido un patrón de cambios en ocupaciones similar a países con altos ingresos.<sup>43</sup>

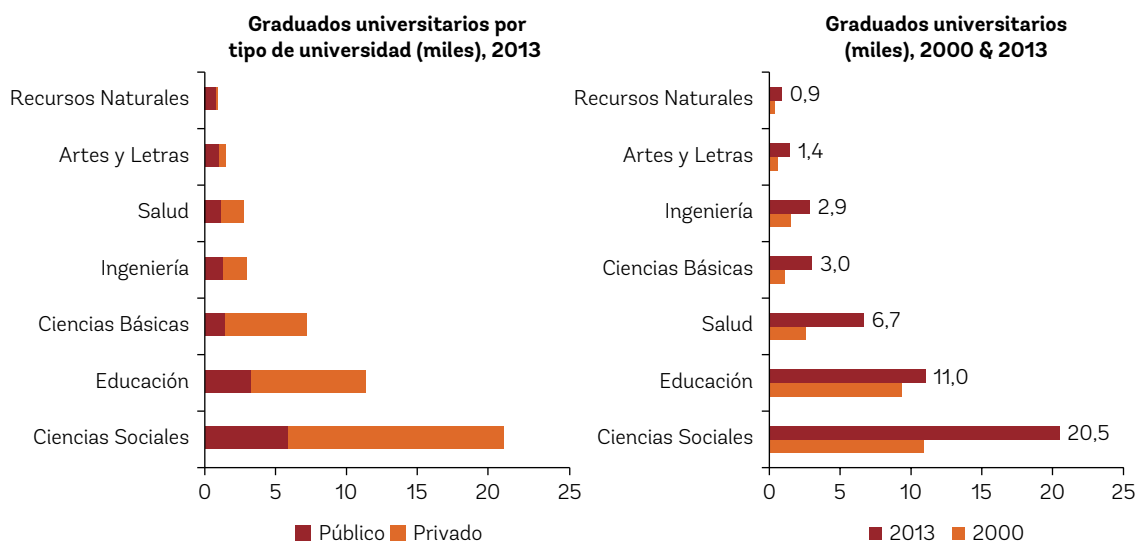
Y sin embargo, la fuerza laboral no está bien adaptada a las necesidades actuales del mercado laboral, lo que crea un déficit de trabajadores con las habilidades necesarias para los sectores de más rápido crecimiento. De hecho, menos de la mitad de las personas de 25 a 29 años (42,3 por ciento) tenía educación secundaria o superior en el 2010. Esto es preocupante para un país que aspira a un cambio estructural en sectores de “nueva economía”. A su vez, el sistema de educación superior favorece las ciencias sociales y no genera el número suficiente de graduados con las habilidades que se necesitan, como ciencia e ingeniería básica (gráfico 4.19).<sup>44</sup> En otras palabras, los estudiantes aún prefieren estudiar carreras que tuvieron una creciente demanda durante los años 1980 y 1990, en vez de aquellas con gran demanda hoy en día (y salarios más altos).<sup>45</sup> Los sectores de tecnología, en particular, se ven afectados por la existencia de una fuerza laboral calificada relativamente pequeña. Por ejemplo, un estudio de las capacidades que se requieren para la red de tecnología calcula que la brecha entre oferta y demanda de mano de obra calificada en Costa Rica fue de 36 por ciento en el 2011, y para el 2015 se espera que la brecha se amplíe a 48 por ciento, la peor entre los ocho países latinoamericanos incluidos en el estudio.<sup>46</sup> Otro estudio realizado por la Cámara de Industrias de Información y Comunicaciones mostró que, en el 2008, el país había perdido aproximadamente US\$ 72 millones por la falta de técnicos y profesionales en esta área. El sector tecnológico

no es el único afectado por esta tendencia: CANATUR (Cámara de Turismo de Costa Rica) informó sobre la escasez de capital humano en el sector turístico.

Además, los procedimientos regulatorios no facilitan el reconocimiento de títulos extranjeros, algo que podría ayudar a llenar los vacíos relacionados a habilidades. Las normas que rigen el reconocimiento de las calificaciones, especialmente los reglamentos que rigen el artículo 30 del Acuerdo para la Coordinación de Educación Superior de Universidades Estatales, se definieron en 1986 y no han sido actualizadas. Los acuerdos institucionales están además fragmentados: los títulos académicos y universitarios son evaluados por las diferentes instituciones de educación superior que forman CONARE (Consejo Nacional de Rectores), mientras que los otorgados por otros tipos de instituciones de educación superior (instituciones parauniversitarios) son evaluados por el Consejo de Educación Superior. Si bien el CONARE ha definido los criterios comunes para los documentos necesarios para el reconocimiento, los requisitos para reconocimiento y equivalencia pueden variar dependiendo de la institución que realice la evaluación. No existe un procedimiento unificado para presentar apelaciones contra decisiones adversas.

Las dificultades generadas por este sistema fragmentado y obsoleto pueden dar lugar a la denegación de autorizaciones laborales para trabajadores capacitados con títulos extranjeros. Por lo tanto, Costa Rica tiene obstáculos ya sea para “producir” o “importar” las altas calificaciones que necesita para sostener su modelo de crecimiento con alto valor agregado. Los reglamentos y procedimientos deben actualizarse y unificarse, a la par con los criterios internacionales, y se deben tomar medidas para facilitar la acreditación, la adopción de una lista

### GRÁFICO 4.19 El Sistema de Educación Superior Produce Mayormente Graduados en Ciencias Sociales



Fuente: CONARE.

de instituciones con calidad establecida y el procesamiento eficiente de “casos similares” por medio de los cuales los solicitantes contarían con títulos y cualificaciones similares a los de los candidatos anteriores.

### Infraestructura: Telecomunicaciones, Transporte y Electricidad

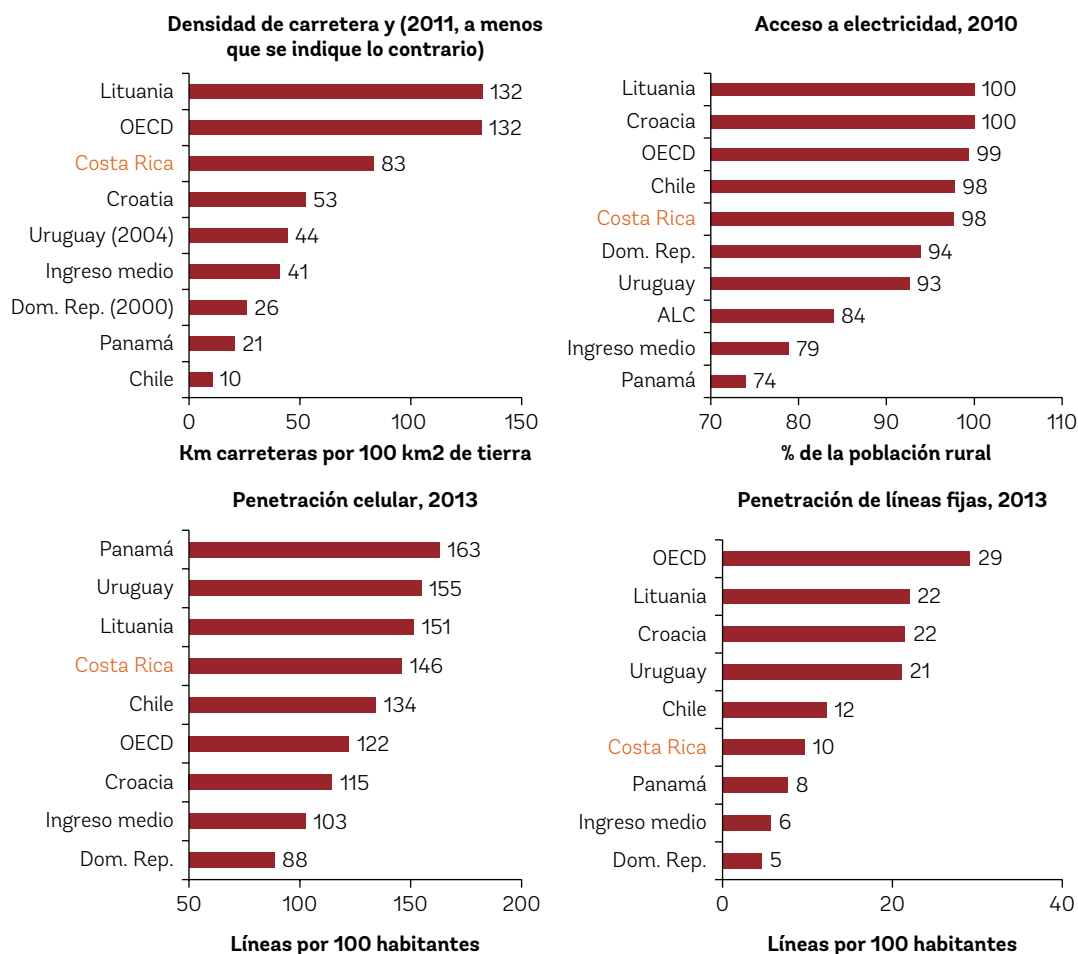
La cobertura y acceso a infraestructura son relativamente buenos. Durante varias décadas se invirtió en la construcción de una extensa red de carreteras primarias y secundarias, redes de energía eléctrica y un sistema de telecomunicaciones en el marco del “Pacto Social”, que también enfatizaba el acceso universal a los servicios de infraestructura para mejorar el bienestar de la población.<sup>47</sup> Costa Rica tiene dos veces las carreteras y tres veces la densidad de carril ferroviario del promedio de países con ingresos medios y se encuentra únicamente detrás de

Lituania y la OCDE en estos indicadores (gráfico 4.20). El acceso a la electricidad en las zonas rurales y los servicios de telefonía móvil es casi universal. La liberalización del sector telecomunicaciones permitió un rápido crecimiento en el acceso a servicios de telefonía móvil y banda ancha.<sup>48</sup> La gran cobertura de infraestructura ha apoyado históricamente el comercio, el crecimiento y los estándares de vida de Costa Rica.

La calidad general de la infraestructura es baja en comparación con sus pares estructurales. El gráfico 4.21a muestra las tasas del Foro Económico Mundial de calidad general de la infraestructura, donde se muestra que Costa Rica tiene el peor ranking. Esta baja clasificación se atribuye principalmente a la mala calidad de los puertos, carreteras y ferrocarriles (gráfico 4.21b).

**TELECOMUNICACIONES.** A pesar del avance de la cobertura de servicios de telecomunicaciones, las áreas que se encuentran fuera de las Zonas Francas (ZFs) y en Áreas Protegidas tienen

## GRÁFICO 4.20 La Cobertura y el Acceso a Infraestructura Son Buenos en Costa Rica

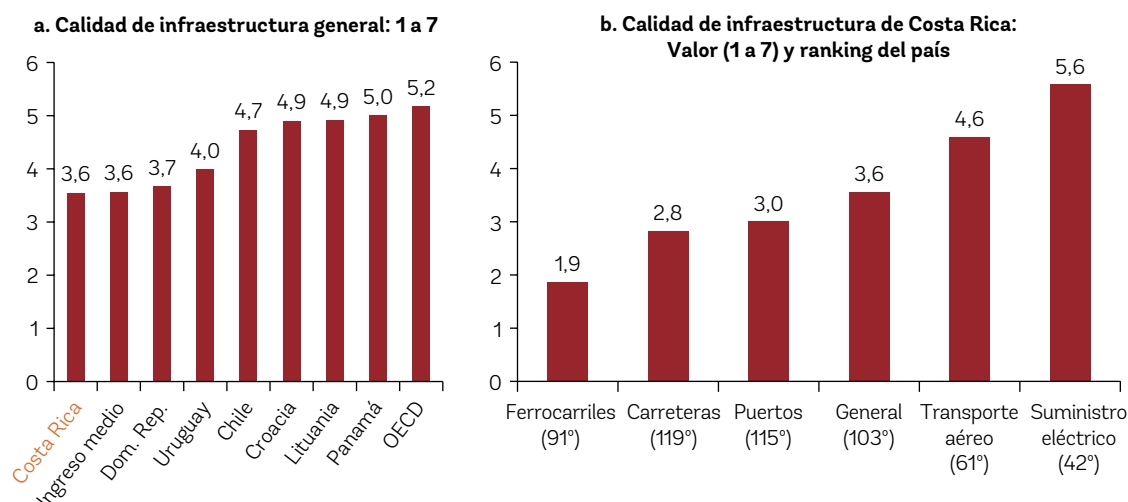


**Fuente:** La densidad de carreteras se calculó con datos de la Federación Internacional de Carreteras y la Organización para la Alimentación y la Agricultura. El acceso al móvil y a la banda ancha: Unión Internacional de Telecomunicaciones, Informe y Base de Datos de Telecomunicaciones Mundiales / Desarrollo TIC y cálculos del Banco Mundial para las suscripciones móviles celulares y suscriptores de banda ancha fija por cada 100 personas. El acceso a la electricidad: Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial.

menor acceso, creando disparidades regionales en la competitividad para las empresas locales. Entre el 2008 y el 2012, el porcentaje de hogares con teléfono celular aumentó de 69 por ciento a 97 por ciento.<sup>49</sup> Durante el mismo periodo, el porcentaje de hogares con acceso a Internet aumentó de 15 por ciento a 47 por ciento. Sin embargo, todavía se concentra mucho en la región central, con un acceso mucho menor en las zonas con mayores tasas de pobreza o con

poblaciones indígenas (gráfico 4.22a y 4.22b). Curiosamente, los cantones con ZFs tienen, en promedio, mejor telefonía celular y mejor conexión a Internet (gráfico 4.22c y 4.22d) que los cantones sin ZFs. El acceso a Internet en los cantones con ZFs es de 15 puntos porcentuales más que en los cantones sin ellas (42 por ciento frente a 27 por ciento, respectivamente). Del mismo modo, el uso de teléfono celular es 5 puntos porcentuales mayor en cantones con ZFs

## GRÁFICO 4.21 La Calidad de la Infraestructura Es Baja en Comparación con los Pares Estructurales



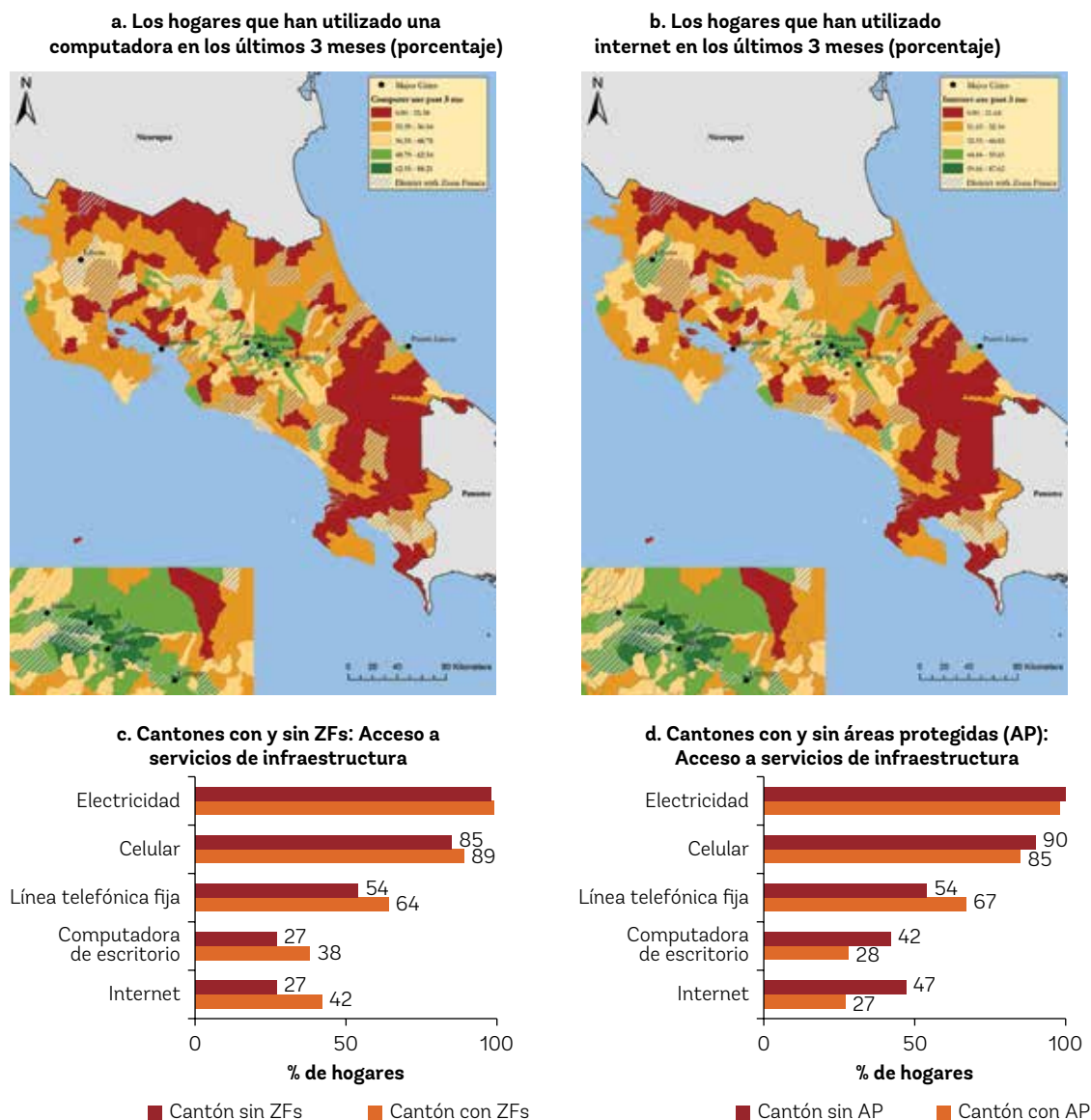
Fuente: Foro Económico Mundial (2014).

(se requiere TIC y banda ancha de calidad en los sectores de alta tecnología que predominan en las zonas francas).<sup>50</sup> En el otro extremo, los cantones con Áreas Protegidas, que atraen a los turistas, tienen menor acceso que el resto.

**TRANSPORTE.** A pesar del buen acceso, la calidad de los servicios de transporte es deficiente. En los dos rankings internacionales más utilizados para servicios de transporte (el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial y el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial, LPI), Costa Rica apenas alcanza el punto medio entre los 160 a 170 países clasificados, posicionándose debajo de la mitad de los países pares con ingresos medio y muy por debajo del país promedio de OCDE. Costa Rica ocupa el puesto 87 entre 160 países en el LPI del 2014, con un puntaje de 2,7 (gráfico 4.24). La puntuación de Costa Rica es comparable al promedio de ingresos medios, pero muy por debajo del promedio de OCDE de 3,7. Esta mediocre clasificación del país se remonta a los malos resultados en las aduanas y el despacho

fronterizo,<sup>51</sup> además de la mala calidad de la infraestructura del transporte, sobre todo la infraestructura de los servicios portuarios. La puntuación y clasificación de Costa Rica en la calidad de su infraestructura portuaria son las más bajas entre los países pares de ingreso medio, con un puntaje de 3,0 en calidad de puertos y el puesto 115 en el ranking de 160 países (gráfico 4.21b). La calidad del transporte aéreo es un poco más prometedora; Costa Rica tiene un puntaje de 4,6, ocupando el puesto 61 (de un total de 160 países). Los resultados en calidad del transporte son similarmente pobres en el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial. Costa Rica tiene un puntaje de aproximadamente 40 por ciento de la puntuación máxima de 7 puntos según la evaluación del usuario de las tasas de calidad de carreteras y puertos (con puntajes de 2,8 y 3,0, respectivamente). Este resultado coloca al país detrás del desempeño de países similares con ingresos medios (que promedian entre 3,5 y 3,7), y muy lejos de los servicios de infraestructura prestados en países de la OCDE (de 5,2 a 5,3). A diferencia de otros

## GRÁFICO 4.22 El Acceso a ICT Es Desigual en las Regiones y por Tipo de Actividad (Porcentaje de Hogares)



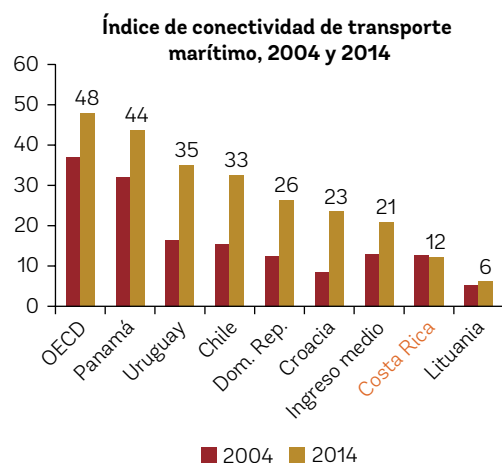
Fuente: Cálculos basados en el Censo de Población del 2011.

países, Costa Rica no ha avanzado en su conectividad con las redes mundiales de transporte.

La débil infraestructura de carreteras y puertos genera importantes pérdidas y retrasos en el transporte terrestre y marítimo.<sup>52</sup> Un ejemplo

extremo de la mala calidad de las carreteras proviene de las rutas rurales que sirven a la industria de la piña. En el viaje del campo hasta el centro de distribución, las pérdidas de producto pueden ser 50 por ciento mayores a las que hay en

**GRÁFICO 4.23 La Conectividad a las Redes Mundiales de Envío Es Baja**

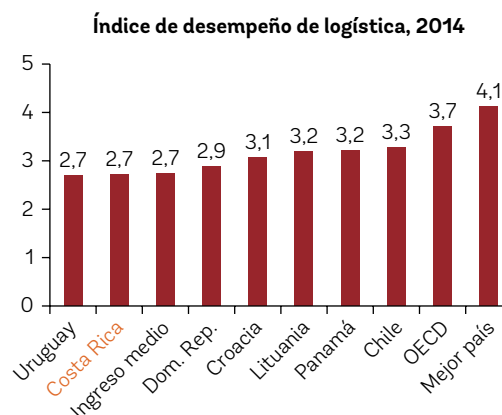


Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial.

el viaje mucho más largo de Costa Rica a Rotterdam.<sup>53</sup> El desempeño de Costa Rica se encuentra además en la parte inferior del grupo de países con ingresos medios en cuanto a calidad de infraestructura portuaria, con una puntuación de 3,0, y con puesto 115 de 160 países. Un ejemplo típico es el Puerto de Limón; responsable de la mayoría del tráfico marítimo de Costa Rica, este puerto tiene muy baja productividad y largas demoras: la media de tiempo entre la llegada a puerto del buque y su llegada a muelle es mayor a 15 horas, en comparación con un rango normal aceptable de cinco horas.<sup>54</sup>

No resulta sorprendente entonces que las empresas en las zonas francas tiendan a depender más en el transporte aéreo, que es más eficiente que los puertos en Costa Rica. En términos de valor, aproximadamente dos tercios de las exportaciones de las ZFs se envían por medio del transporte aéreo, que es un modo de transporte más caro, pero más rápido. El transporte aéreo se vuelve atractivo y rentable como alternativa modal si los bienes son altamente perecederos o, más aún, si el valor agregado es mayor a cierto

**GRÁFICO 4.24 El Entorno Logístico Es Débil**



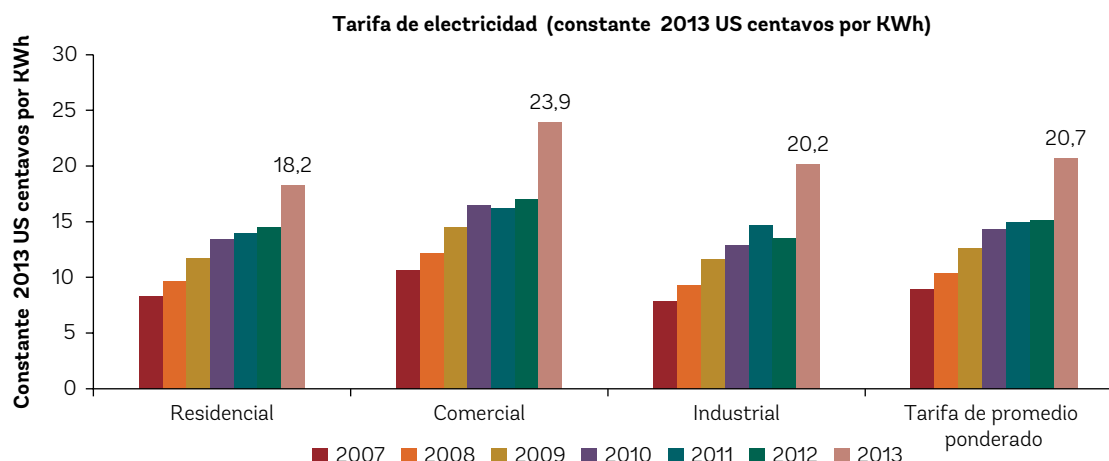
Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial.

umbral. A pesar de que los puertos en Costa Rica tienen la peor calificación en la región, el mercado del transporte aéreo parece ser competitivo para los estándares de ALC.<sup>55</sup> De hecho, la calidad del transporte aéreo en Costa Rica tiene una puntuación de 4,6 y ocupa el puesto 61 de 160 países en el LPI (gráfico 4.21b).

**ELECTRICIDAD.** Las tarifas de electricidad han aumentado significativamente en los últimos años, afectando los costos de producción. Entre 2007 y 2013, la tarifa eléctrica industrial real aumentó de ocho a 20 centavos de dólar por kWh (gráfico 4.25). Las tarifas eléctricas industriales y comerciales son competitivas en relación con el resto de América Central, pero son altas en relación a otros competidores con mercados más grandes, como China, México y Estados Unidos.

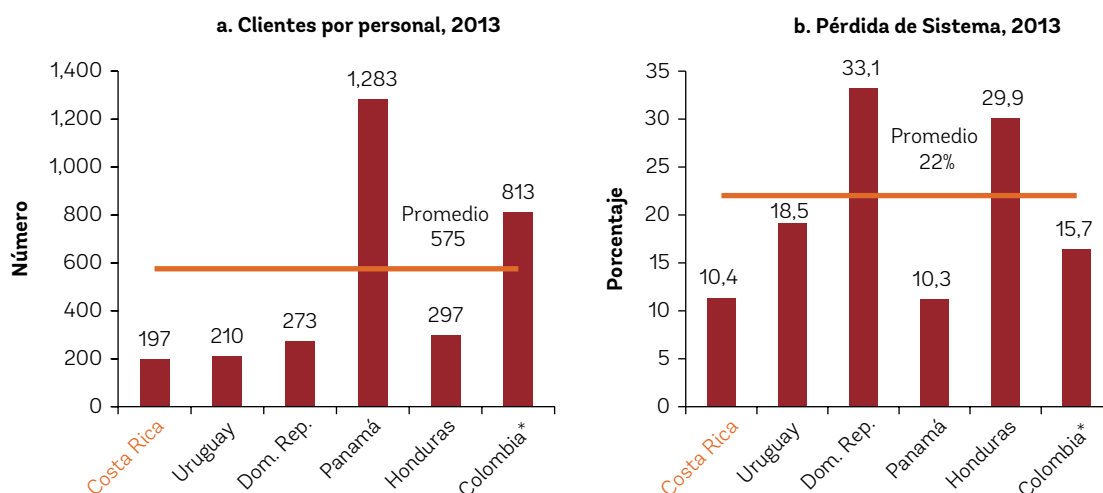
El aumento en las tarifas de electricidad se origina en una combinación de factores debido a los problemas de la matriz energética y de gobernabilidad del sector. *En primer lugar*, debido a su alta dependencia de la generación

#### GRÁFICO 4.25 Las Tarifas Eléctricas Han Aumentado Consistentemente desde el 2007



Fuente: Cálculos basados en datos de CEPAL (2014b).

#### GRÁFICO 4.26 Estudio Comparativo del Rendimiento de ICE



Fuente: Cálculos propios. Grupo ICE (Costa Rica), UTE (Uruguay), CDEE (República Dominicana), EDEMET (Panamá), ENEE (Honduras) y Colombia (EPM Electricidad en Colombia). Los datos para Colombia son para el 2011.

hidroeléctrica, el sector energía es particularmente vulnerable a la variabilidad de las precipitaciones. La producción de energía hidroeléctrica ha sido cada vez más variable a lo largo de la última década debido a años consecutivos con sequías, con lo cual el país ha tenido problemas

para satisfacer la demanda con fuentes de energía renovables.<sup>56</sup> Entre el 2000 y el 2013, la participación de la generación térmica aumentó de uno por ciento a 12 por ciento, elevando el costo marginal de la generación debido al alto costo del combustible. Por ello, el camino de transición



hacia una economía la neutralidad del carbono se ha convertido en un reto importante: en los últimos dos años, la capacidad de generación térmica existente fue despachada a lo largo de todo el año. El costo de la generación térmica se ve influenciada por los precios del petróleo y por los costosos acuerdos de arrendamiento de generación térmica. Los gastos de combustible se reflejan actualmente en la tarifa.<sup>57</sup> *En segundo lugar*, a pesar de que las pérdidas técnicas en transmisión y distribución son bajas (10 por ciento) en comparación con otros países, el rendimiento operativo del ICE podría mejorarse (gráfico 4.26). Con 197 clientes por empleado, el ICE (Instituto Costarricense de Electricidad) es el organismo con peor desempeño entre sus pares regionales (Colombia, República Dominicana, Honduras, Panamá y Uruguay). Aunque no existe información disponible sobre nivel de salarios y beneficios para los empleados del ICE, según información de ENAHO, la prima salarial promedio del gobierno central al sector privado se estimó en 23 por ciento en el 2012; asimismo, la prima fue del 49 por ciento para otras entidades del sector público (por ejemplo, empresas de propiedad estatal).<sup>58</sup> *En tercer lugar*, los altos costos por depreciación –causados por un cronograma de depreciación acelerada– aumentaron a su vez los costos operativos que resultaron en tarifas eléctricas más altas. Por ejemplo, la depreciación representó el 17 por ciento del costo de generación en el 2013.<sup>59</sup> *Por último*, el ICE amplió su capacidad de generación a través de acuerdos de arrendamiento costosos que han llevado a mayores costos operativos y tarifas eléctricas más altas. Si bien estos acuerdos permiten al ICE financiar su ampliación de generación eléctrica, han conducido a mayores costos de interés y vencimientos más cortos que otras alternativas de financiamiento. Estos acuerdos de arrendamiento financiero (*alquileres*) representaron el 15,4 por ciento de los costos

operativos en el periodo 2010-12 y se incrementarán a 19 por ciento en el periodo 2013-2015.<sup>60</sup>

Los indicadores de calidad del servicio, como tiempos de espera para nuevas conexiones y frecuencia y duración de los cortes, están por debajo de los de sus pares estructurales. Esto es particularmente problemático debido al interés de Costa Rica en desarrollar industrias de alta tecnología para las que la electricidad de alta fiabilidad resulta esencial. De acuerdo con las encuestas del Banco Mundial para Empresas, las empresas privadas de Costa Rica reportaron un periodo medio de espera de 39 días para una nueva conexión de electricidad, el más alto de Centroamérica y 17 días mayor al promedio regional. En términos de frecuencia de cortes, las empresas costarricenses experimentan 1,3 cortes en un mes típico, número mayor al de los países de OCDE (0,4), Panamá (0,6) o Uruguay (0,2). Un patrón similar se observó en la duración de los cortes. Para hacer frente a los problemas de calidad, el ICE ofrece acuerdos a las empresas cuya cantidad y calidad del suministro eléctrico se encuentren claramente indicadas, y esas empresas pueden financiar las inversiones del ICE a cambio de tarifas más bajas.<sup>61</sup>

La gobernabilidad del sector es débil, lo que resulta en cuellos de botella que afectan la eficiencia operativa y económica del sector a nivel global. Las funciones y responsabilidades del ICE, la ARESEP (Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos) y el MINAE (Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones) se superponen en algunas áreas, generando resultados ineficientes de planificación y de formación de políticas. El MINAE se encuentra actualmente desarrollando el plan energético nacional VII con consultas públicas (“mesas de diálogo”). Las áreas de enfoque clave para las consultas son: eficiencia energética, distribución de la generación, optimización de la matriz de electricidad y temas sociales y ambientales. Puede que el marco institucional de Costa Rica

no sea lo suficientemente flexible para responder a las necesidades estratégicas y de expansión del sector. El ICE enfrenta un significativo déficit de financiamiento (Costa Rica necesita invertir más de US\$ 8 mil millones en el sector energía durante los próximos veinte años), pero no existe un plan claro sobre cómo aumentar la participación del sector privado para atraer la inversión necesaria, especialmente teniendo en cuenta las limitaciones

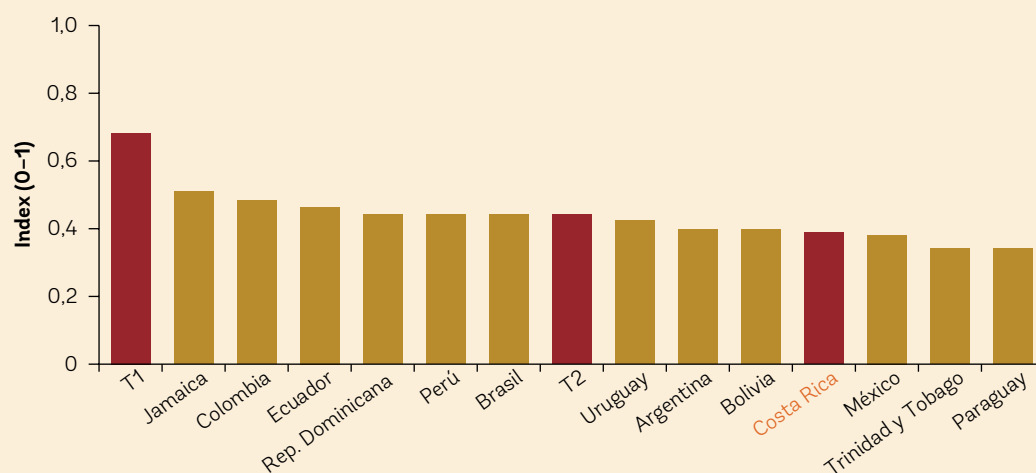
legales existentes. El gobiernabilidad corporativo del ICE resulta un poco mal posicionado al comparárselo con países pares en América Latina (ver recuadro 4.2).

La expansión del suministro eléctrico está limitada por las restricciones socio-ambientales, la capacidad del ICE para financiar activos de nueva generación, y los topes legales para la participación del sector privado. El primer reto es cómo lidiar

#### RECUADRO 4.2 Gobierno Corporativo del Organismo de Electricidad de Propiedad Estatal ICE

El gobierno corporativo del organismo de electricidad de propiedad estatal ICE fue considerado vulnerable cuando se evaluó en el 2009, tomando en cuenta cinco componentes clave de gobierno corporativo (solidez jurídica, competitividad del Director General y el Directorio, gestión profesional, orientación del desempeño, transparencia y divulgación). El ICE calificó en décimo lugar en el “índice de gobierno corporativo” en comparación con un grupo de 13 empresas pares estatales (EPE) que operan en la región latinoamericana. El ICE ocupó el puesto 11 en el grupo en cuanto a la orientación del desempeño (proceso de fijación de objetivos, instrumentos utilizados para establecer objetivos y su cumplimiento, así como la autoridad que realiza las evaluaciones). Definitivamente, esta es una de las zonas donde el ICE parece ser vulnerable.

#### GRÁFICO B4.2.1 Índice Agregado de Gobernabilidad Corporativa



Fuente: Adaptado de Andres et al. (2013).

Nota: T1 incluye EPEs que tienen condiciones deseables para el desarrollo de un buen gobierno corporativo. T2 incluye EPEs que cumplen las condiciones mínimas necesarias para implementar un programa de mejorar al gobierno corporativo.

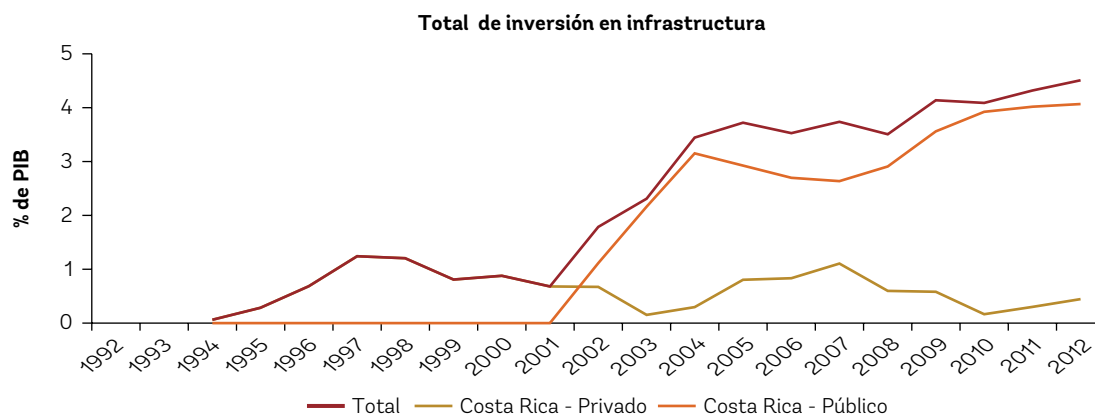
con una creciente brecha entre la demanda y el suministro de electricidad únicamente con fuentes renovables. Costa Rica tendría que duplicar su capacidad instalada en los próximos 20 años. Se está construyendo un gran proyecto hidroeléctrico (Reventazón, 305 MW) que comenzará operaciones en 2016-17, lo que contribuirá significativamente a aumentar el margen de reserva del sistema. El costo del proyecto se ha calculado en aproximadamente US\$ 1,4 mil millones, lo que, a US\$ 4,6 millones por MW, se encuentra en el extremo superior del rango para nuevos proyectos hidroeléctricos en América Central y claramente por encima de los puntos de referencia a nivel mundial. Esta capacidad resulta muy necesaria para garantizar la seguridad del suministro al país. Sin embargo, el alto costo de capital tendrá un impacto en el componente de capital de la tarifa (depreciación y rentabilidad sobre activos). De hecho, los costos de inversión podrían reducirse aún más en el aumento de la capacidad futura, si hubiera un mecanismo competitivo para otorgar concesiones hidroeléctricas y contratos de electricidad. Otro gran proyecto hidroeléctrico (Diquis, 700 MW) se enfrenta a complejos problemas ambientales y sociales.<sup>62</sup> La ampliación

de la capacidad de generación de energía geotérmica, que no está afectada por la variabilidad de la lluvia y que puede ser despachada en carga de base, necesitará del manejo de regulaciones ambientales con áreas protegidas, ya que la mayoría de los volcanes están en los parques nacionales. El segundo reto es cómo financiar los altos costos asociados con cualquier proyecto. La capacidad del ICE para emitir una nueva deuda se limita a determinados umbrales. El marco legal limita la participación del sector privado a través de productores de energía independientes (PEI) y esquemas para la construcción, funcionamiento y transferencia (CFT) solo para el 30 por ciento de la capacidad instalada.

#### CÓMO ENFRENTAR LA BRECHA DE

**INFRAESTRUCTURA.** Las deficiencias en la infraestructura productiva plantean preocupaciones sobre la adecuación de los niveles de gasto y la capacidad de ejecución de proyectos de infraestructura. Costa Rica ha realizado importantes esfuerzos para aumentar la inversión en infraestructura desde la congelación de la inversión estructural impuesta en los años noventa; sin embargo, aún no ha sido capaz de

**GRÁFICO 4.27 Inversión de Costa Rica en Infraestructura (Porcentaje de PIB)**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2014).

aprovechar los fondos significativos del sector privado. Luego de no haber invertido nada con recursos públicos en infraestructura durante toda la década de 1990, Costa Rica se ha vuelto a comprometer con un programa de inversiones. De hecho, en el 2012 Costa Rica fue el país que más invirtió en infraestructura como porcentaje del PIB (5,47 por ciento) en comparación con cualquier país de América Latina.<sup>63</sup> Sin embargo, la gran mayoría de esta inversión va a gasto del sector público: la participación privada representa solo el 10 por ciento del gasto total (gráfico 4.27). La necesidad de seguir invirtiendo en infraestructura y la realidad de las restricciones fiscales significan que Costa Rica debe fomentar mayor participación del sector privado en la construcción y mantenimiento de su infraestructura. La falta de inversión en mantenimiento es particularmente aguda en el sector carreteras, donde se ha creado un ciclo de subinversión que conlleva a un deterioro que requiere aún más recursos.<sup>64</sup>

El gasto en infraestructura pública es desigual en los distintos sectores, la implementación es deficiente y el gasto no ha podido seguirle el ritmo a las inversiones necesarias. La inversión pública ha estado dominada por los sectores transporte y energía, con una creciente inversión en telecomunicaciones en los últimos años. Históricamente, la inversión en agua y saneamiento ha sido muy baja, pero recientemente se ha visto un aumento. La pobre ejecución de proyectos de infraestructura también contribuye a la gran brecha en infraestructura.<sup>65</sup> Por ejemplo, a la Asamblea Legislativa le toma entre 1,5 a 2,2 años aprobar préstamos externos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Además, de los US\$ 2.000 millones en préstamos de instituciones multilaterales, solo se ha ejecutado el 28 por ciento.<sup>66</sup> La limitación en la ejecución también se refleja en la contracción del 2,6 por ciento del gasto de infraestructura, si bien creció en la mayoría de los sectores. El fracaso de las instituciones se

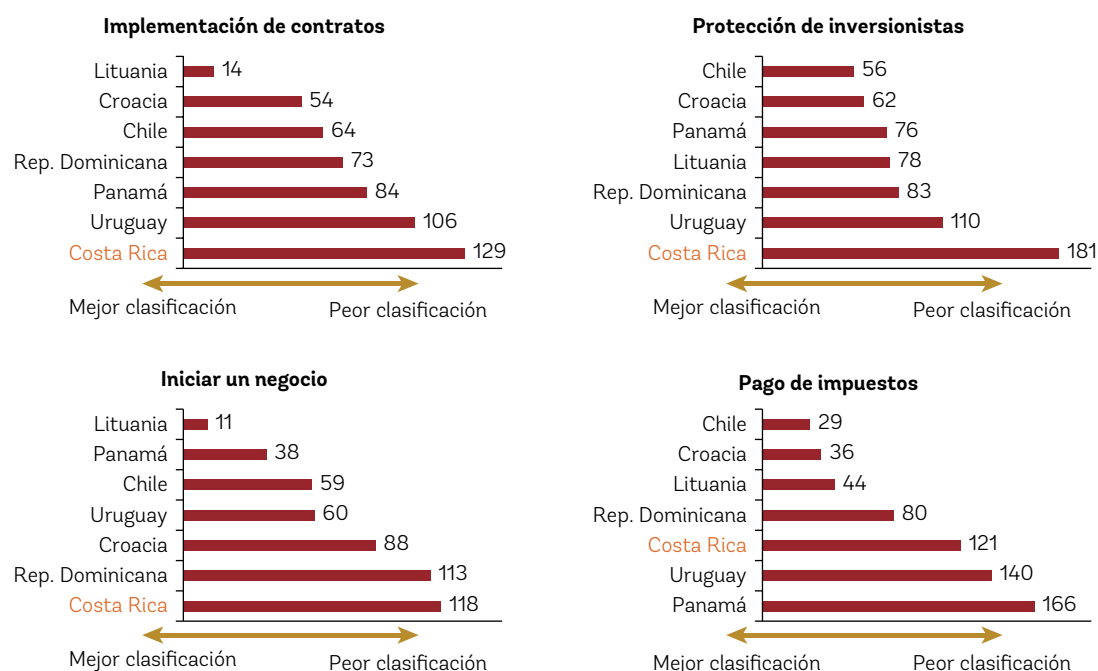
evidencia también en el sector carreteras, donde no se utilizaron correctamente los recursos que las organizaciones multilaterales pusieron a disposición debido a una mala gestión.

Las limitaciones de infraestructura y los crecientes retos ambientales podrían afectar aún más la expansión de la industria turística. Como se señaló anteriormente, la infraestructura cubre la mayor parte del país, las áreas protegidas todavía tienen deficiencias de cobertura y, en particular, la calidad de la infraestructura es baja. Por otra parte, la cada vez mayor población urbana crea presión sobre los servicios públicos, como por ejemplo, gestión de residuos (sólidos y agua), los cuales no cumplen con las normas internacionales para la sostenibilidad del medio ambiente. Para asegurarse de que el turismo ecológico pueda seguir creciendo en Costa Rica, es necesario coordinar los esfuerzos entre un gran número de actores públicos, de infraestructura, salud, capacitación y otras instituciones.

## Regulación Empresarial

La regulación empresarial y la burocracia también afectan la competitividad. Costa Rica tiene un mal puntaje en muchas tasas de competitividad (gráfico 4.28): *Doing Business* 2015 –(puesto 83 de 189 países), protección de inversores (puesto 181), cumplimiento de contratos (puesto 129), pago de impuestos (puesto 121), apertura de negocios (puesto 118), obtención de crédito (puesto 89) y resolución de insolvencia (puesto 84). Estas clasificaciones sugieren temas que deben abordarse para mejorar la productividad empresarial y dar rienda suelta a tasas más rápidas de crecimiento económico. La compleja organización del gobierno y la falta de coordinación entre organismos generan poca claridad sobre los pasos a seguir y el tiempo necesario para procesar los requisitos normativos. Por

## GRÁFICO 4.28 Procedimientos Onerosos



Fuente: Doing Business 2014–2015.

ejemplo, cuando se liberalizó el sector telecomunicaciones, los nuevos participantes privados reportaron retrasos en la instalación de sus sistemas debido a la lenta aprobación de permisos por parte de municipios para la construcción de la torre.<sup>67</sup> Las áreas medio ambiente, salud y construcción son las zonas más afectadas por estos factores.

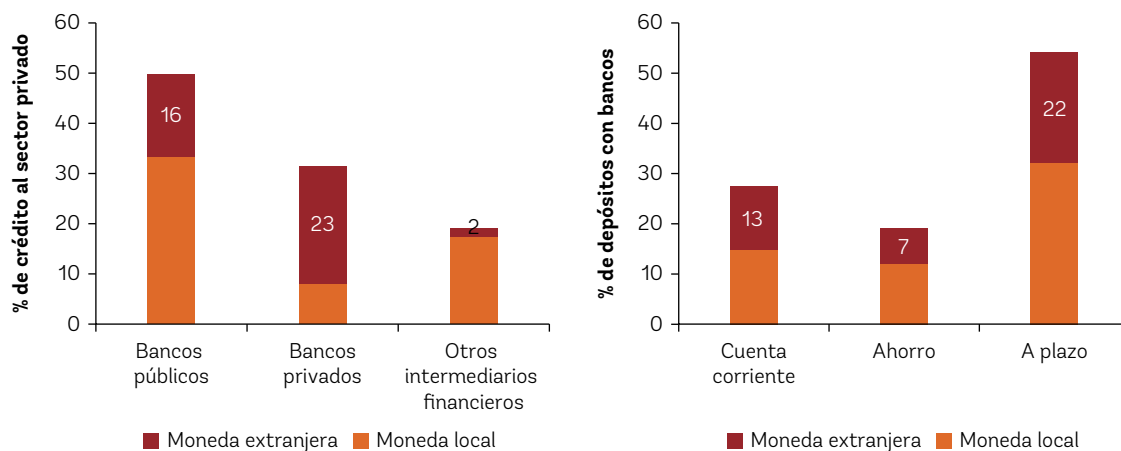
### Acceso a Finanzas

El sistema financiero de Costa Rica se encuentra altamente dolarizado y dominado principalmente por bancos públicos; sin embargo, el sistema se ha diversificado en los últimos años. La dolarización está generalizada en Costa Rica. Cuarenta y un por ciento de los depósitos y préstamos al sector privado estuvieron denominados en dólares a finales del 2014 (gráfico 4.29).<sup>68</sup> Las

mayores tasas de interés para préstamos en moneda local y un tipo de cambio estable explican el atractivo de los préstamos en dólares. La dolarización generalizada de la economía suma vulnerabilidad al sistema financiero y perjudica la eficacia de la política monetaria ya que funciona con una menor base monetaria.<sup>69</sup> Los bancos públicos son responsables del 50 por ciento de los préstamos del sistema bancario al sector privado; la participación de los bancos privados es de 31,4 por ciento y los intermediarios financieros no bancarios (cooperativas, sociedades financieras y mutualistas) representan aproximadamente 19 por ciento del crédito total del sistema al sector privado.

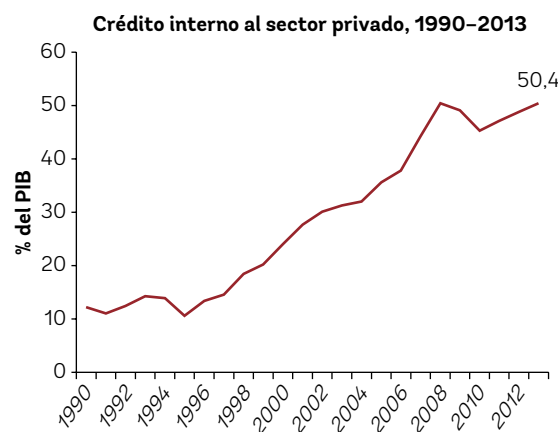
El crédito al sector privado ha crecido lentamente y su nivel es inferior al de sus pares estructurales. A mediados de la década de 1990, la liberalización del sector bancario reavivó el

**GRÁFICO 4.29 Los Bancos Públicos Dominan el Sistema Financiero. Se Expande la Dolarización. (Diciembre 2014)**



Fuente: Cálculos basados en datos de BCCR.

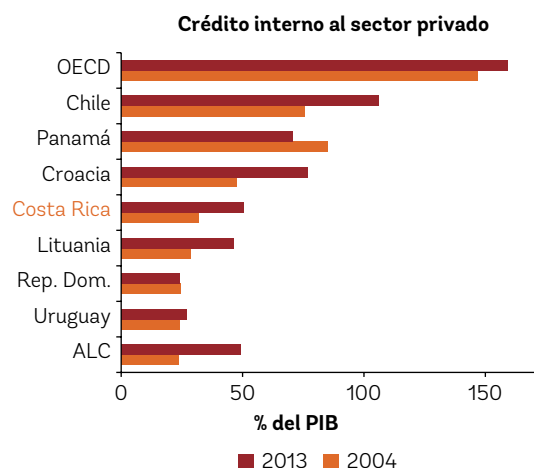
**GRÁFICO 4.30 La Deuda Financiera Ha Mejorado desde la Liberación del Sector Bancario**



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial.

crédito, que pasó de un bajo 18,5 por ciento en 1998 a 32 por ciento en el 2004, y a 50 por ciento en el 2013 (gráfico 4.30). Este nivel de financiamiento sigue siendo bajo en

**GRÁFICO 4.31 A Diferencia de Otros, Costa Rica se Retrasa en Términos de Profundidad Financiera**

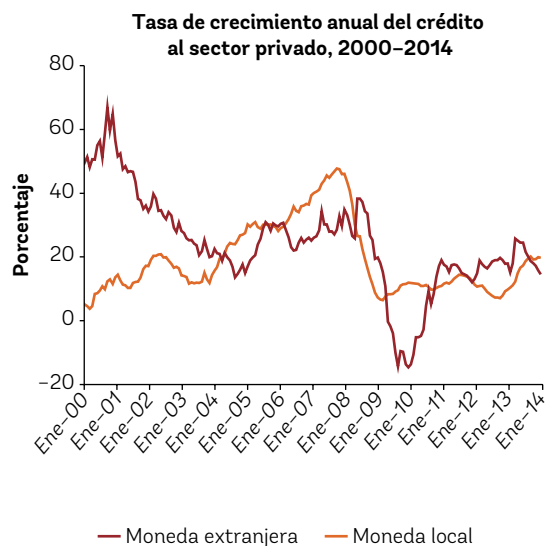


Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial.

comparación con sus pares estructurales y países OCDE (gráfico 4.31).

La desaceleración del crecimiento crediticio después de la crisis global y su crecimiento han sido desiguales en los distintos sectores. El

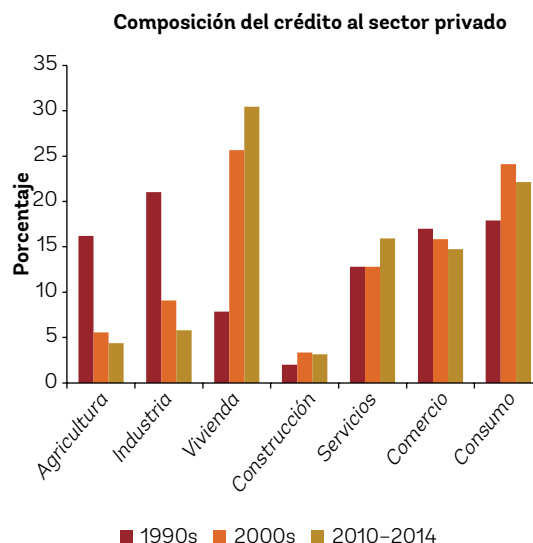
**GRÁFICO 4.32 Crecimiento Crediticio**  
Muestra el Rezago del Sector Privado  
Luego de la Crisis Global



Fuente: Cálculos basados en datos de BCCR.

crecimiento del crédito se aceleró en el 2014, alcanzando 17 por ciento como resultado de la eliminación por parte del gobierno, en agosto del 2013, de los límites que había impuesto a principios de año. El crédito en moneda extranjera creció más rápidamente que en moneda local, pero esa tendencia se invirtió en el 2014 cuando el crédito en moneda local creció más rápidamente (gráfico 4.32). El crecimiento del crédito es desigual en los diferentes sectores de la economía. El área de mayor crecimiento del crédito dentro de la cartera de los bancos es la de crédito minorista (consumo y vivienda), con un promedio de 52,6 por ciento del crédito privado en el periodo 2010-14, el doble del promedio en la década de 1990 (25,7 por ciento). Los préstamos para vivienda, servicios y consumos han aumentado su participación en el crédito total (gráfico 4.33). En contraste, la proporción de préstamos para agricultura e industria disminuyó en las

**GRÁFICO 4.33 Distribución Crediticia**  
para la Agricultura e Industria  
Contratada

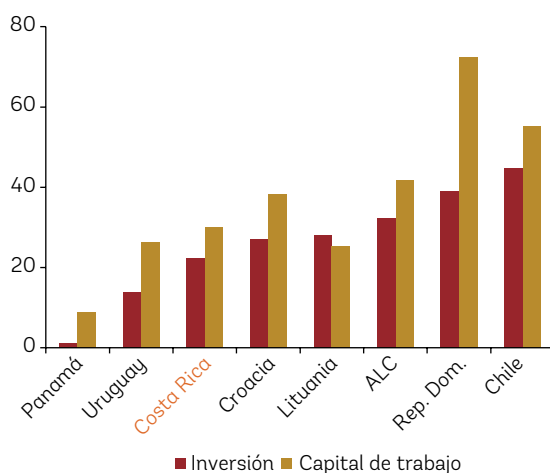


Fuente: Cálculos basados en datos de BCCR.

últimas dos décadas a 4,4 por ciento para el periodo 2010–14.

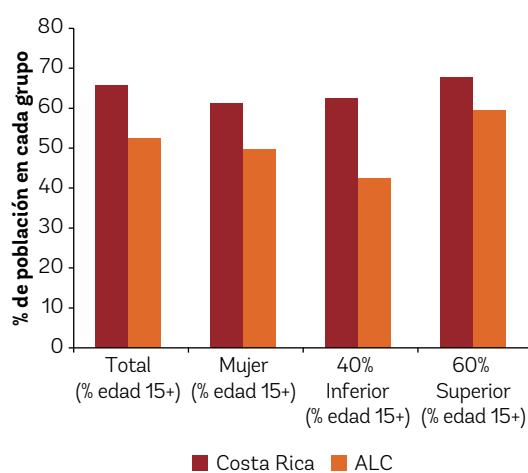
La penetración de servicios financieros entre empresas y población es baja, especialmente entre los pobres. Las firmas costarricenses no salen favorecidas, al ser comparadas con el promedio de América Latina o sus pares estructurales, en la manera como usan los bancos para financiar inversiones o capital operativo (22 y 30 por ciento, respectivamente) (ver gráfico 4.34). En el caso de las personas, el acceso a los indicadores financieros está por encima de sus pares regionales; no obstante, los segmentos más pobres (por ejemplo, el 40 por ciento inferior de quienes perciben ingresos) de la población de Costa Rica tienen un acceso mucho más limitado. Según la base de datos de Inclusión Financiera del Banco Mundial, a partir del 2014 (Finindex), el 65 por ciento de la población de Costa Rica mayor a 15 años tiene una cuenta en una institución financiera formal, muy por encima del promedio

**GRÁFICO 4.34 Uso de Préstamos Bancarios para Financiar las Inversiones y Capital Operativo por Parte de Empresas (Porcentaje)**



**Fuente:** Cálculos basados en datos del Banco Mundial para Encuestas a Empresas 2013 para Lituania y Croacia y 2010 para países ALC.

**GRÁFICO 4.35 Las Mujeres Costarricenses y los más Pobres Tienen un Menor Nivel de Acceso Financiero**



**Fuente:** Encuestas Findex 2014.

regional de 51 por ciento. La brecha en el acceso entre los que están en el 40 por ciento más pobre de quienes generan ingresos y el 60 por ciento más rico es de solo 5 puntos porcentuales, aproximadamente la mitad del promedio regional.

El sistema bancario tiene niveles adecuados de capitalización y calidad de activos. Según los Indicadores de Solidez Financiera (ISF), los bancos tenían una tasa de adecuación de capital

de 16,2 por ciento en julio del 2014, muy por encima de los estándares internacionales. Los préstamos con saldo en mora se situaron en 1,7 por ciento, con un alto nivel de provisiones. La rentabilidad, medida como rendimiento sobre el capital, se mantuvo estable en el periodo 2013/2014 en aproximadamente ocho por ciento, pero inferior a la de otros países en la región, como Chile (21 por ciento) o Panamá (15,6 por ciento).

## Notas

1. IMF (2015).
2. Estado de la Nación (2014, página 140).
3. El sector de las telecomunicaciones atrajo grandes flujos de IED, produjo una significativa ventaja excedente del consumidor gracias a la reducción de precios y aumento de la Internet y el acceso a la línea celular, aumentando su contribución al PIB (Banco Mundial, 2013a). Las nuevas empresas privadas de telecomunicaciones y el ICE han contribuido más al valor agregado

en telecomunicaciones, ya que proporcionaron más servicios y añadieron nuevos clientes, generando así nuevos ingresos.

4. El hongo roya afectó al 60 por ciento del área total de plantaciones de café, lo que resultó en una reducción de la producción de cerca del 19 por ciento en el 2013 (BCCR 2014).
5. Banco Mundial (2006a). Aparte de reducir la regulación de la política industrial e iniciar una apertura gradual



- de la economía, se controló la situación fiscal incrementando impuestos y restringiendo gastos. Por el lado de los ingresos, se incrementaron las tasas de impuesto al valor agregado y se amplió la base tributaria. En cuanto al gasto, se eliminó la mayoría de los subsidios agrícolas, se congelaron los salarios del sector público y se reformó el sistema público de pensiones. Se implementó una política de paridad móvil para estabilizar el tipo de cambio real y mantener la competitividad externa.
6. Dypsky (2002).
  7. Hornbeck (2012).
  8. Banco Mundial (2013a).
  9. Monge-Gonzalez et al. (2005).
  10. OECD (2012).
  11. Barquero y Moore (2012).
  12. Patton y Moore (2012).
  13. Monge-Arrino (2011).
  14. Gereffi et al. (2013).
  15. MIGA (2006).
  16. Lederman et al. (2014).
  17. Lederman et al. (2014) con datos de UNESCO).
  18. MIGA (2006).
  19. MIGA (2006).
  20. Esto se basa en una encuesta realizada por el Banco Mundial en 2014, "Facilitar la integración de la cadena de valor global para la competitividad en Costa Rica" (Banco Mundial, 2014f). Entre los estudios que indican que los vínculos regresivos han sido débiles se incluyen los de Paus y Gallagher (2008), OCDE (2012), Patton y Moore (2012), BID (2010) y el BID (2014).
  21. Groote (2005). Tener en cuenta que la evaluación se centra en la compra de insumos a proveedores locales por parte de las empresas multinacionales mediante el programa "Costa Rica Provee". No hay información posterior.
  22. Paus y Gallagher (2008), Patton y Moore (2012), y el BID (2014).
  23. Patton y Moore (2012).
  24. Monge-Gonzalez and Rodríguez-Álvarez (2013), IDB (2014) y el Banco Mundial (2014f).
  25. Monge González, Leiva, y Rodríguez-Alvares (2012).
  26. Duhá Buchsbaum (2004) y Cornick, Jiménez, y Roman (2014).
  27. Consejo Mundial de Viajes y Turismo (2014).
  28. Las selvas tropicales hacen de Costa Rica una de las zonas con mayor diversidad biológica en el mundo, con cinco por ciento de la biodiversidad de todo el planeta.
  29. Cornick, Jiménez y Román (2014).
  30. Banco Mundial (2013a).
  31. UCCAEP (2014).
  32. La encuesta del FEM del 2007 a los ejecutivos de negocios identificó las siguientes cinco limitaciones principales para las empresas: burocracia gubernamental ineficiente (21 por ciento), suministro inadecuado de infraestructura (21 por ciento), inflación (12,1 por ciento), mano de obra con educación inadecuada (7,3 por ciento) y reglamentos laborales restrictivos (6,8 por ciento).
  33. Utilizando una muestra conjunta de más de 10.000 empresas de 16 países de América Latina, Fajnzylber et al. (2009) estimaron el impacto de los indicadores objetivos de las restricciones del clima de inversión (gobernabilidad y calidad institucional; infraestructura; acceso a financiamiento; y educación, habilidades y tecnología) sobre los indicadores de desempeño de la empresa, tales como productividad del trabajo, productividad total de los factores y salarios. Los autores tomaron como punto de referencia el desempeño de la empresa contra cinco escenarios diferentes: cambiar al clima de inversión en Irlanda, para pasar a clima de inversión en Chile, el 75 por ciento de la totalidad de la muestra de empresas, el 75 por ciento dentro del mismo sector y tamaño de la empresa, y el 75 por ciento dentro de la misma industria, tamaño de la empresa, y el país.
  34. Algunas de las limitaciones de la regresión de crecimiento a través del país son: variables omitidas, instrumentos utilizados para la estimación GMM puede ser mis-especificados, las variables explicativas no pueden capturar las políticas estructurales o de estabilización que son más relevantes, y el riesgo de exceso de ajuste del modelo.
  35. Estos estudios se basan en regresiones entre países, usando información de cinco años que no se superponen, y estimadores del método generalizado de momentos (GMM por sus siglas en inglés) de modelos dinámicos de datos de panel. La estimación GMM tiene en cuenta efectos no observados específicos para cada país y la endogeneidad conjunta de las variables explicativas (conductores de crecimiento) con la variable dependiente (el crecimiento económico) en un modelo dinámico de datos de panel. Araujo et al. (2014) utilizan una muestra de 126 países y Swiston y Barrot (2011) utilizan una muestra de 79 países. Araujo et al. (2014) clasifican los determinantes del crecimiento en las políticas estructurales y de estabilización. Las políticas estructurales son la educación (capital humano), la profundidad financiera, la apertura comercial, la carga del gobierno, la infraestructura y la gobernanza. Las políticas de estabilización incluyen medidas de políticas fiscales, monetarias y

- financieras, tales como la estabilidad de precios y la sobrevaluación del tipo de cambio real. Swiston y Barrot (2011) utilizan un conjunto de tasas estructurales para medir el alcance de las reformas.
36. El análisis concluye que, si Costa Rica tuviera un desempeño superior en cuanto a tamaño de gobierno (es decir, tener un gobierno más pequeño, medido según el gasto de consumo del gobierno como porcentaje del PIB), el PIB per cápita sería un 12 por ciento más alto. Eso se debe a que, debido a los coeficientes estimados del modelo, el ejercicio de evaluación comparativa ve el tamaño del gobierno como algo negativo que se debe mejorar. Sin embargo, hay que considerar que Costa Rica puede tener un gran consumo por parte del gobierno debido a su Pacto Social, que asigna alrededor del 23 por ciento del PIB a la salud pública y la educación.
  37. Mientras que la tasa de cambio real afecta la competitividad internacional, es una variable endógena, que las autoridades pueden utilizar solo a corto plazo. A más largo plazo, la competitividad se determina por factores estructurales que son elaborados más adelante en este capítulo.
  38. La dolarización generalizada de la economía suma vulnerabilidad al sistema financiero y socava la eficacia de la política monetaria, ya que opera sobre una menor base monetaria. A diciembre del 2014, cuarenta y uno por ciento de los depósitos y préstamos al sector privado estaban denominados en dólares.
  39. El salario real en la agricultura en Honduras aumentó dramáticamente en el 2011, sin ninguna explicación aparente. Este punto de los datos queda excluido del gráfico 4.16.
  40. Véase el Banco Mundial (2006a) y Lücke (2013).
  41. Ver Lustig, Lopez-Calva y Ortiz-Juarez (2013); Aedo y Walker (2012); y Cord et al. (2014).
  42. Gindling y Trejos (2004).
  43. Ver Aedo et al. (2014).
  44. Este problema es más agudo en las universidades privadas, que producen más de la mitad del total de graduados.
  45. Cierta evidencia sugiere también que la mayoría de los estudiantes no calificarían para los programas de ciencia porque sus puntajes en el examen de la escuela secundaria son demasiado bajos. Por lo tanto, sus únicas opciones de estudio están en las ciencias sociales y la educación.
  46. Adduci, Pineda y Villate (2013).
  47. Banco Mundial (2006b). Por ejemplo, uno de los objetivos de la ley de telecomunicaciones del 2008 es asegurar el acceso universal, independientemente de ubicación geográfica o estatus económico.
  48. La introducción del servicio de telefonía móvil celular prepago y las tarifas bajas explican la mayor penetración en los servicios móviles. La competencia presentó una abundante oferta de servicios, los precios de acceso a Internet bajaron drásticamente y los costarricenses respondieron suscribiéndose masivamente a los nuevos servicios.
  49. Banco Mundial (2013a).
  50. Esta correlación no aborda la causalidad subyacente: ¿una mejor infraestructura y mejor TIC son consecuencia de la creación de una zona franca, o las Zonas Francas optan por asentarse en cantones con mejor infraestructura y TIC? No obstante, el hecho de que las zonas francas existan en cantones con mejores condiciones ofrece una oportunidad para las transferencias de servicios y para que las empresas aprovechen las economías de aglomeración que pueden facilitar las redes de infraestructura.
  51. Arvis et al. (2014).
  52. Arvis et al. (2014).
  53. Banco Mundial (2012).
  54. Kent (2011).
  55. A juzgar por los puntos de referencia regionales, el transporte aéreo de Costa Rica se encuentra entre los más competitivos del continente: es atendido por más de 25 operadores internacionales, se encuentra en el quintil superior de destinos en las Américas y es atendido de manera muy competitiva en un mercado altamente no concentrado.
  56. ARESEP (2014).
  57. El mecanismo para el traspaso es compleja y está sujeta a modificaciones. Por ejemplo, la ARESEP introdujo un mecanismo de traspaso parcial durante los meses secos para reducir el impacto en los consumidores; al mismo tiempo que se aprobó la transferencia de los gastos de combustible incurridos en los últimos años a los últimos años.
  58. FMI (2013).
  59. ARESEP (2014).
  60. Rodríguez (2013).
  61. Intel firmó uno de esos acuerdos en 1998 y firmó 45 nuevos acuerdos en 2005 (Banco Mundial, 2006a).
  62. Las comunidades indígenas se oponen a la propuesta de Hydroproject Diquis porque inundaría algunas aldeas.
  63. CEPAL (2014a).
  64. Loría y Umaña (2014) y el Banco Mundial (2008).
  65. Loría y Umaña (2014).
  66. Loría y Umaña (2014).
  67. Banco Mundial (2013a).
  68. La dolarización del crédito privado se incrementó de

cinco por ciento en 1992 a 50 por ciento en el 2003. Desde entonces, ha disminuido lentamente a su nivel actual de 41 por ciento.

69. En respuesta, las autoridades han puesto en marcha medidas prudenciales para desalentar los préstamos en dólares a generadores de divisas nacionales y para reducir

las posiciones abiertas de los bancos sobre moneda extranjera. Las autoridades concedieron un plazo de ejecución de cuatro años en el 2013 para permitir a los bancos reequilibrar gradualmente sus carteras de préstamos y adaptarse a las nuevas regulaciones.



## 5. Sostenibilidad del Modelo de Desarrollo Costarricense

*La sostenibilidad del modelo de desarrollo costarricense está en riesgo por el deterioro del balance fiscal, las tensiones en el Pacto Social y las diversas amenazas a la Marca Ecológica. La situación fiscal se destaca como uno de los desafíos de desarrollo más apremiantes que enfrenta Costa Rica. El reciente deterioro se debe a una combinación de medidas anticíclicas adoptadas durante la crisis y factores estructurales que afectan el déficit fiscal. Sin la consolidación fiscal, el déficit podría empujar la deuda pública a niveles insostenibles y amenazar los logros sociales y económicos del país. De hecho, las presiones fiscales, el aumento de la desigualdad y la creciente insatisfacción con los servicios sociales, se combinan para crear tensiones en el Pacto Social. El liderazgo de Costa Rica en temas de conservación del medio ambiente se enfrenta al reto de la creciente presión sobre el uso de recursos y la urbanización. Los cambiantes incentivos económicos amenazan las ganancias en temas de reforestación, y el uso de agroquímicos es preocupante. La urbanización ha aumentado el uso de energía y la contaminación del aire y el agua, y el país no ha desarrollado un plan a largo plazo para proteger el medio ambiente ante tales amenazas. Por último, el actual panorama político y el marco institucional añaden una capa más de complejidad para la aprobación y aplicación de reformas clave necesarias para hacer frente a estos desafíos emergentes.*

### Sostenibilidad Fiscal

LA SITUACIÓN FISCAL POSIBLEMENTE sea uno de los retos de desarrollo más apremiantes que enfrenta Costa Rica. Los crecientes déficits podrían llevar la deuda pública a niveles insostenibles y restringir los recursos para inversión pública, servicios sociales y metas ambientales.

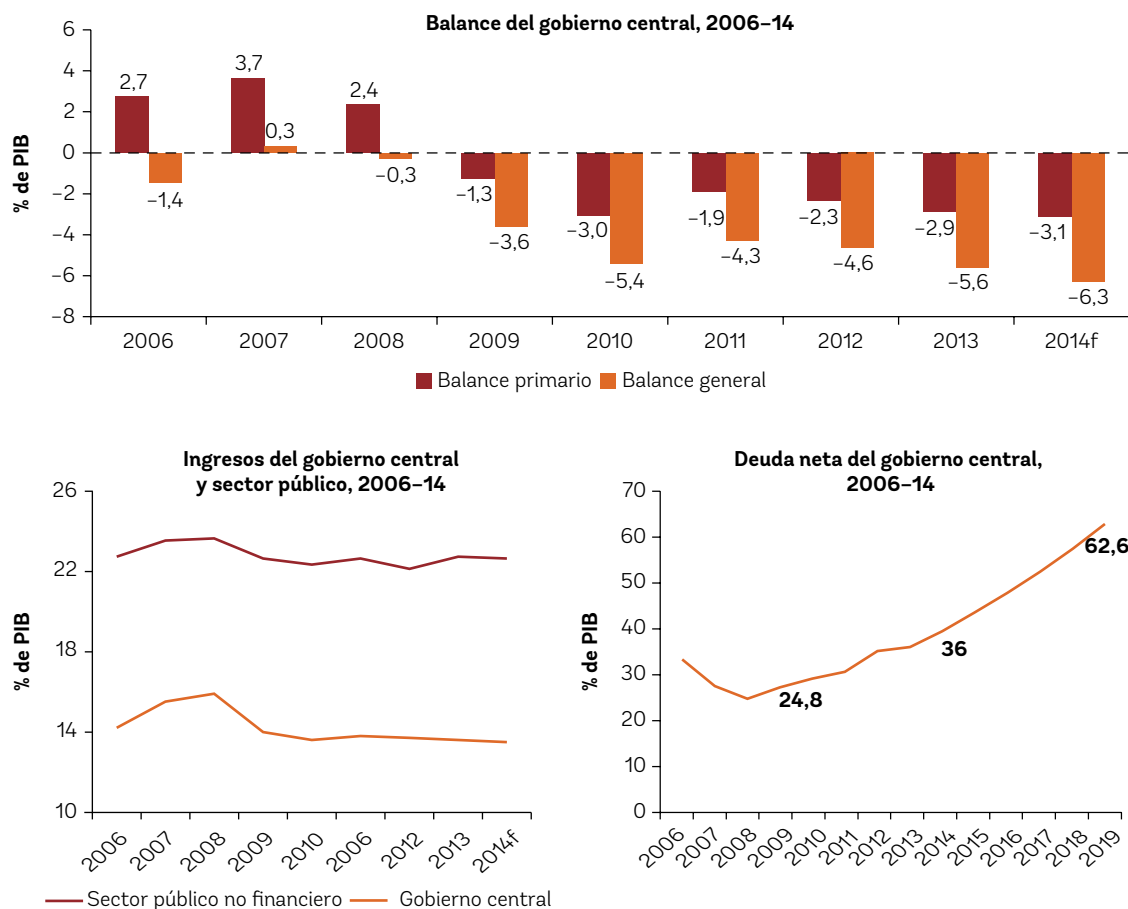
#### Deterioro Fiscal desde la Crisis Global: Déficits y Deuda Pública

La situación fiscal se ha debilitado significativamente desde la crisis global; el déficit global del Gobierno Central aumentó al 5,6 por ciento del PIB en el 2013 y superó el seis por ciento en el 2014; asimismo, se proyecta que alcanzará 6,5 en el 2015 (gráfico 5.1). Como resultado, la deuda pública ha aumentado 12 puntos porcentuales en los últimos cinco años, de un 25 por ciento del PIB en el 2008 a 37 por ciento en el 2013, con

proyecciones de 63 por ciento para el 2019, salvo que se apliquen medidas correctivas (gráfico 5.1).<sup>1</sup> Un estudio realizado por el FMI estima que Costa Rica tiene que reducir su déficit primario en 3,5 por ciento del PIB para lograr la sostenibilidad de la deuda y en 4,5 por ciento del PIB para llevar su tasa de deuda al nivel anterior a la crisis.<sup>2</sup>

El deterioro fiscal después de la crisis global no es exclusivo de Costa Rica. El gráfico 5.2 y el gráfico 5.3 presentan los déficits generales y primarios, respectivamente, de Costa Rica y de países pares estructurales. El equilibrio fiscal empeora para todos los países. Sin embargo, aunque Costa Rica fue uno de los países con mejor desempeño antes de la crisis (tercero después de Chile y Uruguay), después de la crisis tuvo uno de los peores desempeños: su balance primario fue solo ligeramente menor que el de Lituania y Croacia, y su déficit general fue el segundo mayor del grupo.<sup>3</sup>

## GRÁFICO 5.1 Balance Fiscal e Ingresos del Gobierno Central



Fuente: Cálculos con datos de WEO y IMF (2015).

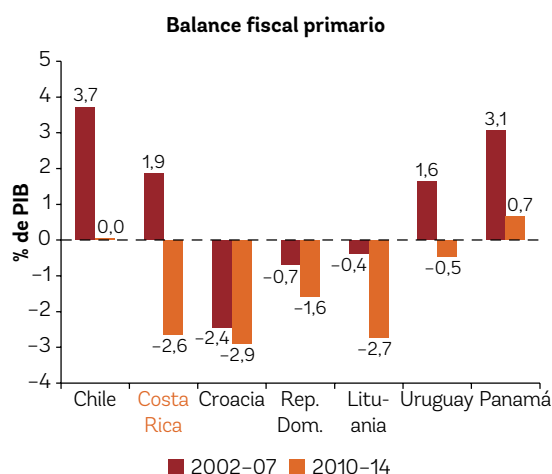
Como consecuencia del debilitamiento de las cuentas fiscales Costa Rica tuvo una rebaja en su calificación para los bonos del gobierno. En septiembre del 2014, los Servicios de Calificación de Standard & Poor's bajaron la calificación del país debido a las tendencias fiscales y las dificultades previstas para la aprobación de una reforma fiscal integral que podría colocar la deuda en una senda sostenible. Cuanto más larga sea la demora en enfrentar el déficit fiscal, mayor será el ajuste necesario para estabilizar la tasa de deuda pública y el impacto potencial en los segmentos más pobres de la población.

## El Creciente Déficit: Medidas Cíclicas y Fuerzas Estructurales

Este reciente deterioro fiscal surge de las medidas anticíclicas adoptadas durante la crisis y fuerzas estructurales. Además, las medidas anticíclicas adoptadas durante la crisis eran estructurales, más que temporales, intensificando aún más las rigideces existentes en las finanzas públicas y el gasto.

El conjunto de acciones de política adoptadas para enfrentar la crisis económica global tiene consecuencias a largo plazo en las cuentas

**GRÁFICO 5.2 Balance Fiscal Primario (% PIB)**

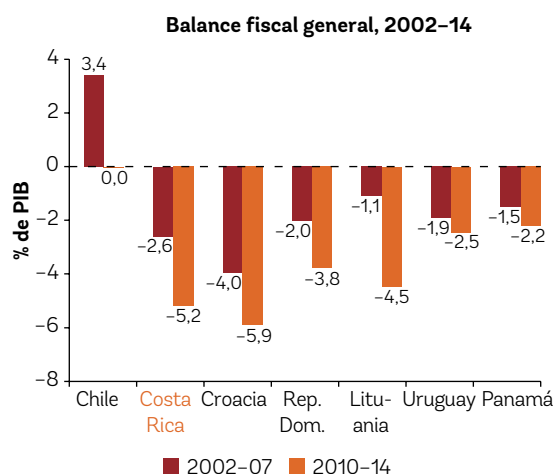


Fuente: Cálculos basados en datos WEO.

fiscales. Al igual que muchos otros países, Costa Rica se enfrentó a la crisis global mediante la implementación de políticas fiscales anticíclicas. La medida fue bien recibida, dada la magnitud de la crisis y el espacio fiscal que el país tenía en ese momento, ya que el saldo primario fue positivo y la deuda pública era inferior al 25 por ciento del PIB en el 2008. Sin embargo, a diferencia de otros países que implementaron políticas fiscales temporales, Costa Rica adoptó políticas con efectos estructurales a largo plazo. En concreto, se decidió implementar incrementos marcados y permanentes en los salarios públicos en el periodo 2008-10 y la masa salarial del sector público continuó creciendo incluso después de la crisis. Las transferencias corrientes también se duplicaron a cinco por ciento del PIB. Además, los ingresos impositivos que aumentaron rápidamente antes de la crisis cayeron de nuevo a los niveles medios de 2000-05 (gráfico 5.1).

Los salarios del sector público son particularmente altos en Costa Rica, en comparación con otros países y el sector privado. La política salarial

**GRÁFICO 5.3 Balance Fiscal General (% de PIB)**

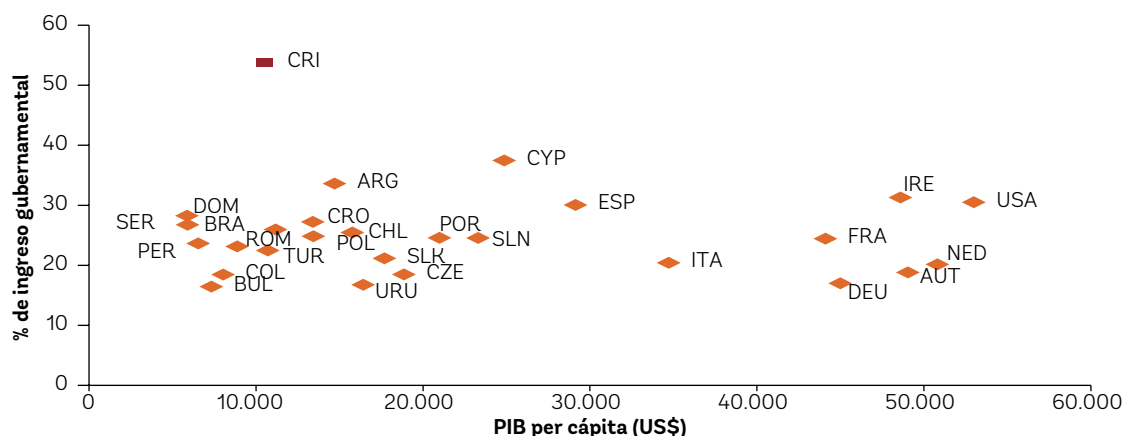


Fuente: Cálculos basados en datos WEO.

del sector público, adoptada durante la crisis, buscaba aumentar los salarios en el gobierno central al percentil 50 de pago para trabajos similares en el resto del sector público. Si bien la intención original era adaptar los salarios de algunas categorías de trabajadores del sector público, esto se expandió a la mayoría de las entidades del gobierno central e instituciones descentralizadas.<sup>4</sup> Como tal, la masa salarial del gobierno central aumentó (de 5,5 por ciento del PIB en el 2008 a 7,4 por ciento en el 2014) y la masa salarial consolidada del sector público en general se expandió significativamente (pasando de 7 por ciento del PIB al 10 por ciento en el 2010). La compensación del sector público es mucho más alta en Costa Rica que en otros países, dado su nivel de PIB. Asimismo, los ingresos del gobierno y salarios del sector público son significativamente más altos que los salarios del sector privado, en particular para las empresas pertenecientes al Estado (gráfico 5.4 y gráfico 5.5).

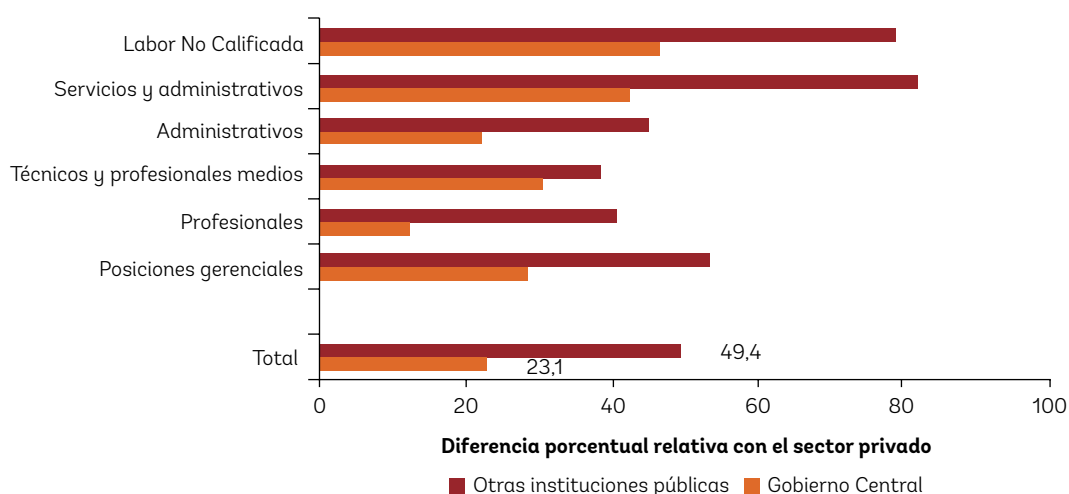
Otro “elemento costoso” son los gastos en las pensiones. El sistema público de pensiones de

**GRÁFICO 5.4 Compensación de Empleados del Gobierno Central**



Fuente: Cálculos con datos de WEO. Excluye los salarios en las universidades públicas.

**GRÁFICO 5.5 Prima de Ingreso Pública-Privada por Ocupación, 2012**



Fuente: Ministerio de Hacienda (2013). Esto se refiere a la diferencia de porcentaje relativo a los salarios del sector privado.

Costa Rica incluye el fondo principal de pensiones (Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte), una pensión social no contributiva y regímenes especiales de pensiones para profesores, funcionarios públicos y poder judicial. Los dos primeros son gestionados por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), que también maneja el sistema de seguro universal de salud. Si bien las

cuentas de pensiones de la CCSS están actualmente más o menos equilibradas, resulta muy probable que, debido al envejecimiento y la presión demográfica, se enfrenten a un desequilibrio futuro. Incluso más urgentes son los balances de los regímenes especiales de pensiones. El apoyo del gobierno general para regímenes especiales de pensiones le costará a Costa



Rica aproximadamente 59 por ciento del PIB (2012) durante las próximas cuatro décadas.<sup>5</sup> Un estudio reciente del FMI proyecta que el régimen especial para el poder judicial comenzará a registrar déficits muy pronto y agotará sus activos en el 2030. Se espera que el régimen especial de funcionarios públicos continúe a 2,4 por ciento del PIB hasta el 2020, y disminuya gradualmente después de eso. Además, los regímenes especiales son mucho más generosos que el régimen de CCSS, con lo cual surge la cuestión de equidad, además de la carga que representan para las cuentas fiscales.<sup>6</sup> Por ejemplo, en el 2012, la CCSS gastó 2,2 por ciento del PIB en pagos generales de pensiones para los 190.000 pensionistas, frente al 2,6 por ciento del PIB para 62.500 pensionistas de regímenes especiales. Mientras la pensión media anual de un trabajador jubilado del sistema general de CCSS asciende a aproximadamente 50 por ciento del PIB per cápita, la pensión promedio de un funcionario público jubilado es de aproximadamente 170 por ciento del PIB per cápita y la pensión promedio de un juez jubilado es de aproximadamente 270 por ciento del PIB per cápita.

La gestión de gastos se complica aún más por extensas rigideces integradas en el sistema. Estas rigideces surgen de la indexación de los salarios y las pensiones del sector público, así como numerosos mandatos de gasto. Estos incluyen tanto mandatos constitucionales de gasto sin fuentes correspondientes de financiamiento, así como gastos legalmente requeridos.<sup>7</sup> Por ejemplo, hay un mandato constitucional para aumentar el gasto en educación de 6 a 8 por ciento del PIB. También hay mandatos legales para asignaciones a municipios, subsidios de vivienda, impuestos específicos, salarios, pensiones y pagos de intereses de la deuda. La suma de todas estas rigideces deja al gobierno con solo el 5 por ciento del presupuesto anual para las decisiones estratégicas de asignación en cualquier año y

también limita su capacidad para controlar los gastos y el déficit.<sup>8</sup>

Además, el proceso presupuestario se fragmenta y gran parte del mismo está fuera del control del gobierno central. La Asamblea Legislativa aprueba solo el presupuesto del gobierno central, que representa aproximadamente un tercio de los gastos públicos consolidados. Los presupuestos de las instituciones descentralizadas, empresas públicas, intermediarios financieros y entidades descentralizadas están determinados en gran medida por sus líderes, bajo topes presupuestales y directrices proporcionadas por el Ministerio de Hacienda, y están sujetos a modificaciones y seguimientos por parte de la Contraloría General de la República (CGR).

Las rigideces estructurales también prevalecen en ámbito de los ingresos. Si bien la recaudación general de ingresos va a la par con países de ingresos superiores-medios y altos, a aproximadamente 22 por ciento del PIB, los ingresos tributarios son bajos (13,5 por ciento del PIB) y una gran parte de los ingresos restantes se dedican a instituciones públicas autónomas (tales como contribuciones para pensiones y seguro de salud, gestionados por la CCSS). Por otra parte, desde 1953, la Asamblea aprobó 1.259 exenciones fiscales, de las cuales solo el 23 por ciento tenía un límite de tiempo. Además, casi la mitad de estas exenciones no tienen una definición clara del impuesto exento.<sup>9</sup> La magnitud potencial de estas exenciones de ingresos es bastante significativa, y asciende a 5,6 por ciento del PIB. Por último, los presupuestos de las empresas estatales no requieren de la aprobación de la Asamblea y además las empresas estatales no publican datos. En un intento de enfrentar la situación, la Asamblea aprobó una reforma fiscal en el 2012, pero fue considerada inconstitucional por la Corte Suprema sobre la base de las irregularidades de procedimiento.

Además, la coordinación entre la política fiscal, monetaria y cambiaria es limitada. La política fiscal no se ha coordinado lo suficiente con la política monetaria, y el déficit fiscal empeora las presiones inflacionarias. El objetivo del BCCR es pasar a un sistema con metas de inflación, y la reciente medida de flotación del tipo de cambio, abandonando las bandas predefinidas, es un paso en la dirección correcta. Se espera que este cambio de política reduzca la dolarización del sistema financiero, reduciendo así una fuente de vulnerabilidad.

## Sostenibilidad del Pacto Social

**PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL PACTO SOCIAL**, Costa Rica debe enfrentar los triples desafíos de las presiones fiscales sobre el gasto social, la creciente insatisfacción con los servicios públicos y el aumento de la desigualdad. *En primer lugar*, el deterioro del sistema fiscal implica potenciales compensaciones entre los objetivos sociales y la necesidad de mejorar la calidad y la eficiencia del gasto social. *En segundo lugar*, la mayor insatisfacción con la calidad de la atención de salud simboliza las numerosas “grietas en el sistema” que surgen en la prestación de servicios públicos. Existe una sensación de que, si bien Costa Rica ha alcanzado “niveles” impresionantes de desempeño en muchos indicadores (baja pobreza, buena esperanza de vida, alfabetización), se ve limitada cada vez más en los “deltas” de la adopción de cambios necesarios para realizar la transición a un economía moderna con un “Estado de Bienestar” eficaz en el contexto de la transición demográfica. *En tercer lugar*, la creciente desigualdad ha mostrado las disparidades en el sistema educativo y la falta de correspondencia entre calificaciones y empleos, así como la falta de efectividad de las

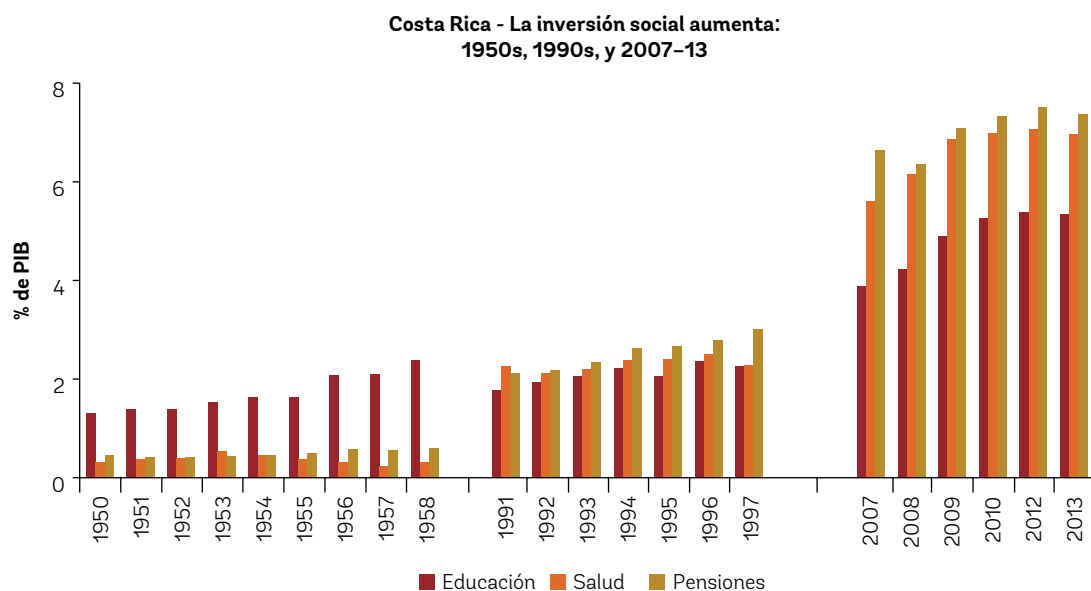
transferencias sociales para redistribuir el ingreso a fin de compensar estas desigualdades.

## El Gran Aumento del Gasto Social

El Pacto Social de Costa Rica tiene profundas raíces históricas. La construcción del Pacto Social se remonta a los primeros días de Costa Rica como economía productora de café compuesta por pequeños terratenientes (ver capítulo 1). Se consolidó hacia la mitad del siglo XX, con la creación de la salud universal y el sistema de seguridad social Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en 1941; el establecimiento del Código Laboral en 1942; la garantía de la educación pública para todos y la Constitución de 1949, que regía los derechos sociales básicos (complementada por una amplia legislación de bienestar social).

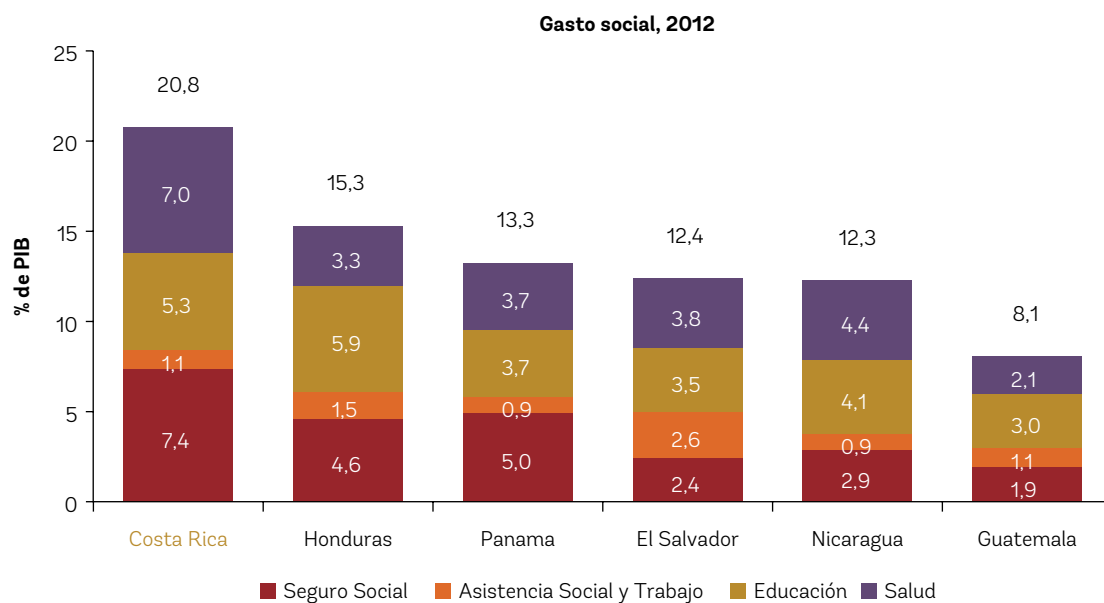
Este ambicioso Pacto Social está respaldado por un gasto social elevado y creciente. Con la abolición del ejército, el país tenía más recursos para invertir en la prestación de servicios públicos y sociales básicos para toda la población. Como resultado, el gasto social comenzó a elevarse en 1950, llegando a más del tres por ciento del PIB en 1958 (gráfico 5.6). A continuación, incrementó constantemente durante las décadas, alcanzando casi el 10 por ciento a finales de la década de 1990 y el 20,8 por ciento a finales de la primera década del siglo 21. Esto se acerca al nivel promedio gastado por los países OCDE<sup>9</sup> y es significativamente mayor al de sus vecinos de América Central (gráfico 5.7). La inversión en educación fue inicialmente la categoría más alta del gasto social, pero para la década de 1990 la salud y las pensiones habían superado a la educación. En el 2012, el gasto social total ascendió a 20,8 por ciento del PIB, con un 7,4 por ciento para pensiones, 7 por ciento para salud,

## GRÁFICO 5.6 La Inversión Social Aumenta Dinámicamente en los Siglos XX y XXI



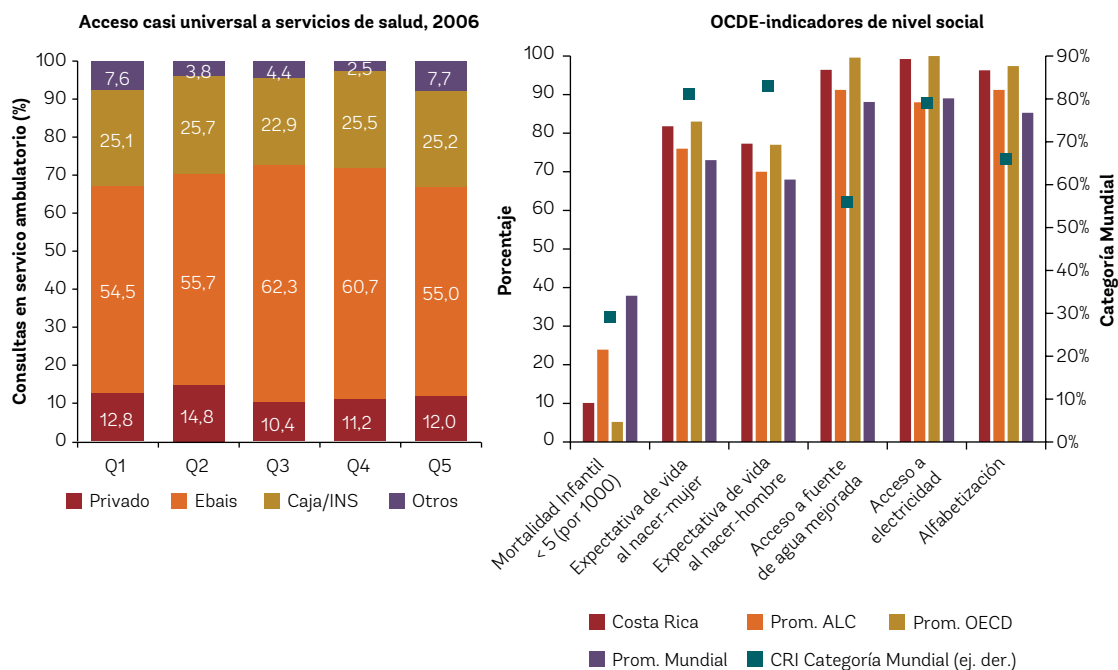
Fuente: Arroyo y Lindert (2014) y el Banco Mundial (A publicarse el 2015).

## GRÁFICO 5.7 El Gasto Social de Costa Rica es el Más Alto en América Central



Fuente: Banco Mundial (A publicarse el 2015).

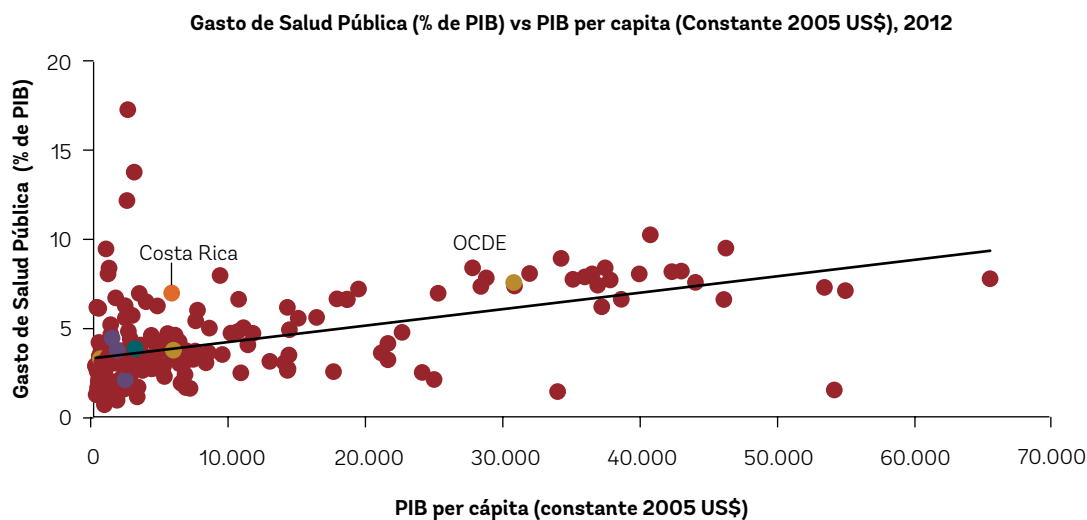
## GRÁFICO 5.8 Logros Impresionantes del Pacto Social de Costa Rica



Fuente: Banco Mundial (2014b).

Fuente: Estadísticas de Salud del Banco Mundial / Herramienta Find-My-Friends.

## GRÁFICO 5.9 El Gasto Público de Costa Rica en Atención Médica Va a la Par con Países OECD



Fuente: Banco Mundial (A publicarse el 2015).

5,3 por ciento para educación y 1,1 por ciento para asistencia social.

## Algunos Logros Clave del Pacto Social: Cobertura Universal de Servicios Básicos

El Pacto Social ha tenido muchos éxitos, especialmente en la prestación de servicios universales como atención de la salud. El acceso universal al sistema de atención de salud ha tenido desatcados resultados de salud para la población. El sistema de salud integrado y universal del país, administrado por la CCSS, ha brindado acceso a la atención de salud a toda la población, incluyendo el 40 por ciento inferior (gráfico 5.8). La atención universal de salud ha sido un factor clave para mejorar los indicadores sociales fundamentales: la esperanza de vida en Costa Rica es de 82 años para las mujeres y más de 77 años para los hombres y la mortalidad infantil es baja (aproximadamente la mitad del promedio de América Latina y el Caribe). Los partos institucionales son prácticamente universales y la mortalidad materna se ha reducido en los últimos 20 años, alcanzando niveles menores a la mitad del promedio ALC.

El país también ha realizado grandes inversiones en infraestructura, brindando a la población acceso universal a electricidad y agua, y una extensa red de carreteras cubre la mayoría del país. Desde el principio, Costa Rica construyó una extensa red de infraestructura en casi todas las áreas de servicios productivos (agua, saneamiento, transporte, electricidad y telecomunicaciones), como respuesta a la fuerte demanda social.<sup>11</sup> El acceso a la electricidad pasó del 40 por ciento de los hogares en 1950 al 99 por ciento en el 2013. El acceso a fuentes mejoradas de agua también es casi universal; el 96 por ciento de hogares cuenta con acceso a agua corriente y el

92 por ciento con acceso a agua potable. Costa Rica tiene dos veces las carreteras y tres veces la densidad de ferrocarril de países promedios con ingresos medios y solo está después de Lituania y el OCDE en estos indicadores. La cobertura de líneas telefónicas ha aumentado dramáticamente, de 11 líneas telefónicas fijas por cada 1.000 habitantes en 1950 a 203 en el 2012. Casi todas las casas tienen acceso a un teléfono celular (94 por ciento, superior al promedio de OCDE) y 50 por ciento a una línea de teléfono fijo en el 2013.<sup>12</sup> Esta gran infraestructura ha apoyado históricamente el crecimiento económico y el nivel de vida en Costa Rica.

## Atención de Salud: Preocupaciones Crecientes sobre Calidad y Sostenibilidad

El gasto total de salud ha seguido creciendo durante la primera década del siglo XXI, aumentando las preocupaciones acerca de su sostenibilidad. Entre el 2000 y el 2010, el gasto total en salud pasó de 6,5 por ciento del PIB a 10,1 por ciento. Para el año 2012, el gasto público fue de aproximadamente siete por ciento del PIB.<sup>13</sup> Esto es mucho más alto que el gasto en salud pública de países con niveles similares de desarrollo (gráfico 5.9) y supera el gasto público promedio en salud de países OCDE (que alcanza 6,2 por ciento del PIB).<sup>14</sup>

Además, los recientes aumentos en gastos de salud no se han equiparado con mejoras en la prestación de servicios. Entre el 2005 y el 2010, la CCSS experimentó un rápido aumento en el gasto sin un crecimiento de ingresos, donde el 97 por ciento del gasto adicional correspondió a un aumento en el número y el sueldo de empleados. Esto no fue acompañado por un aumento en la productividad: los cálculos indican que entre el 2009 y el 2011, la producción promedio diaria del hospital cayó de 69 a 61 días y el número de

visitas ambulatorias anuales por profesional se redujo de 758 a 654.<sup>15</sup> Por lo tanto, los recientes aumentos en el gasto no se tradujeron en mejores servicios.

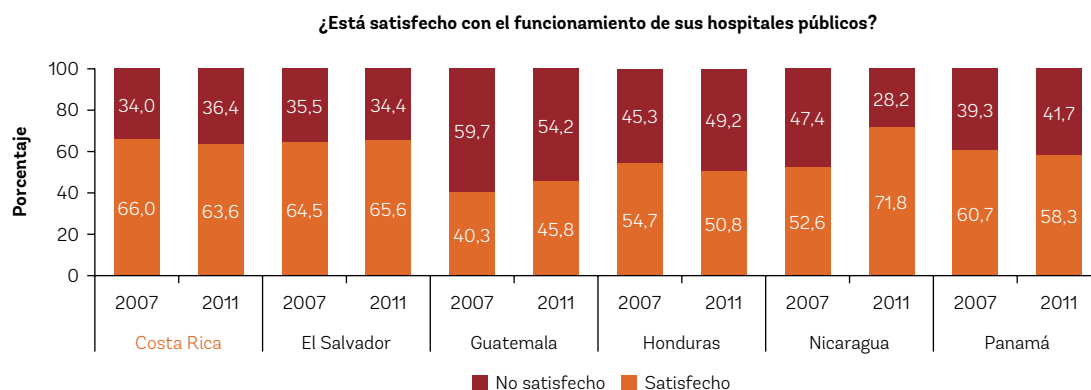
Las asignaciones presupuestarias para salud no consideran los cambios demográficos y la demanda y por lo tanto resultan en ineficiencia y desigualdad de la atención. La asignación presupuestaria para los centros de salud en todo el país se realiza sobre la base de la asignación histórica, en lugar de las necesidades actuales provenientes de las presiones demográficas y los patrones locales de morbilidad. Como resultado, los recursos para los centros de salud están desconectados de los recursos que se necesitan y esto está llevando a una desigualdad en la capacidad para brindar el servicio.

Por otra parte, la organización actual del sistema conduce a más tiempo de espera y la frustración del paciente. El cambio demográfico en Costa Rica implica que, a medida que la población envejece, las condiciones crónicas (más costosas para tratar) se harán más frecuentes. Sin embargo, la organización de asistencia sanitaria de 3 niveles (desde la década de los 70) no se adapta bien a un número creciente de

pacientes con enfermedades crónicas. Las instalaciones del Nivel 1 no están equipadas para hacer frente a este tipo de pacientes, por lo que son referidos a instalaciones de Nivel 2 o Nivel 3, que también tienen que lidiar con casos más complejos. Esto a su vez crea cuellos de botella, mientras que un sistema más consolidado sería capaz de hacer frente a los casos crónicos (de baja complejidad).

Del mismo modo, un sistema obsoleto de infraestructura y gestión de información disminuye la calidad, la transparencia y la eficiencia en la gestión de recursos. La infraestructura de salud actual no refleja el alto nivel de gasto: Costa Rica se encuentra considerablemente por debajo del promedio de sus pares, tanto en densidad de camas de hospital como personal médico, y una evaluación reciente de la CCSS encontró que solo el 26 por ciento de los hospitales y clínicas estaban en buenas o excelentes condiciones.<sup>16</sup> Además, el sistema de gestión de la información, que se remonta a la década de 1970, no se ha modernizado de manera adecuada y como resultado está muy fragmentado y los flujos de información son muy difíciles. Esto dificulta una gestión eficiente de los recursos y perjudica la rendición de cuentas

## GRÁFICO 5.10 Satisfacción con el Sistema de Salud Pública Declina Lentamente



Fuente: Banco Mundial (2014b).

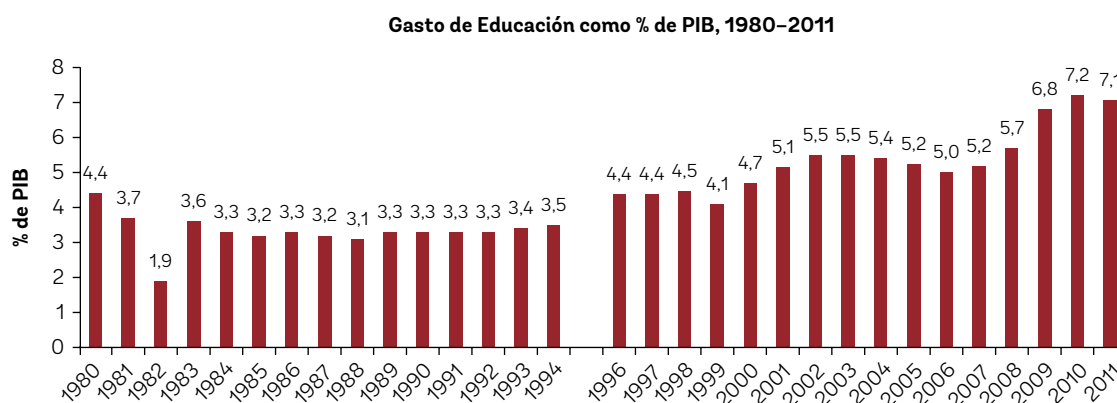
de todo el sistema (por ejemplo, la mayoría de los sistemas de información, salvo los registros clínicos en algunos centros de salud, se basan en papel o, idealmente, en hojas de cálculo que no están vinculadas a bases de datos integradas).

Como resultado, los costos de salud privados aumentan y la percepción de la calidad disminuye. Entre 1995 y el 2010 la proporción de gasto privado del propio bolsillo ha pasado de 23,5 por ciento a 31,9 por ciento (del gasto total en salud). Esto ha ocurrido en paralelo al envejecimiento de la población del país, que ha aumentado de forma natural la demanda de servicios de salud. Como resultado, los usuarios de CCSS enfrentan cada vez esperas más largas, especialmente para cirugía y tratamientos especializados. No es sorprendente entonces que los pacientes que pueden pagar pólizas de seguros privados a menudo lo hagan, y no para pagar por servicios complementarios a aquellos cubiertos por la CCSS, sino para obtener los mismos servicios pero con un trato preferencial. Esto reduce la transparencia del sistema y genera desigualdades en el acceso y la calidad de tratamiento, alimentando a su vez la insatisfacción del paciente (gráfico 5.10).

## Educación: Patrones de Gasto Público Versus la Brecha de Calificaciones

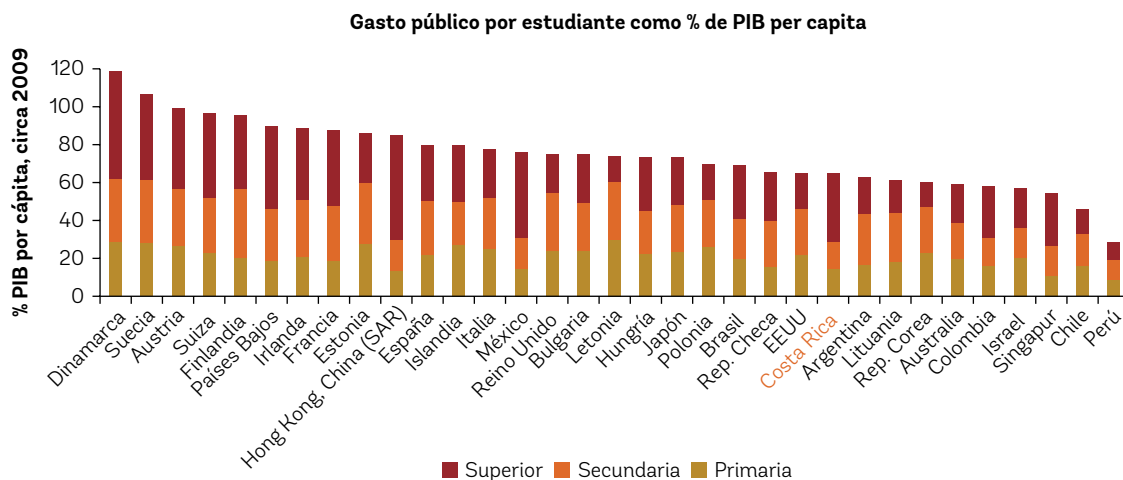
Del mismo modo, Costa Rica ha gastado históricamente una gran proporción del PIB en educación. Durante el periodo de crecimiento sostenido entre 1950 y 1980, Costa Rica amplió considerablemente su inversión en capital humano, especialmente en educación. A finales de la década de 1950, el gasto en educación era más de 2 por ciento del PIB y para 1980 había alcanzado el 4,4 por ciento.<sup>17</sup> La crisis de la década de 1980 provocó una fuerte reducción del gasto público en todos los ámbitos (gráfico 5.11). Por ejemplo, el gasto en educación se redujo a 1,9 por ciento del PIB en 1982 y en 1990 aún estaba a solo un 3,3 por ciento del PIB, un punto porcentual por debajo de la cuota de gasto de 1980. No obstante, el gasto en educación aumentó sistemáticamente durante 1990 y 2000, ya que la Asamblea aprobó la meta de gasto del seis por ciento del PIB en 1997 (a lograrse el 2009) y de 8 por ciento del PIB en el 2010 (a lograrse el 2018).<sup>18</sup> Estos niveles de gasto público como porcentaje del PIB son más altos que el 5.4 por

### GRÁFICO 5.11 Por Décadas, Costa Rica Ha Invertido Significativamente en Educación



Fuente: Elaboración propia con datos de Jiménez (2014) y Programa Estado de la Nación (2014).

### GRÁFICO 5.12 Costa Rica Gasta Más en Educación que Otros MICs, pero Menos que la Mayoría de HICs



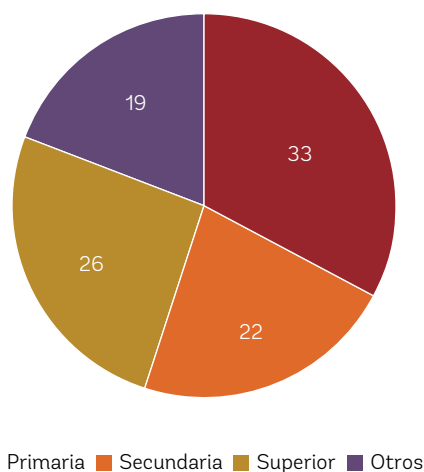
Fuente: Elaboración del Autor basada en datos de UNESCO.

ciento del PIB gastado por los países OCDE, en promedio.<sup>19</sup>

El gasto en educación se encuentra en el “rango medio” de los países con ingresos medios y altos. Es útil medir el gasto en educación como porcentaje del PIB para evaluar su tendencia en el tiempo y sus implicaciones fiscales. Sin embargo, al compararse con otros países, el medir el gasto por alumno como proporción de PIB per cápita nos permite considerar el tamaño y nivel de desarrollo del país.<sup>20</sup> Al adaptarse esta medida, Costa Rica gasta relativamente más que algunos países ALC e incluso a la par que algunos países de altos ingresos, como Australia, Corea del Sur, Israel o Singapur, pero relativamente menos que Brasil, México y todos los demás países OCDE (gráfico 5.12). Por otra parte, en comparación con los países escandinavos que tienen un alto desempeño educacional, Costa Rica gasta significativamente menos por estudiante, incluso en relación a su PIB per cápita, que es mucho menor. Como se señaló anteriormente, está inversión en educación

### GRÁFICO 5.13 Más del 70 por Ciento del Gasto Educativo va a la Educación Primaria y Superior

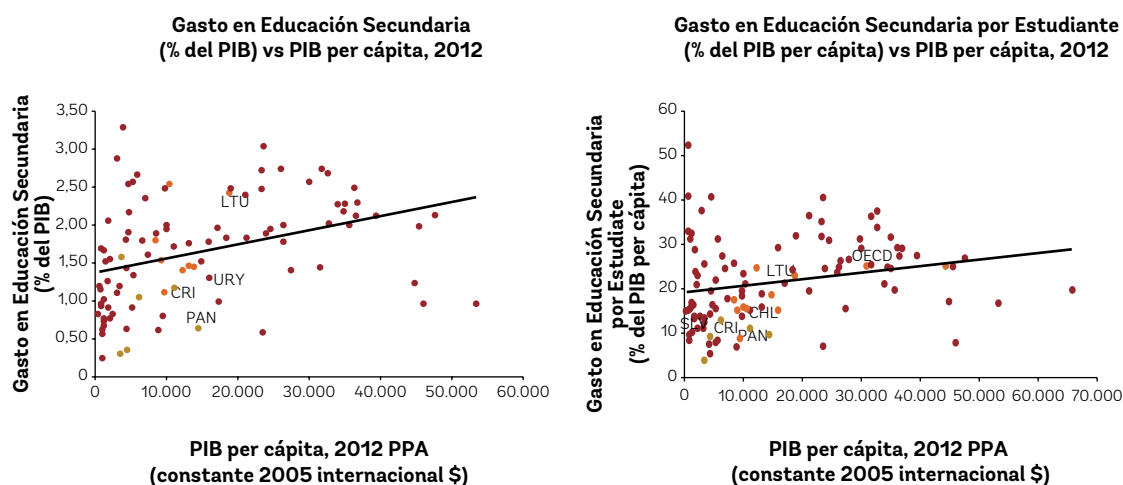
Distribución de gasto público en educación (porcentaje), 2012



Fuente: Banco Mundial (A publicarse el 2015).



### GRÁFICO 5.14 El Gasto en la Educación Secundaria Es Relativamente Bajo Dado su Nivel de Desarrollo



Fuente: Banco Mundial (A publicarse el 2015).

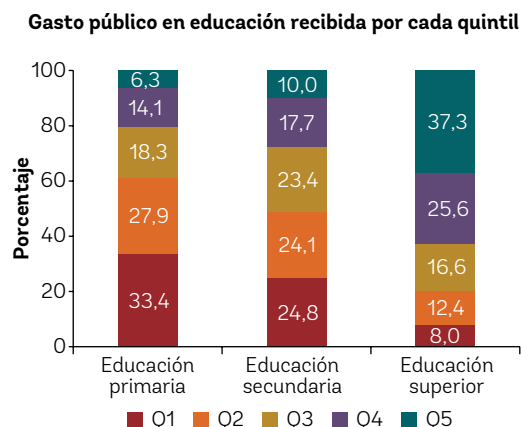
se ha traducido en importantes logros en materia de alfabetización y nivel de educación primaria.

Los gastos en educación de Costa Rica favorecen la educación primaria y superior, versus el gasto en educación secundaria. Un tercio del presupuesto se destina a la educación superior (gráfico 5.13), lo que responde en parte al patrón de crecimiento del país y al cambio hacia sectores de alto valor agregado y de alta calificación, así como también a la asignación garantizada del presupuesto otorgado a las universidades públicas autónomas. Sin embargo, solo el 22 por ciento se destina a la educación secundaria, a pesar de la transición demográfica (con tendencia hacia un menor número de niños más pequeños) y la gran brecha de habilidades por la finalización de la educación secundaria (más de la mitad de los adultos jóvenes abandonan, antes de terminar, la secundaria; muchos de ellos la abandonan en el séptimo grado, como lo explica el capítulo 3). En comparación con otros países, tanto la proporción del gasto público en secundaria

como el gasto por estudiante de secundaria, son bajos para Costa Rica, considerando su nivel de desarrollo (gráfico 5.14).

Como resultado de las altas tasas de deserción escolar a nivel secundaria, el gasto público en educación se vuelve regresivo en niveles superiores. Teniendo en cuenta que una mayor parte de niños de hogares con bajos ingresos abandonan la educación secundaria, aquellos que permanecen inscritos en el sistema y que finalmente acceden a la educación superior generalmente provienen de hogares de clase media y alta. Como muestra el gráfico 5.15, el gasto en la educación superior va principalmente a los quintiles con ingresos más altos, en comparación con el gasto en la educación primaria, que está más sólidamente dirigida a los quintiles con menores ingresos. Considerando que la educación superior recibe el 32 por ciento del presupuesto total de la educación, el resultado es un sistema regresivo donde la mayoría de los hogares costarricenses subsidian la educación de una minoría de niños acomodados.<sup>21</sup>

### GRÁFICO 5.15 En Niveles Más Altos, el Gasto en Educación Pública se Vuelve Regresivo



Fuente: Banco Mundial (A publicarse el 2015).

Dadas las restricciones fiscales, el aumento de la desigualdad y la falta de correspondencia entre la educación de la fuerza laboral y empleos, Costa Rica necesita aumentar la eficiencia del gasto enfocándose en la mejora de la calidad y finalización. Como se indicó en el Capítulo 3, los bajos resultados en rendimiento y calidad escolar son preocupantes, dado el alto porcentaje de gasto en educación pública y el cambio en la demanda laboral en aras del trabajo de alta calificación. Por lo tanto, la solución no es gastar más, sino gastar de una mejor manera incrementando la eficiencia del gasto para lograr mejores resultados. En el capítulo 6 se explican algunas opciones de reforma.

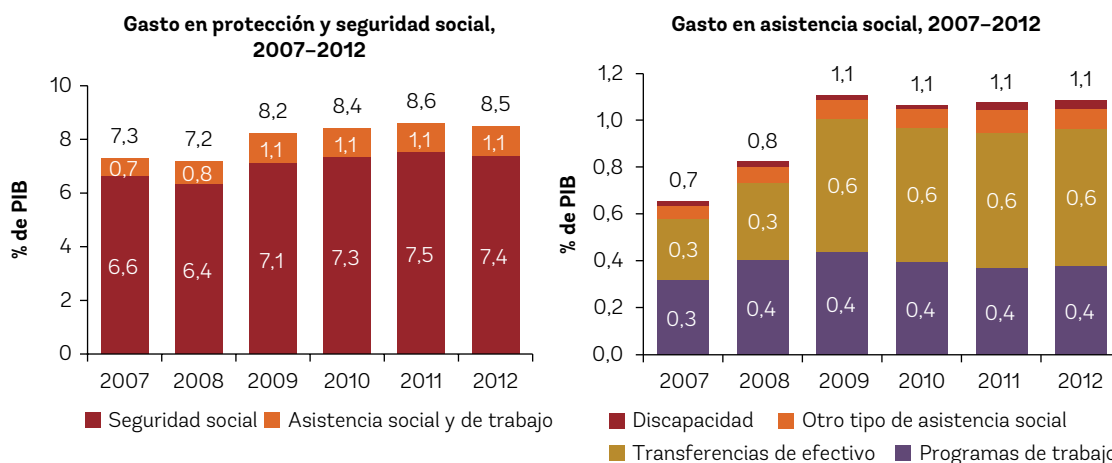
### Protección Social: No tan Efectiva para Reducir la Pobreza o la Desigualdad

El gasto en protección social, que incluye la seguridad social y la asistencia social, es alto para los estándares regionales. Entre el 2007 y el 2012 el gasto en protección social aumentó de 7,3 por

ciento del PIB al 8,5 por ciento del PIB (panel izquierdo del gráfico 5.16). Esto es menos de lo que se gasta en los países OCDE (donde alcanza 12,3 por ciento en beneficios para personas de la tercera edad y en edad laboral)<sup>22</sup> y es considerablemente más alto que en los países vecinos, como El Salvador (5 por ciento), Honduras (6,1 por ciento) o Panamá (5,8 por ciento).<sup>23</sup> La mayor proporción dentro del gasto para protección social corresponde a la seguridad social (es decir, pensiones contributivas), mientras que el gasto para asistencia social representa solo el 1,1 por ciento del PIB, similar a la participación en Guatemala (1,1 por ciento), Nicaragua y Panamá (0,9 por ciento) y por debajo de El Salvador (2,6 por ciento). Durante la crisis del 2009, el gobierno aumentó el gasto de protección social, especialmente las transferencias de efectivo, que se duplicaron en términos de porcentaje del PIB, de 0,3 por ciento a 0,6 por ciento.<sup>24</sup> Todas las demás categorías de gasto se mantuvieron prácticamente invariables durante el periodo (panel derecho del gráfico 5.16).

La cobertura de pensiones es alta pero los diferentes regímenes de pensiones exacerban las desigualdades. Una mirada a la cobertura de pensiones de las personas de la tercera edad revela que, a pesar de no ser universal, la cobertura es más bien amplia según los estándares de ALC.<sup>25</sup> De hecho, en el 2013, el 58 por ciento de las personas mayores en el quintil con ingresos inferiores recibió una pensión (el 40 por ciento fueron pensiones no contributivas), y el 67 por ciento de las personas mayores en el quintil superior también recibió una pensión (donde el 64 por ciento fueron pensiones contributivas). Así, dos terceras partes de las personas mayores reciben algún tipo de pensión, y existe muy poca desigualdad en términos de cobertura a lo largo de todos los quintiles de ingresos (gráfico 5.17). Sin embargo, los ancianos pobres tienen mayores probabilidades de recibir pensiones no

### GRÁFICO 5.16 La Mayoría del Gasto en Protección Social es para la Seguridad Social y las Transferencias en Efectivo



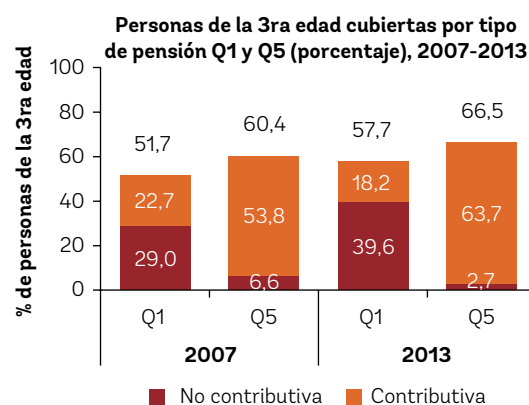
Fuente: Banco Mundial (A publicarse el 2015).

contributivas, las mismas que son claramente menores que las pensiones contributivas. Por otra parte, entre las personas que reciben pensiones contributivas existe una gran diferencia entre los pensionistas del sector público y sujetos a regímenes del sector privado. Los regímenes especiales (actualmente cerrados en su mayoría para los actuales trabajadores) pagan beneficios significativamente más generosos que las previstas por CCSS para la población general. Esto no solo consiste en una fuente de inequidad, sino que además plantea cuestiones de sostenibilidad, como se indicó en la sección anterior.

Al mismo tiempo, las transferencias de asistencia social han tenido efectos limitados en cuanto a pobreza y desigualdad debido a la baja cobertura para los pobres. Esto explica por qué la mayoría de los programas de asistencia social en Costa Rica tienen baja cobertura entre los pobres. Como muestra el gráfico 5.18, incluso el programa con mayor cobertura (comedores escolares) alcanza solo para la mitad de la población en el quintil con menores ingresos, y el segundo programa más grande, el programa de

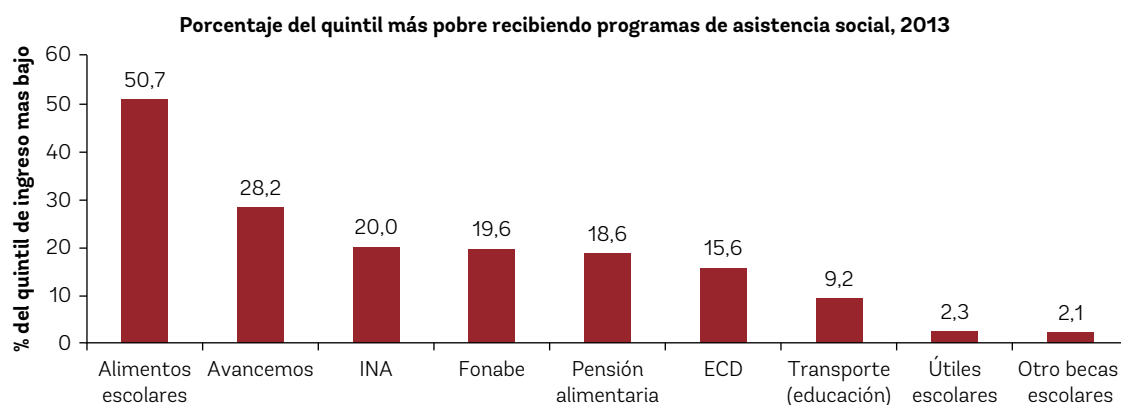
transferencia condicionada de efectivo Avancemos, alcanza solo al 28 por ciento. Además, existe un gran número de programas cuya cobertura no se documenta en la encuesta de hogares ENAHO y que alcanzan a un número muy reducido de beneficiarios (menos de 20.000 en la mayoría de los casos).

### GRÁFICO 5.17 La Cobertura de Pensión para Ancianos Es Alta Gracias a la Pensión no Contributiva



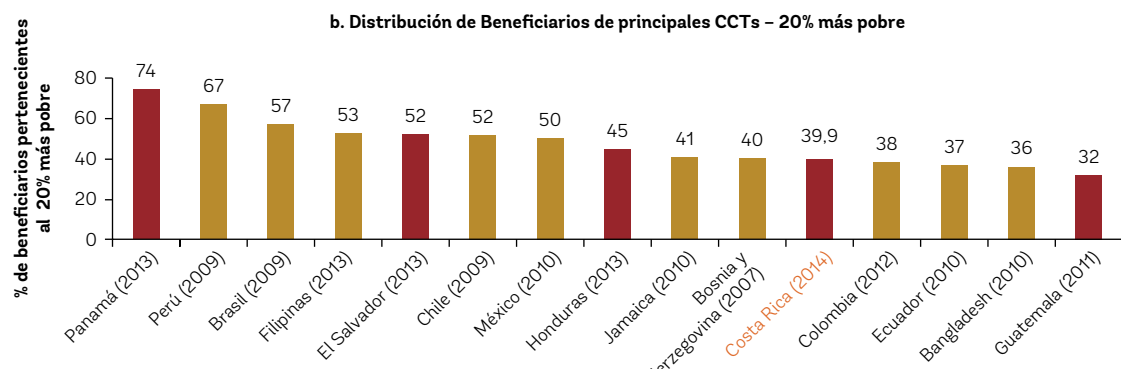
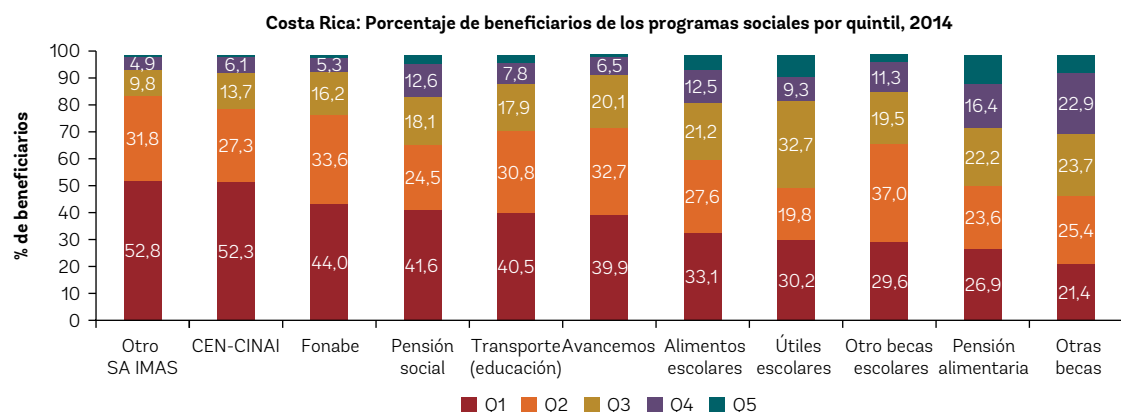
Fuente: Banco Mundial (A publicarse el 2015).

### GRÁFICO 5.18 La Cobertura de Programas Principales Llega Idealmente a la Mitad de los Pobres



Fuente: Banco Mundial (A publicarse el 2015).

### GRÁFICO 5.19 La Mayoría de Programas Principales no Llega Exitosamente a los Pobres



Fuente: Banco Mundial (A publicarse el 2015).

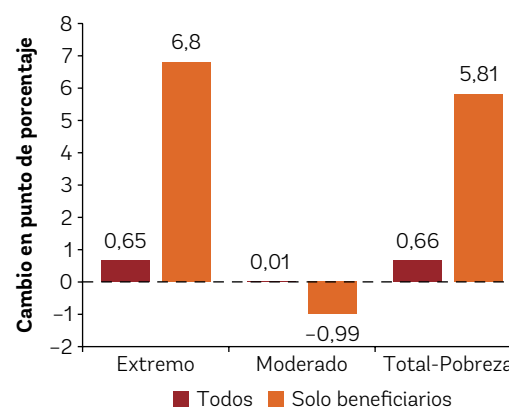
Por otra parte, la mayoría de los programas más importantes de asistencia social no están bien orientados. Como lo muestra el gráfico 5.19a, incluso los programas “mejor” orientados, como la pensión no contributiva, tienen casi la mitad de sus beneficiarios en el quintil inferior. En el otro extremo, un programa como comidas escolares proporciona casi todos sus beneficios a niños que no son pobres, y algo similar ocurre con los programas de capacitación del INA (Instituto Nacional de Aprendizaje). Al colocar a Costa Rica en un contexto internacional (gráfico 5.19b), se pone de manifiesto que existe un amplio margen de mejorar en la precisión de objetivos de sus programas. Por ejemplo, el 74 por ciento de las transferencias condicionadas de efectivo en la Red de Oportunidades de Panamá (uno de los pares estructurales de Costa Rica) va al quintil más pobre, versus el 44 por ciento de *Avancemos*. Por lo tanto, no queda claro cuán eficaz resulten los programas de Costa Rica para ayudar a los pobres (y especialmente los más pobres) a cerrar las brechas creadas por un bajo capital humano y un bajo acceso a los puestos de trabajo.

Además, la asistencia social es ampliamente considerada “asistencia de beneficencia” y no un sistema para sacar a la gente de la pobreza. A pesar del amplio apoyo político y social para los programas sociales para los pobres, existe un punto de vista en común entre gobierno y sociedad, según el cual los programas sociales no pueden generar habilidades que permitan a las personas escapar de la pobreza. Se consideran, más bien, muros de contención para evitar un mayor aumento de la pobreza, especialmente durante las crisis, como parece ser el caso de algunos programas, como el *Avancemos* (gráfico 5.20), pero que por otro lado tienen poco impacto en la pobreza general. Sin embargo, muchos programas sociales fueron concebidos expresamente para aumentar las habilidades orientadas a la generación de ingresos. Este es el caso de todos

los programas de apoyo escolar (alimentos escolares, el Fondo Nacional de Becas [FONABE], becas y *Avancemos*) así como también de los programas para la primera infancia (Red de Cuido/CEN-CINAI), programas de vivienda (BAHNVI) y otros programas menores de capacitación y emprendimiento. La ausencia de una cultura de evaluación y rendición de cuentas en el sector social (y más allá) contribuyó a la opinión generalizada de que los programas sociales no tienen “ningún impacto” y que solo sirven como redes básicas de seguridad. A largo plazo, esto podría socavar su legitimidad y el apoyo que el público les brinda.

Finalmente, para lograr la eficiencia del sistema de protección social debe enfrentarse un reto importante, que es su fragmentación y complejidad institucional. Las coordinaciones institucionales en la gestión y financiamiento de programas sociales son muy complejas. Antes de que un organismo de ejecución pueda utilizar los fondos (por ejemplo IMAS, el Instituto Mixto de Ayuda Social), estos fluyen a través de diversos canales, en especial FODESAF (Fondo para las

**GRÁFICO 5.20 La Pobreza Incrementaría Marginalmente sin Avancemos**



Fuente: Banco Mundial (a publicarse).

## **BRECHA DE CONOCIMIENTO 5.1 ¿Cómo Puede Costa Rica Mejorar la Eficacia y la Coordinación de sus Programas Sociales?**

La política social está fragmentada en numerosas instituciones costarricenses, muchas de las cuales son organismos autónomos. En consecuencia, más de dos docenas de programas sociales funcionan en paralelo, a menudo con grupos objetivo similares. ¿Cuál es el mapeo de los programas sociales por organismo, objetivos, cobertura y rendimiento? ¿Cómo se pueden reducir estas duplicaciones (y vacíos resultantes en la cobertura para algunos grupos de la población), ya sea mediante la consolidación de programas, integración de Registros Sociales (tales como SIPO, operado por IMAS y SINIRUBE [Sistema Nacional de Registro de Beneficiarios], operado por FODESAF), o consolidación institucional más ambiciosa? Este es el tema de una nueva asistencia técnica no crediticia solicitada por el gobierno de Costa Rica.

Asignaciones de Familia y Desarrollo Nacional, gestionado por el Ministerio de Trabajo), que distribuye fondos del gobierno central para varios programas, basándose en una fórmula de asignación establecida por la ley. La identificación resultante hace que la asignación del presupuesto sea inflexible, y como más del 50 por ciento del presupuesto del FODESAF es reservado, resulta difícil hacer seguimiento de los flujos financieros y evaluar si los programas son rentables.<sup>26</sup>

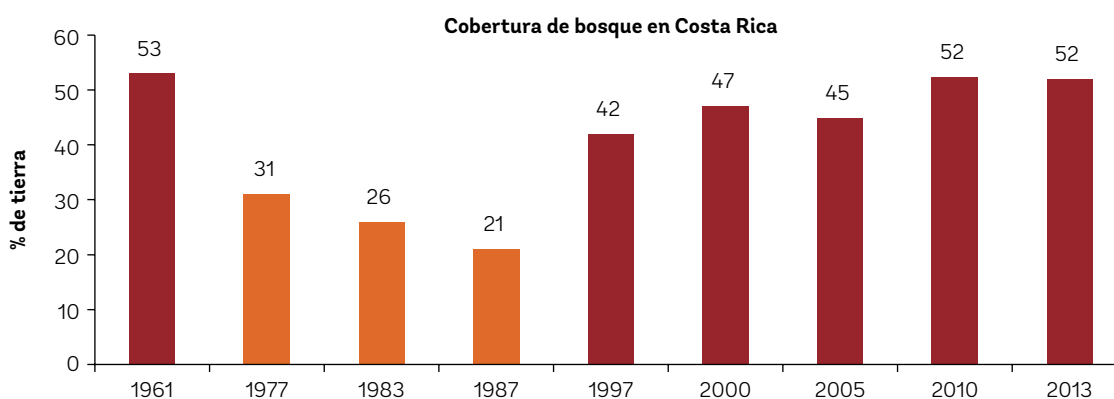
## **Sostenibilidad de la Marca Ecológica: Gestión de los Recursos Naturales y del Ambiente**

**COSTA RICA SE CONSIDERA PAÍS LÍDER** a nivel mundial en conservación de sus recursos naturales y ha alcanzado logros significativos en reforestación. Durante los últimos 30 años, la cubierta forestal ha aumentado de 26 por ciento a 52 por ciento (gráfico 5.21). Esto ha sido posible gracias a la participación pública y privada, y al uso de incentivos económicos para

la conservación (según la Ley Forestal de 1996 y el marco de Pago por Servicios Ambientales [PES]), motores importantes para promover la conservación de bosques, reforestación y forestación (capítulo 1, recuadro 1.2). Esto ha resultado fundamental para la estrategia de desarrollo de Costa Rica, gracias al reconocimiento del país como destino internacional del ecoturismo. La industria del turismo generó ingresos de US\$ 2,3 mil millones en el 2013, lo que representa aproximadamente 44 por ciento de las exportaciones totales de servicios o 19 por ciento de las exportaciones de mercancías (capítulo 4). Aproximadamente el 40 por ciento de turistas visitó los parques nacionales. Costa Rica continúa esforzándose en aras de un liderazgo “ecológico”, con su compromiso internacional en el 2009 (en la Cumbre de la ONU sobre el Cambio Climático) de convertirse en una nación neutral en carbono para el 2021 (capítulo 1, recuadro 1.2).

Sin embargo, su Marca Ecológica y su compromiso con la neutralidad de carbono están en riesgo. Ser ecológico y carbono-neutral al mismo tiempo no solo implica el mantenimiento de niveles actuales de cobertura forestal, sino

## GRÁFICO 5.21 El Exito de Costa Rica en la Reforestación



Fuente: Páginas Web de: Oficina Nacional Forestal (ONF, [www.onfcr.org](http://www.onfcr.org)) y Fondo de Financiamiento Forestal de Costa Rica (FONAFIFO, [www.fonafifo.go.cr](http://www.fonafifo.go.cr)).

### BRECHA DE CONOCIMIENTO 5.2 ¿Cómo Puede Vincular Costa Rica la Producción Sostenible y Paisajes Rurales con su Modelo de Conservación?

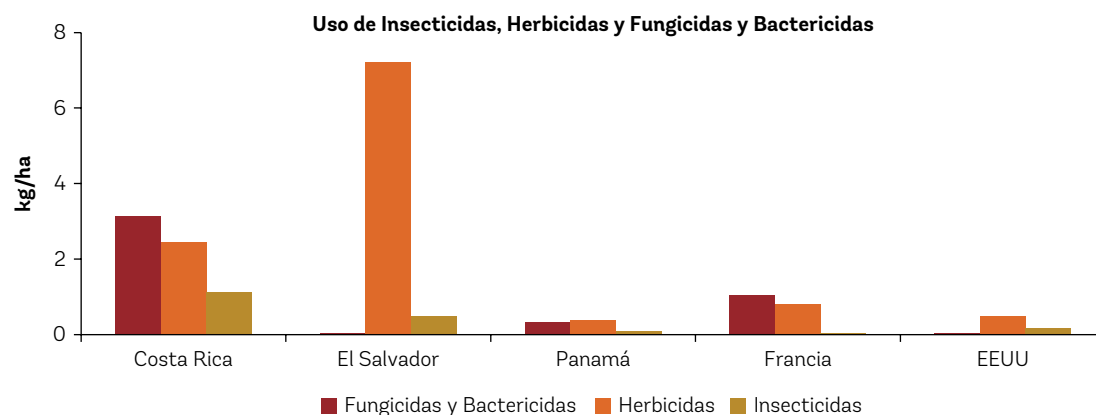
La reconocida Marca Ecológica de Costa Rica se ha centrado en un enfoque de conservación, con el apoyo de incentivos económicos del sector público para la conservación y reforestación (mecanismo PSA) y recursos de turismo ecológico. Las presiones fiscales y económicas, así como el alcance ponen en tela de juicio la sostenibilidad de ese modelo. ¿Cómo puede Costa Rica adaptarse a una nueva generación en la agenda ecológica, yendo más allá de la conservación y la protección de la naturaleza para orientarse hacia formas innovadoras de integrar la conservación en paisajes productivos, y más allá de la neutralidad de carbono, para lograr la resiliencia? Existen trabajos de mayor profundidad bajo la NLTA programática sobre crecimiento ecológico e incluso que buscan proporcionar más pruebas para esta importante pregunta relacionada a políticas.

también reducción de niveles actuales de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en todos los sectores. Se trata de una tarea difícil por las dinámicas poco favorables incorporadas en la actual estructura de incentivos económicos para la conservación y reforestación de bosques, que depende de los ingresos generados del impuesto a la gasolina. Mientras que una gran parte de las emisiones de gases de efecto invernadero puede reducirse mediante una mejor gestión de tierras forestales y agrícolas, el país también

necesita reducir las emisiones de carbono de combustibles fósiles procedentes del transporte, la construcción y, cada vez más, del consumo general de electricidad.<sup>27</sup>

El marco normativo ambiental actual favorece un sólido enfoque hacia la conservación que ha limitado las oportunidades productivas. Durante las últimas cuatro décadas, el enfoque en conservación ha resultado en el desarrollo de un sector de turismo basado en la naturaleza, por un lado, y por otro lado, en una reducción

**GRÁFICO 5.22** Uso de Insecticidas, Herbicidas y Fungicidas/Bactericidas (Kg/Ha), Circa 2011



Fuente: FAOSTAT.

**Nota:** el Gráfico muestra el uso en kg / ha de los tres grupos más grandes de plaguicidas. Calculado como el ratio de uso de pesticidas y superficie agrícola menos superficie agrícola orgánica. Los últimos datos utilizados entre el 2007 y el 2011. (Costa Rica y Panamá: 2011, El Salvador y Francia: 2010, Estados Unidos: 2007).

significativa en la producción maderera nacional. Costa Rica se ha convertido en un importador neto de productos madereros procesados y terminados, tales como muebles.<sup>28</sup> A medida que la demanda de madera y de madera procesada ha ido aumentando de manera constante en la última década, la falta de inversión en la industria maderera ha ocasionado una caída de 36,4 por ciento en la producción de madera procesada entre el 2007 y el 2012, y un aumento en las exportaciones de productos no procesados de bajo valor (como tarimas, materiales de construcción, madera aserrada). La productividad agrícola de muchos de los principales cultivos de Costa Rica también ha visto una tendencia decreciente (especialmente el café), que afecta la subsistencia de las poblaciones rurales agrícolas. El enfoque en la conservación también ha limitado el potencial del país para satisfacer las crecientes necesidades de energía a través de la generación de energía renovable (como energía hidroeléctrica, geotérmica y biomasa), lo que

requeriría la explotación de los recursos ubicados dentro de los límites de las áreas protegidas.

Los esfuerzos para mantener o aumentar aún más la cobertura forestal se ven socavados por el alza de los costos de oportunidad. El peso fiscal del programa de conservación y reforestación de Costa Rica puede resultar demasiado pesado para ser sostenido a largo plazo, debido a los problemas sociales y económicos más apremiantes que el país enfrenta a corto plazo y un creciente costo de oportunidad para las opciones alternativas de uso de suelos. Los cultivos de exportación no tradicionales más rentables, como piñas, plátanos o palma de aceite son cada vez más atractivos económicamente, por lo cual los terratenientes se excluyen voluntariamente de los programas de conservación y reforestación, una vez eliminados los contratos. Si bien estas actividades generan empleo en zonas rurales, pueden poner en peligro los logros de Costa Rica en cuanto a contrarrestación de tendencias de deforestación y promoción de una imagen ecológica, a menos que se gestione adecuadamente el uso de tierras y



**GRÁFICO 5.23 Acceso a Agua, Saneamiento, Alcantarillado y Conexión a Tratamiento de Alcantarillado, Circa 2012**

País	Acceso a fuente de agua (% de la población urbana)	Acceso a servicios de saneamiento (% de la población urbana)	Tratamiento de aguas residuales (%)	Conexión a tratamiento de aguas residuales (%)
Costa Rica	99,6	94,9	4,0 <sup>1</sup>	8,0 <sup>1</sup>
Chile	99,6	100,0	72,0 <sup>4</sup> (2011)	83,3 <sup>2</sup> (2009)
Croacia	99,8	98,6	81,6 <sup>4</sup> (2011)	27,0 <sup>3</sup> (2011)
Rep. Dominicana	82,5	85,5	19,5 <sup>4</sup> (2011)	12,0 <sup>2</sup> (2005)
Lituania	99,3	98,7	48,9 <sup>4</sup> (2011)	64,0 <sup>3</sup> (2011)
Alemania	100	100	99,4 <sup>4</sup> (2007)	95,0 <sup>3</sup> (2010)
Panamá	96,8	79,7	n/a	55,0 <sup>2</sup> (2007)
Uruguay	99,9	96,5	15,0 <sup>5</sup>	n/a
EEUU	99,4	100,0	87,0 <sup>4</sup> (2008)	n/a

*Fuente:* Base de datos Indicadores de Desarrollo Mundial, 2012; 1) Programa Estado de la Nación 2014; 2) UN Stat; 3) Eurostat; 4) Aproximado basado en datos de Aquastat FAO; 5) UNEP 2000.

se internalicen las posibles externalidades ambientales negativas (como el uso intensivo de agroquímicos, ver gráfico 5.22) a través de mecanismos eficaces (como la producción orgánica). Si a mediano y largo plazo Costa Rica quiere seguir aumentando o manteniendo su cubierta forestal actual, deben revisarse el marco normativo que rige su gestión y los incentivos asociados, y adaptarse a una estrategia de crecimiento que tenga en cuenta el papel de la conservación de los bosques en el contexto de un espacio productivo rural cada vez más vulnerable a los cambios climáticos.

Por otro lado, la rápida urbanización ha traído nuevos retos al país. La población urbana de Costa Rica ha crecido rápidamente, de ser el 50 por ciento de la población total en 1990 a ser el 75 por ciento en el 2013. El primer reto se refiere al área de transporte y las emisiones de carbono relacionadas, y a la contaminación atmosférica. La creciente demanda de energía está aumentando el uso de combustibles fósiles y los crecientes niveles de contaminación del aire,

principalmente por el aumento significativo del transporte en carreteras. El crecimiento y el envejecimiento de las flotas de vehículos y el aumento de la congestión son factores clave, sobre todo en la Gran Área Metropolitana de San José (GAM).<sup>29</sup> Los subsidios de energía, en especial para los combustibles de transporte, magnifican aún más este desarrollo al incentivar el uso ineficaz de vehículos. Asimismo, el sistema de transporte público en la GAM es obsoleto (todas las rutas convergen hacia el centro de la ciudad) y contribuye al embotellamiento del tráfico. Los costos económicos de contaminación del aire urbano en Costa Rica alcanzan los CRC 210 mil millones (aproximadamente uno por ciento del PIB). Se atribuye a la contaminación del aire urbano aproximadamente 350 muertes prematuras y cerca de 4.700 años de vida perdidos adaptándose por discapacidad (Exposición a la Materia Particulada - MP). El segundo conjunto de retos que surge de la urbanización incluye el tratamiento de aguas residuales y la gestión de desechos sólidos.

Aunque el acceso a servicios de saneamiento es casi universal (capítulo 3), el 96 por ciento de todas las aguas residuales urbanas recolectadas se descarga en ríos y cuerpos de agua receptores sin tratamiento, generando riesgos para la salud pública y contaminación de los recursos hídricos (gráfico 5.23). En San José, solo cuatro de las 16 plantas de tratamiento de aguas residuales cumplen con las regulaciones estatales. En algunos casos, la contaminación del agua es excesivamente grave, por ejemplo, cinco playas han sido declaradas no aptas para bañistas (Quepos, Azul, Tarcoles, Portete y Balneario Municipal de Limón).<sup>30</sup> Los residuos sólidos no manejados apropiadamente y están en aumento, afectando la salud pública y la sostenibilidad del modelo ecológico. En conclusión, la agenda marrón es un área emergente de la sostenibilidad ambiental.

El país está también muy expuesto a peligros naturales y se enfrenta a importantes retos por el cambio climático. Costa Rica es uno de los países con mayor exposición a riesgos, incluyendo hidrometeorológicos (inundaciones, ciclones y deslizamientos de tierra) y geofísicos (terremotos y volcanes).<sup>31</sup> Es el segundo país más expuesto a múltiples peligros basados en la superficie terrestre, con 36,8 por ciento de la superficie total expuesta a tres o más peligros naturales. Se estima que el 77,9 por ciento de la población y el 80,1 por ciento del PIB están sujetos a alto riesgo por múltiples peligros. Mientras que Costa Rica se ha librado de grandes catástrofes en los últimos años, no es inmune a un posible evento catastrófico. El huracán Thomas en el 2010 generó daños estimados en US\$292 millones; la Depresión Tropical 12E en el 2011 generó US\$60 millones en daños, y en el 2012 el terremoto de Samara-Guanacaste generó US\$100 millones en daños a edificios públicos, transporte, salud, educación y agua e infraestructura de saneamiento. Por otra parte, según el Panel

Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), algunas proyecciones de cambio climático para Costa Rica indican hasta una disminución del 32 por ciento de las precipitaciones en general para el 2050. Algunas zonas, especialmente en el norte, han experimentado periodos de sequía más frecuentemente y con mayor duración. Los cambios en los regímenes de tormenta cerca de la costa pueden erosionar aún más la morfología costera, perturbar las zonas de pesca y las tierras agrícolas y salinizar las fuentes de agua.<sup>32</sup>

El aumento de la urbanización y la vulnerabilidad de la infraestructura pública son dos factores que contribuyen a aumentar la exposición a riesgo de desastres. El rápido crecimiento en la población del GAM de San José ejerce presión sobre los recursos naturales limitados y sobre bienes y servicios públicos. Contar con viviendas asequibles es una importante limitación socioeconómica (ver capítulo 3) que obliga a muchas familias con bajos ingresos a trasladarse a zonas de mayor riesgo. De hecho, la mayoría de las personas afectadas por desastres, como inundaciones, vive en asentamientos urbanos informales.<sup>33</sup> En cuanto a infraestructura pública, los bajos niveles de inversión para reducir el riesgo de desastres están arriesgando gravemente la infraestructura crítica de transporte en caso de desastres. Un ejemplo ilustrativo es la necesidad de reemplazar y modernizar los puentes más importantes para transporte y más vulnerables a eventos sísmicos e hidrometeorológicos. De todos los daños por eventos hidrometeorológicos entre el 2005 y el 2010, el 51,6 por ciento fueron en el sector transporte.

El fortalecimiento de la prevención y la capacidad de recuperación se complican por la baja capacidad de los gobiernos locales. A pesar de la existencia de políticas nacionales para la Gestión del Riesgo de Desastres a nivel nacional, una limitación importante en el proceso de

generar mayor conocimiento y aumentar la preparación es el nivel de capacidad técnica local para absorber la información e implementar las medidas adecuadas.<sup>34</sup> Por ejemplo, la capacidad de utilizar y procesar la información varía ampliamente entre los municipios: solo unos pocos tienen los recursos humanos y de infraestructura adecuados, por ejemplo, sistemas de cartografía sofisticados. Como resultado, aún no se ha logrado la capacidad de recuperación global y la adaptación a impactos inducidos por el clima a nivel local.

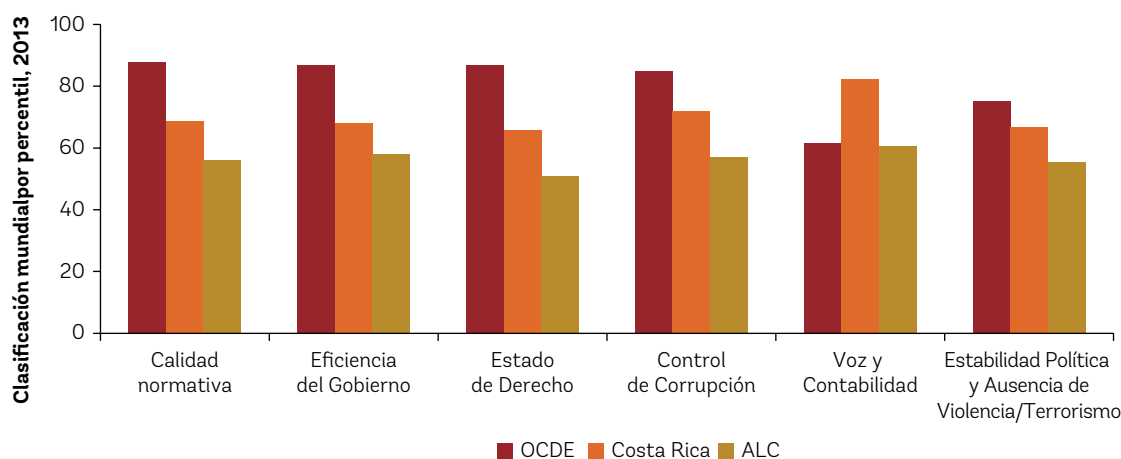
La sostenibilidad y promoción de una Marca Ecológica debe extenderse más allá de la conservación y reforestación de bosques. El activo “Ecológico” que Costa Rica ha establecido con sus bosques solo puede mantenerse mediante un enfoque integrado para la conservación de recursos naturales que debe desarrollarse en paralelo a otras actividades productivas y que equilibra las compensaciones financieras y ambientales. Esto se ha logrado en otros países como Nueva Zelanda y Finlandia, donde la imagen “Ecológica” es compatible con sólidos

sectores forestales y agrícolas y un marco de prevención de riesgos. Sin embargo, el reto en Costa Rica será encontrar el equilibrio adecuado, si lo hay, entre lo “Ecológico” y la neutralidad de carbono, abordando a la vez los temas de la agenda marrón en el país.

## Retos de Gobernabilidad Obstaculizan la Efectividad Gubernamental y el Crecimiento Normativo<sup>35</sup>

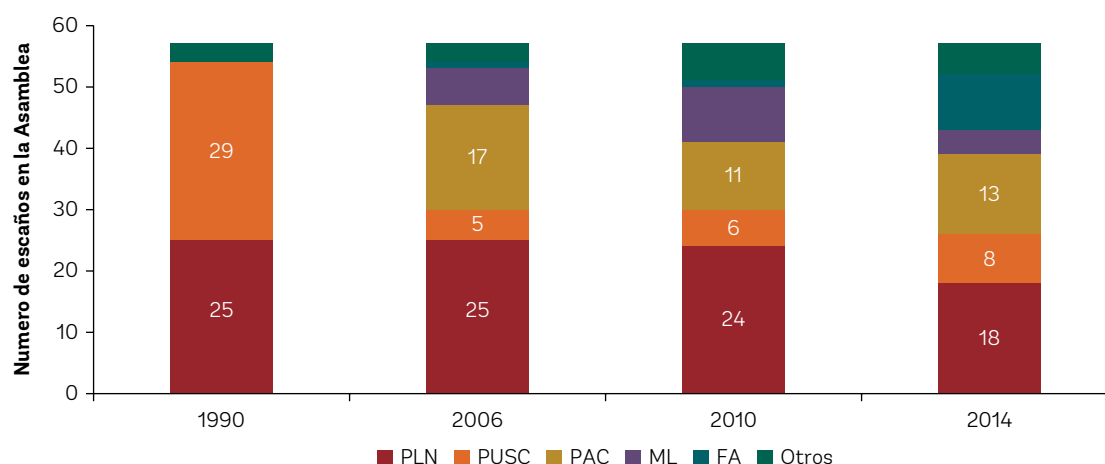
A PESAR DE LA BUENA SITUACIÓN DE COSTA RICA en temas de gobernabilidad en relación a la región ALC, tanto las percepciones como las evidencias sugieren que sus instituciones y procedimientos no han podido adaptarse a los retos de un nuevo entorno económico y social. Costa Rica tiene mejores indicadores de gobernabilidad que el resto de ALC, pero se encuentran detrás de los países OCDE (gráfico 5.24).

**GRÁFICO 5.24 Costa Rica Tiene Mejores Indicadores de Gobernabilidad que ALC pero se Queda Atrás en Relación a los Países OECD**



Fuente: Indicadores Mundiales de Gobernabilidad.

**GRÁFICO 5.25 De un Sistema Bipartidista a uno Multi-partidista en los Últimos 25 años**



Fuente: Asamblea Legislativa Costarricense. PLN: Partido de Liberación Nacional; PUSC: Partido Unidad Social Cristiana; PAC: Partido Acción Ciudadana; ML: Movimiento Libertario; y FA: Frente Amplio.

Después de la guerra civil de 1948, la abolición del ejército y la creación de la nueva Constitución de 1949, Costa Rica se convirtió en una democracia ejemplar, con un sistema de controles claros y equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo (Asamblea). Desde 1953, las elecciones han sido pacíficas y la participación ciudadana es alta en el proceso político (capítulo 1). Costa Rica también tiene un buen puntaje en las áreas de voz y responsabilidad, y control de la corrupción. Las áreas de efectividad del gobierno y calidad normativa son las que quedan rezagadas y donde se aprecia la mayor diferencia con los países OCDE.

El panorama político actual plantea retos adicionales para aprobar e implementar las reformas necesarias. El poder legislativo de Costa Rica se ha desplazado gradualmente de un sistema bipartidista a uno multipartidista, lo que ha dificultado la adopción de reformas en muchas instancias durante la(s) última(s) década(s) (gráfico 5.25). Los procedimientos parlamentarios, que históricamente no impedían la toma de

decisiones, brindan a las minorías políticas el poder para demorar votos o interponer demandas judiciales, que en un entorno fragmentado y polarizado, parece obstaculizar los procesos de reforma.<sup>36</sup> Un ejemplo es el paquete de reforma fiscal aprobado por la Asamblea Legislativa y posteriormente invalidado por el Tribunal Constitucional a raíz de un recurso presentado por un legislador. El liderazgo, para redactar nueva legislación, también se ha desplazado ligeramente del Ejecutivo al Legislativo, lo que refleja parcialmente los procedimientos parlamentarios. Por ejemplo, durante el gobierno de Chinchilla (2010-2014), la mayor parte de la nueva legislación aprobada se originó en la administración Arias (2006-2010). Paradójicamente, la mayor dificultad que tuvo el gobierno de Chinchilla fue lograr la aprobación de reformas integrales en la Asamblea durante sus dos primeros años, cuando el capital político podría haber parecido ser más alto.<sup>37</sup> Durante la segunda mitad del mandato, se evidenció el “desgaste” de las negociaciones parlamentarias y la magnitud de la nueva

**TABLA 5.1 Hay un Gran Número de Instituciones del Sector Público en Costa Rica, 2011**

Tipo de institución	No.	Tipo de institución	No.
Ramas del gobierno	3	Instituciones Semi-Autónomas	8
Corte Suprema Electoral	2	Empresas Públicas	25
Poder legislativo	2	Agencias Públicas no estatales	47
Ministros	18	Instituciones gestoras de fondos públicos	1
Agencias adscritas a los ministros	79	Municipalidades	81
Agencias adscritas a la Presidencia	3	Consejos distritales municipales	8
Instituciones autonomías	34	Empresas municipales	1
Agencias adscritas a las instituciones autónomas	12		
<b>Total</b>			<b>324</b>

Fuente: Asamblea Legislativa de Costa Rica– página Web (<http://www.asamblea.go.cr>).

### RECUADRO 5.1 El Sector Arrocero: Una Fallida Política de Desarrollo Productivo

El arroz, un elemento básico en la canasta de alimentos de los pobres, es uno de los productos más protegidos en Costa Rica. Los aranceles del arroz en Costa Rica son altos, 62 por ciento para el arroz procesado (habiendo aumentado recientemente de 35 por ciento), y los precios del arroz producido localmente son controlados en cada paso de su proceso. Los subsidios arroceros (precios garantizados), ascienden a 45 por ciento del precio interno, más alto que en los Estados Unidos o en la Unión Europea (UE). Irónicamente, las políticas que protegen los precios del arroz bajo el rótulo de seguridad y equidad alimentaria, los han llevado por encima de los precios internacionales, beneficiando a un puñado de grandes productores y perjudicando el presupuesto de los pobres.

La Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ), creada en el 2002, ha sido un eficaz protector de los productores ante la crisis de los precios internacionales, pero no ha ayudado a mejorar las condiciones locales de producción. CONARROZ reúne un conjunto muy diverso de productores y procesadores de arroz, la mayoría de ellos productores muy pequeños. Sus esfuerzos de cabildeo se presentan como una forma para defender a estos pequeños productores y proteger los empleos en el sector agrícola. Sin embargo, la mayor parte del arroz producido en Costa Rica (80 por ciento) proviene de una minoría de grandes productores y procesadores, quienes también se benefician de las cuotas de importación libres de aranceles (asignadas proporcionalmente según capacidad de procesamiento). Por lo tanto, pueden comprar arroz a precios del mercado internacional y vender el arroz procesado en el país con una alta ganancia. Se calcula que de 1995 al 2005, los

*El recuadro continúa en la próxima página*

### RECUADRO 5.1 continuación

consumidores transfirieron US\$396 millones a los productores de arroz, que para los hogares más pobres representa de siete a ocho por ciento de su ingreso per cápita.

Los controles de precios han hecho muy poco para mejorar la productividad de los productores arroceros, pero han creado incentivos para mantener el status quo. Aunque los precios al consumidor han aumentado continuamente desde el 2008, los precios de productor se han mantenido o disminuido, en su mayoría debido a la baja calidad. El rendimiento medio por hectárea ha disminuido de 4,8 toneladas en 1999/2000 a 3,39 toneladas en 2011/2012. Como resultado, la mayoría de los productores arroceros nacionales, en particular los más pequeños, no serían rentables para precios internacionales, por lo que les interesa mucho mantener el status quo.

*Fuente:* Crespi (2014); Monge Gonzalez et al. (2010); Arroyo et al. (2013); y Cornick et al. (2014).

legislación aprobada también disminuyó. Los retrasos y las dificultades en aprobar reformas integrales y significativas resultaron en una discrepancia entre el “mensaje político” y las necesidades de la población. Por último, sin un claro liderazgo político y sin consenso, se reemplazó la aprobación de nuevas leyes por nuevas interpretaciones de las leyes existentes.

Una consecuencia de esta paralización en la presentación de reformas fue la proliferación de un creciente número de instituciones públicas (y a menudo autónomas) creadas para abordar problemas específicos. Costa Rica es conocida en América Latina por su gran número de instituciones públicas. En el 2011, el estado comprendía 324 entidades (tabla 5.1), seguido por El Salvador con solo 162. Muchas de estas instituciones nacieron de un deseo de hacer que el aparato de gobierno sea más eficiente y ágil, generalmente mediante la creación de “instituciones autónomas” ejecutadas bajo diferentes regulaciones del Gobierno Central y con un proceso de presupuesto independiente (más detalles más adelante). Además, estas instituciones suelen tener escalas salariales mucho más generosas que las del Gobierno Central, pero tienen el mismo nivel de seguridad en el empleo y no existen

mecanismos para evaluar el desempeño real. En las últimas dos décadas, se crearon más entidades públicas que en todo el periodo 1950-1979. Entre 1990 y el 2009, se fundaron o reestructuraron 118 entidades. Con el tiempo, estos nuevos organismos afectan la eficiencia del gobierno (y la prestación de servicios), reforzando así el círculo vicioso de creación de nuevas instituciones. En algunos casos, ciertos grupos institucionales fueron eficaces en el logro de resultados positivos (por ejemplo, atrayendo la inversión extranjera directa y el desarrollo del turismo, antes mencionado), pero en otros casos hubo fracasos, siendo el más destacado el caso del sector arrocero (recuadro 5.1). Con 28 instituciones, el sector agrícola es un ejemplo de la fragmentación de las instituciones que dificulta la coordinación y la eficacia de las políticas, la toma de decisiones y la calidad de los servicios para los productores.<sup>38</sup> En la medida que se necesitan acciones del sector público para brindar servicios en aras del crecimiento, la modernización del sector público se convierte en una base necesaria que impactará todos los aspectos de la economía.

Además de la proliferación de instituciones, las prácticas actuales de contratación no fomentan

## RECUADRO 5.2 La CCSS no Tienen un Sistema Integrado de Gestión para Recursos

En términos presupuestales, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) es la entidad autónoma descentralizada más grande en el gobierno. Su presupuesto anual de aproximadamente US\$ 5,6 mil millones para el 2015 equivale al 37 por ciento de los Presupuestos Generales del Estado.



Los procesos operativos de la CCSS se caracterizan por procedimientos complejos y engorrosos. Se basan en un enfoque de silos que favorece la fragmentación y la duplicación de muchos procesos vinculados con múltiples capas de aprobaciones. Asimismo, la fragmentación de los procesos se ha traducido en el desarrollo y uso de múltiples herramientas TI no vinculadas (incluyendo hojas de Excel y bases de datos) para registrar, controlar y generar diferentes elementos de información. La información generada por estas herramientas informáticas

independientes debe acumularse y armonizarse. En un entorno altamente descentralizado, tener controles manuales excesivos no es eficaz y tiene consecuencias en términos de costos añadidos de transacción y dificultades para producir información que podría ayudar a la prestación de servicios.

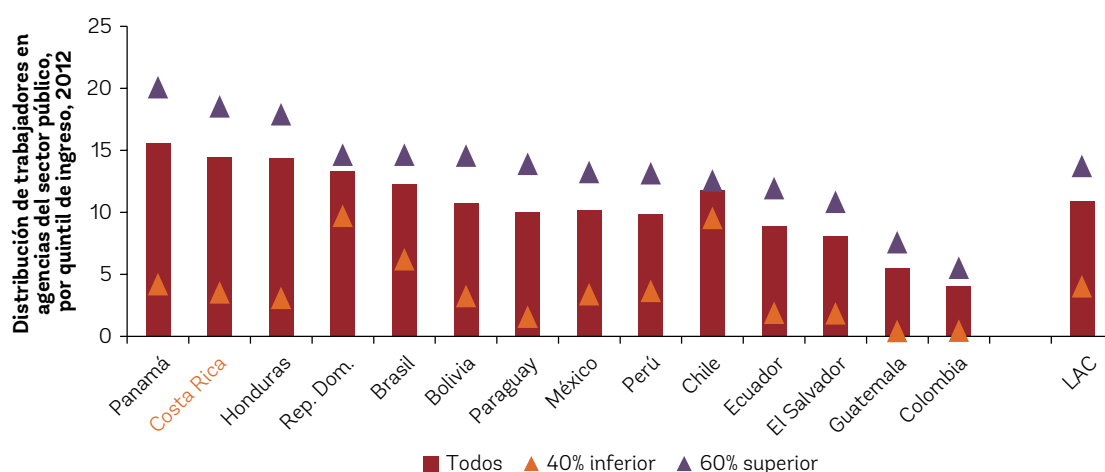
La preparación de los estados financieros es un buen ejemplo de los retos que enfrenta la CCSS para supervisar adecuadamente el uso de sus recursos. La información de más de 20 sistemas informáticos y bases de datos son recogidos y agregados manualmente y debido a que estos sistemas y bases de datos no están vinculados, la CCSS ha desarrollado conciliaciones onerosas y manuales en toda la organización, así como controles manuales adicionales para garantizar que no se produzcan errores o para detectarlos oportunamente. La falta de una plataforma TI integrada no permite la grabación oportuna y sistemática de las transacciones financieras y contables. Si bien estos controles manuales y compensatorios permiten preparar oportunamente los informes presupuestarios y estados financieros (incluyendo el monitoreo de presupuestos, conciliaciones de cuentas, análisis de las fluctuaciones, antigüedad de las cuentas y manuales y opiniones de supervisión), dada la naturaleza de la CCSS, podría necesitarse información financiera más significativa (como información financiera por unidad de prestación de servicios o por centros de costos) para respaldar la toma de decisiones y monitorear el desempeño financiero.

un control eficaz de los recursos públicos. Las prácticas actuales de contratación pública no logran consolidar las compras (por ejemplo, aprovechando los acuerdos marco) o documentos de licitación estándar, los cuales podrían introducir importantes ahorros de costos. Además, ni las entidades del sector público ni el gobierno utilizan apropiadamente la tecnología de la información existente para planificar, gestionar o controlar las adquisiciones. En muchos casos, las estadísticas precisas de compra no están disponibles y solo existen débiles vínculos entre los planes de adquisiciones, el proceso presupuestario y diversos aspectos de la gestión financiera en la fase de ejecución presupuestal. Además, dentro de este marco legal general y de supervisión, cada entidad del sector público es libre de fijar sus normas y procedimientos de contratación pública, dificultando la planificación centralizada o la consolidación de compras mediante las instituciones. Esta falta de estadísticas completas sobre los métodos de adquisición y contratación dificulta la

identificación de patrones, el aprendizaje de errores, la evaluación del desempeño y el diseño eficaz de políticas de adquisiciones.

Otra complejidad de la intrincada administración del sector público es el sistema de presupuesto y planificación. El actual sistema presupuestario limita la capacidad de contar con una discusión integral sobre política y prioridades de gasto.<sup>39</sup> Costa Rica cuenta con tres procesos presupuestarios distintos en el sector público. En primer lugar, el presupuesto del gobierno central o presupuesto nacional, aprobado por la Asamblea Legislativa. En segundo lugar, el proceso presupuestario de las instituciones fuera del gobierno central, cuyo presupuesto es aprobado por la Contraloría General de la República (CGR) y que duplica el presupuesto nacional. Del presupuesto total del sector público, el presupuesto nacional representa aproximadamente el 33 por ciento y el presupuesto de otras instituciones el 66 por ciento.<sup>40</sup> El tercer proceso del presupuesto es para los presupuestos municipales, que representan

**GRÁFICO 5.26 El Sector Público en Costa Rica Es uno de los Más Grandes en ALC en Cuanto a Trabajadores**



Fuente: LAC Equity Lab.

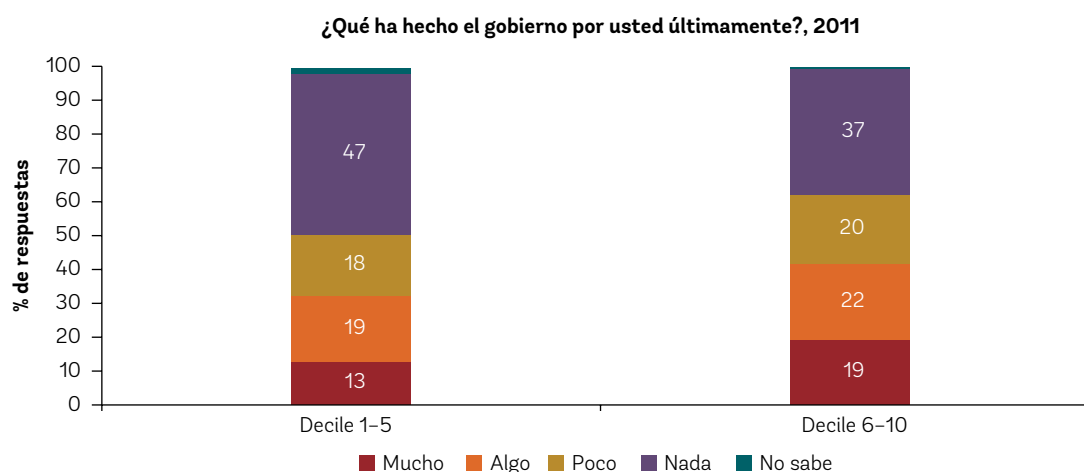


menos del dos por ciento de los gastos del sector público. La CGR verifica la legalidad de los gastos propuestos por los municipios. Por lo tanto, una gran parte del gasto público no está bajo el control directo del Ejecutivo o Legislativo.<sup>41</sup> La última evaluación del PEFA (Banco Mundial y BID 2010) encontró que solo el 49,6 por ciento de los gastos fueron aprobados por el Congreso, y en el 2011 el gobierno central representó solo el 41 por ciento de los gastos, y 27 de un total de 229 entidades.<sup>42</sup>

El proceso presupuestario y los numerosos gastos asignados reducen el margen para que el ejecutivo controle la inversión pública y los gastos actuales. Los presupuestos están cada vez más limitados por mandatos y normas constitucionales sin el financiamiento correspondiente, tales como las directivas sobre el gasto mínimo para la educación, los municipios, los subsidios de vivienda y el desarrollo comunitario. Las leyes adicionales estipulan que parte de los impuestos y cargos deben asignarse a determinadas actividades e instituciones, tales como FODESAF

(Fondo para el Desarrollo Nacional y Asignaciones para la Familia) y CONAVI (Consejo Nacional de Vialidad). Las pensiones, los salarios y los sueldos representan las tres cuartas partes de los gastos del gobierno central. El empleo en el sector público es mucho mayor en Costa Rica que en la mayoría de otros países latinoamericanos, comprendiendo el 14,4 por ciento de la fuerza laboral en el 2012 en comparación con un promedio de 10,9 por ciento (gráfico 5.26). Los salarios del sector público también son significativamente más altos que los del sector privado (ver gráfico 5.5). Por otra parte, los ingresos fiscales del gobierno central siguen siendo insuficientes para financiar todos estos mandatos legales y constitucionales. Una Revisión de Gastos Públicos del Banco Mundial concluye que “para no exceder los límites de gastos y dadas estas rigideces, el gobierno ha recurrido a menudo a recortar la inversión pública, ejerciendo presión sobre la prestación de servicios. Uno de los resultados más evidentes de las restricciones en inversiones públicas es la

### GRÁFICO 5.27 Los Grupos Más Altos en Términos Socioeconómicos Están Más Satisfechos con el Gobierno



Fuente: Cálculos del Autor con datos del Latinobarómetro.

### **BRECHA DE CONOCIMIENTO 5.3 ¿Cuáles Son los Cuellos de Botella Clave Relacionados con Gobernabilidad en la Ejecución de Proyectos de Infraestructura, y Cuáles Son sus Implicancias en Tema de Costos?**

Se mencionan varios factores como obstáculos para la implementación de infraestructura pública y proyectos sociales en los diversos ministerios, como procesos engorrosos en la Ley de Contratación Pública, deficiencias en el marco normativo ambiental, revisiones engorrosas de la Contraloría y deficiencias en la ley de expropiación. El contar con mayor evidencia en la trayectoria de los proyectos de inversión (y las demoras y los costos de cada paso a lo largo del tiempo) brindaría más información para continuar con el debate sobre cómo reducir las “obstrucciones y obstáculos” de la inversión pública en Costa Rica.

deteriorada calidad en la mayoría de los servicios de infraestructura de Costa Rica”.<sup>43</sup> Más importante aún, el ejecutivo no tiene el poder de dirigir o contener el gasto de las instituciones autónomas, ya que operan con amplios márgenes de presupuesto e independencia administrativa y están constitucionalmente protegidas contra interferencias políticas o cambios gubernamentales.

Por otra parte, la planificación sectorial es débil y con limitadas proyecciones de costos a medio plazo. Se desarrollan planes de trabajo anuales a nivel institucional, a pesar de una disposición en la Ley 8131 para desarrollar planes multi-anuales a nivel sectorial (multi-institucional). El PEFA (ID-11 iii) muestra un entorno muy débil para la planificación sectorial. Se necesitará más análisis para comprender plenamente las consecuencias de la débil planificación sectorial y el aumento en el número de instituciones (incluidas las instituciones especiales y los organismos ejecutivos) en la prestación de servicios, pero es evidente que un sistema de planificación fragmentado no fomenta la mejora en la calidad del gasto público.

El principal efecto de las debilidades en la administración del sector público se aprecia en la menor capacidad del sector público para prestar los servicios esperados por la población y el sector privado. Los organismos afectados son aquellos responsables de educación, salud, infraestructura pública y asistencia social, los mismos que afectan directamente la capacidad integradora de crecimiento. No sorprende entonces que exista una percepción cada vez mayor de menor eficacia de las instituciones gubernamentales y funcionarios públicos. Según un estudio de Latinobarómetro del 2011, Costa Rica fue calificada por sus propios ciudadanos con 5,5 sobre 10 en cuanto a la eficiencia del gobierno y con 5 sobre 10 en cuanto a la eficiencia de los funcionarios públicos. Esta percepción fue peor entre las personas de los deciles más bajos que en los deciles superiores. El estudio Latinobarómetro también informa que cuando se les preguntó acerca de “lo que el gobierno ha hecho por usted en los últimos 12 meses”, los ciudadanos respondieron que el gobierno estaba haciendo un trabajo relativamente bueno para la clase media y clase media alta, pero no hacía mucho por los sectores más pobres (gráfico 5.27).

La complejidad institucional del sector público resulta en procedimientos intrincados que aumentan los costos de las transacciones por la interacción con instituciones públicas y organismos de servicios. La clasificación relativamente pobre de Costa Rica en los indicadores empresariales (en los indicadores Doing Business ocupa el puesto 83 de 189 países en el 2015) se atribuye parcialmente a los procedimientos engorrosos dentro y entre las instituciones públicas. La reducción de la burocracia facilitará el funcionamiento de las empresas, reduciendo los costos de transacción en la interacción con las instituciones

públicas. Solo una cuarta parte de las empresas informan que la burocracia se redujo en el 2014.<sup>44</sup> Las pequeñas y medianas empresas son las más afectadas por la burocracia. Las empresas de las Zonas Francas dependen de CINDE para agilizar las soluciones con el fin de cumplir con las regulaciones comerciales. Además, los procedimientos engorrosos pueden afectar la calidad y la eficiencia de los servicios públicos.

En conclusión, vemos que el sector público ha avanzado muy lentamente para adaptarse a la creciente sofisticación y las necesidades de la economía.

## Notas

1. FMI (2015).
2. Garza et al. (2012).
3. Aunque en el 2002 Costa Rica tenía un déficit fiscal superior a cuatro por ciento del PIB, casi toda la deuda se debió a pagos de intereses. Actualmente, los pagos de intereses son aproximadamente la mitad de esa cantidad y el déficit global refleja un déficit primario de crecimiento, siguiendo los marcados aumentos en el gasto público.
4. Por ejemplo, el aumento salarial se aplicó a los maestros, ya que deben recibir los mismos salarios o aumento de beneficios que otros sectores del gobierno central (Estado de la Nación, 2014).
5. Valor presente neto. Cálculos del FMI (2013).
6. FMI (2013)
7. Para más detalles, ver Ministerio de Hacienda (2013), Estado de la Nación (2014) y Cornick y Trejos (2009).
8. Ministerio de Hacienda (2013). Cornick y Trejos (2009) muestran que la proporción de ingresos asignados ha sido alta desde la década de 1990.
9. Estado de la Nación (2014).
10. El gasto público social en países OCDE alcanza 21,4 por ciento del PIB en salud, servicios sociales y prestaciones de protección social, más otro 5,4 por ciento del PIB en educación, por un total de 26,8 por ciento del PIB. Fuentes: actualización OCDE 2014, Base de Datos sobre Gasto Social OCDE (SOCX) y una Mirada a la Educación OCDE 2013.
11. Banco Mundial (2006b)
12. La proporción de hogares con líneas telefónicas fijas ha disminuido desde el 2014 ya que los hogares han obtenido los servicios de telefonía celular.
13. Banco Mundial (A publicarse el 2015).
14. Base de datos sobre Gastos Sociales (<http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>).
15. Banco Mundial (2014b).
16. Banco Mundial (2014b).
17. Arroyo y Lundert (2010) y Jimenez (2014).
18. El gasto calculado en educación para el 2012 (5,3 por ciento del PIB) ilustrado en el Gráfico 5.6 difiere de la cifra oficial, ya que solo tiene en cuenta el presupuesto ejecutado. Ver Banco Mundial (a publicarse el 2015).
19. OECD (2013).
20. Otra opción es comparar el gasto por alumno en dólares PPA. Sin embargo, el elemento más importante del gasto en educación es el salario de los maestros (un bien no transable). Por lo tanto, incluso la corrección de PPP coloca un gran peso sobre los gastos de los países de altos ingresos
21. La educación primaria recibe el 41 por ciento y la secundaria el 27 por ciento. Los Gráficos son para el 2012
22. Base de datos de Gasto Social OCDE (<http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>). Gran parte de estos aumentos se vinculaban directamente a un aumento del sueldo básico del sector público y esto tuvo repercusiones en el pago de pensiones, incluidas las pensiones no contributivas. Ver también la sección anterior sobre cuentas fiscales.
23. Banco Mundial (A publicarse el 2015).
24. Gran parte de estos aumentos se vinculaban directamente

- a un aumento de sueldo básico del sector público. Esto tuvo repercusiones en el pago de pensiones, incluidas las pensiones no contributivas. Ver también la sección anterior sobre las cuentas fiscales.
25. Rofman y Olivieri (2011).
  26. Ver FMI (2013).
  27. Aproximadamente el 66 por ciento del consumo total de energía se basa en productos como la gasolina y el diésel (Blanco 2014).
  28. ONF (2013).
  29. La GAM representa solo el cuatro por ciento del territorio nacional, pero concentra más del 60 por ciento de la población y aproximadamente el 75 por ciento de la flota de vehículos. Existe aproximadamente 1,4 millones de autos en Costa Rica para aproximadamente 4,6 millones de personas (INEC, Censo 2011).
  30. Estado de la Nación (2014).
  31. De acuerdo con el estudio sobre Lugares Altamente Vulnerables a Desastres Naturales, realizado por el Banco Mundial, Costa Rica tiene el puesto ocho a nivel mundial en exposición a riesgo económico de tres o más peligros. Ver GFDRR (2011).
  32. Banco Mundial (2014d).
  33. Un asentamiento “informal” es típicamente un pedazo de tierra ocupada por una vivienda, donde los ocupantes no poseen título legal. Ver Estado de la Nación (2014).
  34. GFDRR (2011) y el Banco Mundial (2013c).
  35. Gobernabilidad se define ampliamente como “las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país” (Kaufmann, Kraay, y Mastruzzi, 2010) o “La capacidad de un gobierno para crear y hacer cumplir las normas y para prestar servicios” (Fukuyama, 2013). Numerosos estudios en un amplio conjunto de países apuntan a que la buena gobernabilidad resulta beneficiosa para el crecimiento, la inversión y las finanzas, y a que la mala gobernabilidad lleva a efectos perjudiciales en los resultados económicos
  36. Cornick y Trejos (2009) ponen en relieve las problemáticas características de las normas y procedimientos de la legislatura de Costa Rica con más detalle: “Se requiere de un quórum de dos tercios no solo cuando se emiten los votos sino incluso durante el debate: no se permiten las discusiones por escrito ni las presentaciones para el registro. Los proyectos de ley deben ser sometidos a votación una vez en comité y luego dos veces por el pleno del Congreso. Las cuestiones relativas a la constitucionalidad de una ley son referidas a los órganos jurisdiccionales entre la primera y la segunda votación; una minoría de miembros puede incluso enviar el proyecto de ley a los tribunales antes de la primera votación. Cada miembro puede proponer un número ilimitado de enmiendas a un proyecto de ley y se le asigna una cierta cantidad de tiempo para argumentar a favor de cada propuesta. Cada propuesta de modificación se debate y se vota por separado, puede presentarse y volverse a presentar en el comité y luego presentarse y volverse a presentar de nuevo antes de pasar al parlamento completo”(Pág. 165).
  37. También es cierto para otros mandatos.
  38. Estado de la Nación (2014). Además de la fragmentación en las instituciones del sector público, también hay fragmentación en los programas, proyectos o servicios prestados (p. 337).
  39. Banco Mundial y IDB (2010, p. 52).
  40. Estado de la Nación (2014).
  41. Banco Mundial (2008).
  42. FMI (2013).
  43. Banco Mundial (2008).
  44. UCCAEP (2014).

## 6. Áreas Prioritarias, Vínculos y Complementariedades

EL MODELO DE DESARROLLO DE COSTA RICA ha sostenido impresionantes logros. Centrado en su democracia de larga data, ambicioso Pacto Social, modelo de apertura económica y Marca Ecológica, el país ha mantenido saludables tasas de crecimiento, mejoras en indicadores sociales, beneficios ambientales y una de las tasas de pobreza más bajas de América Latina y el Caribe (ALC).

Sin embargo, a pesar de estos impresionantes logros, hay una serie de retos emergentes que deben ser abordados para que el país se mantenga dentro del camino de un desarrollo exitoso.

*En primer lugar*, a pesar de haber un crecimiento razonable y un sólido compromiso con el Pacto Social, la reducción de la pobreza se ha estancado y la desigualdad está aumentando. La tendencia a largo plazo sugiere un aumento o estancamiento de la desigualdad durante la mayor parte de los últimos 25 años, en marcado contraste con la significativa disminución de la desigualdad registrada en la mayoría de la región ALC. Más recientemente, la brecha entre ricos y pobres se ha ampliado considerablemente desde la crisis mundial. Si bien el crecimiento se recuperó rápidamente después de la crisis mundial, superando el promedio regional, la creación de empleo para trabajadores no calificados ha sido débil y esto contribuye al aumento del desempleo e incrementa los retornos a la educación superior. El crecimiento ha sido desigual; ha habido menor crecimiento y menor creación de empleo en los sectores más propensos a emplear a trabajadores no calificados (por ejemplo, construcción y agricultura). No sorprende entonces que la desigualdad se haya

incrementado, con una creciente brecha entre los ingresos de trabajadores pobres y ricos que refleja las grandes disparidades en el capital humano y el nivel de instrucción. Por otra parte, a pesar del elevado gasto en prestaciones de protección social y el amplio Pacto Social, los impuestos y las transferencias no han demostrado ser eficaces en la redistribución de la renta para compensar estas diferencias. En consecuencia, el aumento de la desigualdad afectó el impacto de reducción de la pobreza a finales de los años 2000, revirtiendo lo que debió haber sido una disminución de la pobreza entre el 2010 y el 2014, aumentando así la pobreza en 0,4 puntos porcentuales, en lugar de caer según la proyección, tres puntos porcentuales durante el periodo de “recuperación” post-crisis.

*En segundo lugar*, Costa Rica no ha convergido hacia países con mayores ingresos, como los EEUU. A diferencia de los países con mejor desempeño regional (Chile, Panamá y Uruguay), el PIB per cápita de Costa Rica no mostró signos de convergencia hacia el nivel de los Estados Unidos en los últimos 25 años. Por ejemplo, en 1990, el ingreso per cápita de Costa Rica era el 13 por ciento del nivel de los Estados Unidos, aproximadamente como lo es hoy. Al mismo tiempo, el PIB per cápita de Chile, Panamá y Uruguay aumentó de 13, 12 y 9 por ciento del PIB per cápita de los Estados Unidos en 1990 a 21, 17 y 17 por ciento en la actualidad, respectivamente. Los costos de producción que debilitan la competitividad del país impiden que Costa Rica se una a los países con mejor rendimiento. Estos costos de producción se ven afectados por los salarios relativamente altos que limitan la

competitividad del país en los sectores de bajo valor agregado y por una serie de factores asociados con el clima de inversión: aumento de los costos de electricidad, infraestructura débil y regulaciones onerosas.

*En tercer lugar*, las presiones fiscales amenazan con socavar la sostenibilidad del Pacto Social y la Marca Ecológica del país, y evitar que se realicen inversiones realmente necesarias en infraestructura pública. Sin consolidación fiscal, el déficit podría empujar la deuda pública a niveles insostenibles y amenazar las ganancias económicas, sociales y ambientales del país. La situación fiscal se ha deteriorado sustancialmente desde la crisis global, con un crecimiento en el déficit general del Gobierno Central al 5,6 por ciento del PIB en el 2013, asimismo, se proyecta superar el seis por ciento en el 2014 y llegar al 6,6 en el 2015. Por otro lado, la deuda pública aumentó de 25 por ciento del PIB en el 2008 al 37 por ciento en el 2013, con proyecciones de 63 por ciento para el 2019, a menos que se apliquen medidas correctivas. Este reciente deterioro se debe a las medidas anticíclicas tomadas durante la crisis y a otras fuerzas estructurales que requerirán acciones en diversos frentes.

Por otra parte, el actual panorama político y el marco institucional añaden un velo más de complejidad para la aprobación y aplicación de reformas clave necesarias para hacer frente a estos desafíos emergentes. El paso de un sistema bipartidista a un sistema multipartidista en los últimos quince años ha dado lugar a procesos de reforma más complejos y prolongados. Los retrasos y las dificultades para aprobar reformas integrales y significativas, sobre todo en temas sensibles como la reforma fiscal, han dado lugar a una brecha entre las demandas de la población y los “resultados políticos”. Esta es una preocupación cada vez mayor dada la creciente necesidad de reaccionar y adaptarse rápidamente a los cambios en los acontecimientos mundiales. Del

mismo modo, las limitaciones de capacidad, relacionadas con una débil planificación sectorial e ineficiencias burocráticas, también afectan la capacidad del sector público para implementar políticas y ejecutar proyectos de inversión pública.

Varios hilos se tejen en esta “trilogía” de desafíos para la inclusión, el crecimiento y la sostenibilidad; y señalan hacia áreas prioritarias para la acción. Un hilo implica la interacción entre la desigualdad y el crecimiento, lo que gira en torno a la falta de correspondencia entre capacidades y empleos. Otro hilo es el doble reto de mantener la competitividad de los sectores de alto valor agregado, mejorando a la vez la viabilidad de los sectores tradicionales de bajo valor agregado. El incremento en las presiones fiscales amenaza la sostenibilidad del Pacto Social y la Marca Ecológica. Por último, los retos de la gobernabilidad también tejen sus hilos a través de la agenda de desarrollo, limitando así la capacidad del sector público para adoptar reformas, prestar servicios y ejecutar proyectos de infraestructura. Estos retos interconectados destacan una serie de ámbitos prioritarios que Costa Rica tiene que tratar para continuar en un camino de crecimiento sostenible e integrador.

Estos desafíos interconectados destacan una serie de áreas prioritarias y complementarias que Costa Rica tiene que tratar para continuar en un camino de crecimiento sostenible e inclusivo. Como en otros países, existe una larga lista de áreas de políticas que podrían ayudar a progresar en la reducción de pobreza y lograr una prosperidad compartida. A través de una combinación de diagnóstico, la evaluación comparativa y las consultas internas y externas, este Diagnóstico Sistemático del País (DSP) refina la larga lista para identificar un conjunto de áreas de carácter transversal con sólidos vínculos y complementariedades. Estas incluyen: fortalecimiento de sistemas de educación y capacitación, impulso de

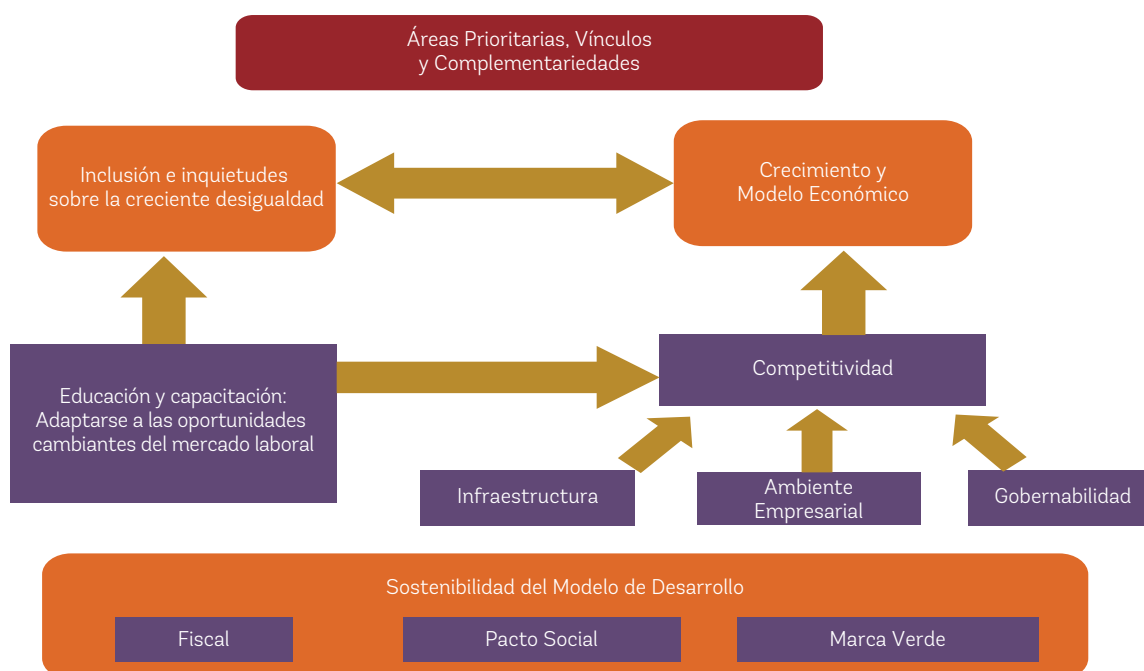
la competitividad y reducción en el déficit de infraestructura, fortalecimiento de la gobernabilidad y ejecución de una serie de medidas para garantizar la sostenibilidad de la situación fiscal, el Pacto Social y la Marca Ecológica (gráfico 6.1).

**EDUCACIÓN Y HABILIDADES.** Costa Rica debe desarrollar una fuerza laboral calificada que apoye su trayectoria hacia una economía de alto valor agregado y debe reducir la brecha entre las habilidades y los ingresos. Con menos de la mitad de los adultos jóvenes graduados de la escuela secundaria y con un bajo rendimiento en los resultados de pruebas, la oferta laboral de Costa Rica no parece estar bien adaptada para generar las habilidades que se necesitan en el mercado laboral. Por lo tanto, el desarrollo de una fuerza laboral más calificada garantizará que el país siga siendo competitivo en sectores de alto valor agregado, y que más trabajadores puedan

acceder a estos puestos mejor remunerados, incluyendo al 40 por ciento inferior de la población. Como estos cambios son estructurales tienen, en su mayoría, una naturaleza a largo plazo. Los trabajadores no pueden simplemente “adquirir una educación de la noche a la mañana”. Por ello, abordar estos desafíos requerirá un enfoque de tres vertientes: (i) fortalecimiento de la calidad, la retención y la relevancia del sistema educativo (desde preescolar hasta la escuela secundaria), lo que ayudará a desarrollar las habilidades de los “trabajadores del mañana”; (ii) mejorar la calidad y la relevancia de la educación superior; y (iii) fortalecer el sistema de capacitación técnica para la fuerza laboral.

Es necesario contar con medidas enérgicas para reformar el sistema educativo de Costa Rica. Teniendo en cuenta el nivel de desarrollo y el alto gasto en educación del país, el sistema educativo tiene serias carencias de calidad (como lo

**GRÁFICO 6.1 Áreas Prioritarias, Vínculos y Complementariedades**



demuestra los resultados de las pruebas), de retención (bajas tasas de finalización) y de relevancia (según lo refleja el bajo nivel de retorno a las capacitaciones, y los niveles más bajos de educación). Aunque las altas tasas de deserción escolar secundaria son un *síntoma* de problemas más amplios en el sistema, los desequilibrios en la asignación de gasto público benefician la educación primaria (41 por ciento) y superior (32 por ciento), con una asignación relativamente baja para la educación secundaria (27 por ciento). De hecho, tanto la proporción del gasto público como la asignación, por alumno, para educación secundaria son bajas para los estándares internacionales y dado el nivel de desarrollo de Costa Rica. Por otra parte, las desigualdades en los resultados del aprendizaje comienzan temprano en la vida y afectan la motivación y la capacidad de aprendizaje a lo largo de los años escolares. Además de reequilibrar el gasto hacia la educación secundaria y el desarrollo de la primera infancia, Costa Rica debe fortalecer la calidad docente y mejorar la rendición de cuentas mediante un seguimiento periódico con evaluaciones estandarizadas de aprendizaje y un marco de gobernabilidad e incentivo más eficaces.

Dado el perfil de alta capacitación de las oportunidades laborales en Costa Rica, se necesitan además esfuerzos sistemáticos para mejorar la calidad y relevancia de la educación superior. Actualmente, el sistema de educación superior está muy sesgado hacia las ciencias sociales y las humanidades y produce pocos graduados en Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas, contribuyendo aún más a la escasez de personal capacitado en sectores de alto valor agregado. Por otra parte, debido a los procedimientos anticuados y burocráticos para reconocer títulos extranjeros, es difícil para Costa Rica “importar” las habilidades necesarias para sostener su modelo de crecimiento de alto valor

agregado. También se debe contar con mecanismos de calidad y rendición de cuentas, con acuerdos de desempeño académico con universidades públicas y normas de acreditación de calidad para la educación superior universitaria y no universitaria.

Por último, el país necesita ampliar la oferta y la relevancia de la capacitación técnica, que es la forma más directa para desarrollar capacidades en la fuerza laboral actual. Una vez más, puede resultar útil contar con estándares de calidad más sólidos, certificaciones de programas técnicos y responsabilidades por parte de los institutos de formación. El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) también podría mejorar la coordinación con los empleadores del sector privado a fin de diseñar ofertas académicas y cursos relevantes para el mercado que respondan mejor a las necesidades de los cada vez más sectores de la economía.

**COMPETITIVIDAD Y CLIMA EMPRESARIAL.** Para promover el crecimiento y la inclusión en el mercado laboral se requiere enfrentar el doble desafío de mantener la competitividad de los sectores de alto valor agregado, mejorando a la vez la viabilidad de los sectores de bajo valor agregado. Por ejemplo, el mejorar la integración de las empresas nacionales y orientadas a la exportación mediante vinculaciones regresivas podría sostener el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas (PYME), generando puestos de trabajo en ocupaciones que requieren de capacitación baja y media. Esto se puede realizar mediante la reducción de los costos de operación para mejorar la productividad laboral y contrarrestar los altos costos laborales en Costa Rica en comparación con sus países vecinos; por ejemplo, reduciendo los costos para hacer negocios a través de una simplificación normativa.

**INFRAESTRUCTURA.** El reducir el déficit de



infraestructura aumentaría la competitividad, el crecimiento y la sostenibilidad ambiental. Son evidentes los esfuerzos históricos de Costa Rica por construir una amplia red de infraestructura en casi todas las áreas de servicio productivas (agua, saneamiento, transporte, electricidad y telecomunicaciones): el país tiene dos veces las carreteras y tres veces la densidad de ferrocarril de países promedios con ingresos medios. Casi todos tienen acceso a la electricidad y el uso de celulares es superior al uso promedio de la OCDE. Sin embargo, el casi congelamiento de la inversión en infraestructura pública hasta la década de 1990, así como las recientes restricciones fiscales, han mellado la capacidad del país para mejorar y mantener su infraestructura. Además, el gobierno ha enfrentado retos significativos en la implementación de inversión en infraestructura de manera oportuna. Como resultado, hoy en día las carreteras y puertos tienen las más bajas marcas de calidad en la región ALC. Los precios de la electricidad se han duplicado desde el 2007 debido a un variable abastecimiento hidroeléctrico que depende del clima, lo que ha conllevado a un mayor uso de unidades térmicas y a altos costos operativos, entre otros factores. Este déficit de infraestructura reduce el potencial de crecimiento de las empresas locales y la generación de puestos laborales. Esto es particularmente cierto en el caso de las empresas que operan fuera de las Zonas Francas (ZF). Además, el país tiene que mejorar sus capacidades de gestión de residuos y producción de energía limpia para ser capaz de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y la contaminación del agua y del suelo. La mejora de infraestructura plantea una serie de ventajas y desventajas, incluyendo la necesidad de intervenir en áreas protegidas (en el caso de la producción de energía limpia), y la necesidad de controlar el déficit fiscal en curso. Dada la necesidad de seguir invirtiendo en

infraestructura, y la realidad de las limitaciones fiscales, Costa Rica debe buscar opciones en aras de la participación del sector privado en el mantenimiento y la mejora de su infraestructura.

Tanto el crecimiento *como* la inclusión se verían beneficiados con las numerosas complementariedades implicadas en la mejora de la educación, la competitividad y la infraestructura. Una fuerza laboral con la educación apropiada y habilidades relevantes resulta fundamental para sostener el crecimiento económico y el aumento de la productividad. Paralelamente, el cierre de la brecha educativa entre los pobres y no pobres es también altamente trascendental para la inclusión, ya que se brindan oportunidades al 40 por ciento inferior. Reducir los costos de hacer negocios impulsará la competitividad en varios sectores. Por otra parte, el aumento del gasto en infraestructura estimularía la construcción, creando así más puestos de trabajo para el gran número de trabajadores poco calificados.

Al mismo tiempo, es necesario adoptar medidas para garantizar la sostenibilidad del modelo de desarrollo costarricense:

- *Sostenibilidad Fiscal:* Para mejorar la situación fiscal con el fin de restaurar la sostenibilidad se necesitan reformas para controlar los gastos y aumentar los ingresos. En el ámbito del gasto, se debe incluir la contención de la masa salarial del sector público consolidado, ya que los salarios del sector público, tanto del gobierno como, y en mayor medida, de las empresas estatales y otras instituciones públicas, están muy por encima del sector privado en todas las categorías laborales. Asimismo, se debe revisar la sostenibilidad fiscal en el sistema de pensiones, especialmente en el caso de los regímenes especiales de pensiones en el sector público. Además, se necesita reformar integralmente el proceso presupuestario para aumentar

la eficiencia y la transparencia en todas las entidades del sector público. Finalmente, al reducir la asignación de ingresos, que cubren más de la mitad del gasto primario, se haría que el proceso presupuestario sea más flexible. Las reformas integrales también son necesarias para aumentar los ingresos; por ejemplo, las 1.259 exenciones fiscales aprobadas desde 1953 que comprenden a casi el seis por ciento del PIB necesitan ser revisadas detalladamente. El restringir esas exenciones haría que el sistema fiscal sea más racional y progresivo, y produciría mayores ingresos. Esta reforma es fundamental para restablecer la sostenibilidad de las cuentas fiscales, una condición necesaria para lograr los objetivos económicos y sociales de Costa Rica.

- *Sostenibilidad Social:* Además de fortalecer la educación y las áreas prioritarias para sostener el Pacto Social, incluyendo salud y protección social, Costa Rica necesita modernizar su sistema universal de salud para mejorar la calidad mediante: (i) el fortalecimiento del modelo de atención de salud para poder adaptarse mejor a los cambios demográficos y epidemiológicos, garantizando a la vez la calidad y oportunidad de la prestación de servicios; (ii) la mejora del modelo financiero del presupuesto y la asignación de recursos; y (iii) la mejora del modelo de gestión del sistema de salud teniendo en cuenta la rendición de cuentas, la eficiencia y el desempeño. El país también tiene que aumentar la eficacia en sus programas de protección social mediante (i) la armonización de los criterios de elegibilidad y los sistemas de información social; (ii) el mejoramiento del monitoreo de desempeño; y (iii) la reducción de la fragmentación institucional y de los programas.
- *Sostenibilidad Ambiental:* Para mantener su

reconocida “Marca Ecológica”, Costa Rica tiene que equilibrar los objetivos ambientales y las metas de gestión de los recursos naturales, mediante: (i) la revisión de la sostenibilidad del mecanismo de PSA para la conservación; (ii) la modernización del tratamiento de aguas servidas y de residuos sólidos (infraestructura, prestación de servicios, marco normativo, capacidad); (iii) el aumento de la oferta de energía renovable flexibilizando las regulaciones sobre el uso de las áreas protegidas; (iv) la implementación de una política de transporte integral, incluyendo medidas para reducir el crecimiento de la demanda de energía asociada con el transporte; (v) el fortalecimiento de la regulación y supervisión del uso de agroquímicos y el incentivo de la expansión de la agricultura (orgánica) “ecológica”; y (vi) la mejora de la planificación territorial, la gestión de suelos y el manejo de desastres naturales causados por el hombre.

**GOBERNABILIDAD.** El progreso en todos los ámbitos prioritarios antes mencionados depende de una mejor capacidad del sector público para planificar e implementar políticas, ejecutar proyectos de inversión pública, prestar servicios y aumentar la rendición de cuentas. A pesar de los buenos niveles de gobernabilidad de Costa Rica en comparación con el resto de la región de ALC se observa, cada vez más, una menor efectividad de las instituciones gubernamentales. Los reglamentos engorrosos, que en muchos casos provienen de la falta de coordinación entre las instituciones, hacen que sea más desafiante el proceso de inicio y administración de un negocio (especialmente una empresa pequeña o mediana que no está en la Zona Franca). Los bajos niveles de transparencia y rendición de cuentas reducen la eficiencia del gasto público. El actual panorama político, donde las minorías políticas tienen el poder de retrasar

votos, reduce aún más el margen de aprobación y aplicación de las reformas necesarias. Resulta evidente la necesidad de mejorar la gobernabilidad en todas las áreas prioritarias; por ejemplo, aumentando la rendición de cuentas en el sector educación (por ej., seguimiento de los logros del estudiante para recompensar a maestros y desempeño de escuelas). La generación de empleos se beneficiaría de la agilización de las regulaciones empresariales, así como también la contratación pública y los procesos de inversión para mejorar la infraestructura. Un presupuesto más consolidado, un menor número de exenciones fiscales y un mayor control sobre el gasto de las instituciones autónomas podrían ayudar enormemente a reducir el déficit fiscal en curso, y mejorarían la capacidad de monitorear los resultados del gasto público. A su vez, una gestión basada en resultados ayudaría a mejorar la eficiencia del gasto público; por ejemplo, aplicando el uso de sistemas de información comunes y modernizando los marcos de seguimiento y evaluación en los sectores sociales.

**UNA AGENDA PARA EL CONOCIMIENTO.** Por último, se necesita cerrar una serie de brechas de conocimiento para entregar mejor información para las decisiones de políticas. Si bien existe una comunidad grande y productiva dedicada a la investigación y análisis de las políticas de Costa Rica, existen ciertos temas donde la

existencia de una mayor investigación y recopilación de datos podría proporcionar más información para ayudar a diseñar reformas más concretas en las políticas para enfrentar los problemas presentados anteriormente. Por ejemplo, aún no se conocen bien los factores específicos que impulsan la deserción escolar secundaria. En el mercado laboral, no está claro si la reducción de empleos en agricultura, manufactura y construcción es algo cíclico o estructural y esto tiene implicaciones importantes para el desempleo de trabajadores poco calificados. Del mismo modo, aunque existen fuertes indicios de que los salarios de reserva son altos, podrían realizarse más estudios para cuantificar mejor este fenómeno. Para mejorar la eficiencia del sector público, es crucial identificar los cuellos de botella específicos que tiene el gobierno al ejecutar los proyectos de infraestructura, así como sus repercusiones en los costos. Además, los mecanismos de articulación para una mejor eficacia de los programas sociales deben basarse en un profundo mapeo institucional de los programas sociales. Por último, la conservación del medio ambiente tiene que estar más vinculada con la actividad económica. En ese sentido, una brecha de conocimiento clave es saber cómo vincular la producción sostenible y los paisajes rurales con la conservación.



# Anexo A: Compromiso del Equipo y Proceso de Consulta

## EL EQUIPO BÁSICO DEL DIAGNÓSTICO

**SISTEMÁTICO DE PAÍS (DSP)** siguió un proceso muy inclusivo en el desarrollo del producto final y la elaboración de los diagnósticos. En este anexo se detallan los pasos colaborativos que se siguieron para preparar los borradores de los documentos.

## Pasos de Colaboración del Equipo Dentro del Grupo del Banco Mundial

Marzo de 2014- Lluvia de ideas del Equipo de País: El equipo inicial organizó una reunión de medio día para el equipo nacional a fin de discutir las directrices para la DSP y para revisar un power-point inicial sobre los desafíos clave para un crecimiento adecuado, un crecimiento inclusivo y un crecimiento sostenible.

Abril del 2014- Reunión para Revisar la Nota Conceptual: La reunión de revisión se llevó a cabo con una nota conceptual que establece la justificación, los objetivos y el enfoque de la tarea, así como el plan de trabajo hacia el futuro. Se elaboraron algunos documentos de antecedentes después de revisar la nota conceptual.

Agosto/septiembre del 2014- Formulación de hipótesis: El proceso de preparación de DSP comenzó con la preparación de un conjunto de 10 hipótesis generales sobre áreas clave para los patrones de crecimiento y reducción de la pobreza en Costa Rica, basadas en la revisión de la documentación. El equipo nacional y los especialistas clave en áreas específicas brindaron

comentarios y observaciones sobre su validez, así como información adicional para justificar, refinar o cambiar estas hipótesis o para rechazarlas.

Septiembre/octubre del 2014- Sesiones para lluvias de ideas: el equipo DSP celebró dos largas sesiones para hacer lluvias de ideas donde los participantes dialogaron sobre: (i) las hipótesis revisadas y los medios propuestos para analizar las brechas de conocimiento; y (ii) un borrador del “argumento” general de DSP que tradujera las hipótesis en una estructura completa en torno al crecimiento, la inclusión y la sostenibilidad, siguiendo los lineamientos de DSP.

Octubre/noviembre del 2014- Consultas bilaterales: Se dieron varias rondas de consultas bilaterales con equipos sectoriales para centrarse en las brechas de conocimientos que persistían, que podrían cerrarse antes de elaborar el “argumento” total.

Diciembre del 2014 - Revisión para Mejorar la Calidad: Presidida por el Economista en Jefe Latinoamericano y del Caribe (LAC), esta Revisión para Mejorar la Calidad permitió que otros revisores brindaran retroalimentación al equipo DSP sobre la línea argumental del diagnóstico.

Febrero 2015 - Taller de priorización: Se llevó a cabo un taller con el amplio equipo de Costa Rica a fin de solicitar aportes acerca de las áreas prioritarias identificadas para el crecimiento, la inclusión y la sostenibilidad. Se identificaron las

principales limitaciones y las áreas de soluciones para cada área prioritaria. La discusión giró en torno a cómo simplificar la lista de áreas prioritarias y cuáles áreas prioritarias fueron consideradas pero descartadas. Al final, se llegó a un consenso sobre el carácter transversal de las áreas prioritarias propuestas, y algunas de ellas podrían combinarse para proporcionar un mejor punto de entrada con las contrapartes gubernamentales.

Marzo del 2015 - Reunión Regional para la Toma de Decisiones del Comité de Operaciones: Presidida por el Vicepresidente de ALC, la Reunión para la Toma de Decisiones proporcionó mayor información y orientación al equipo.

### Compromiso con Costa Rica

La preparación de DSP iba acompañada de un proceso de consulta en Costa Rica para asegurar que los principales interesados contribuyan con las deliberaciones y compartan sus impresiones iniciales. Se llevó a cabo una misión de preparación del 22 a 26 septiembre, donde el equipo DSP participó en el evento “Encerrona”, organizado con los homólogos en Costa Rica para discutir el compromiso del Banco Mundial. El equipo de DSP sostuvo reuniones con sus homólogos de Costa Rica provenientes de sectores del gobierno, el sector privado, académico y grupos de estudio para intercambiar puntos de vista sobre las tendencias de la pobreza y la desigualdad, y sobre el patrón de crecimiento de Costa Rica. Se llevaron a cabo a otras dos misiones de consulta en noviembre del 2014 y enero del 2015.

## Anexo B: Comparadores de País

**PARA EVALUAR COMPARATIVAMENTE EL DESEMPEÑO** de Costa Rica, el presente informe utiliza seis grupos comparables de pares: países de América Central, pares de América Latina, países con ingresos medios-altos, el promedio para el mundo, pares estructurales y pares potenciales. Los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) son utilizados como “pares potenciales”, dados los continuos diálogos de Costa Rica con la OCDE sobre adhesión. Se seleccionaron los pares estructurales con la herramienta “Encuentra a tus amigos”.

El grupo de pares estructurales incluye países que proporcionan puntos de referencia adecuados para responder a las preguntas relevantes para DSP, como si ciertas condiciones, políticas o actuaciones económicas en Costa Rica son adecuadas. Los criterios y filtros de selección fueron los siguientes: (i) PIB per cápita entre US\$ 5.500 y US\$ 15.500, ya que Costa Rica es un país de ingresos medios-altos; (ii) población entre 2,5 millones y 20 millones de personas; (iii) emisiones de CO<sub>2</sub>: Costa Rica es uno de los países más ambientalmente sostenibles en el mundo. Solo se incluyeron países con emisiones de CO<sub>2</sub> menores

a 5 toneladas métricas (el promedio mundial) per cápita en el proceso de selección; (iv) geografía, que a menudo determina la ventaja comparativa y en algunos casos similitudes históricas; Se excluyeron las economías sin litoral y los pequeños Estados insulares, mientras que se incluyeron varios países de Centroamérica; y (v) se seleccionaron solo Estados no vulnerables. El uso de estos criterios se tradujo en el siguiente conjunto de países: Chile, Croacia, República Dominicana, Lituania, Panamá y Uruguay.

País	PIB per cápita (\$US)	Población en el 2014	Emisiones de CO <sub>2</sub> (toneladas métricas per cápita)
Costa Rica	9.722	4,86	1,7
<i>Pares estructurales</i>			
Chile	15.205	17,71	4,2
Croacia	13.638	4,28	4,7
República Dominicana	5.710	10,6	2,1
Lituania	14.801	2,96	4,4
Panamá	9.798	3,79	2,6
Uruguay	15.054	3,40	2,0

Fuente: Herramienta *Find my Friends* 2014.





# Referencias

- Adduci, R., E. Pineda, and R. Villate, R. 2013. "Networking Skills in Latin America." White Paper, IDC, México D.F.
- Aedo, C., and I. Walker. 2012. *Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Aedo, C., J. Hentschel, J. Luque, and M. Moreno. 2014. "From Occupations to Embedded Skills: a Cross-Country Comparison." Policy Research Working Paper WPS6560, Banco Mundial, Washington, DC.
- Andrés, L., J. Schwartz, and J. L. Guasch. 2013. *Uncovering the Drivers of Utility Performance: Lessons from Latin America and the Caribbean on the Role of the Private Sector, Regulation, and Governance in the Power, Water, and Telecommunication Sectors*. Directions in Development, Infrastructure. Washington, DC: Banco Mundial.
- Araujo, J., M. Brueckner, M. Clavijo, E. Vostroknutova, and K. Wacker. 2014. *Benchmarking the Determinants of Economic Growth in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Mundial.
- ARESEP (Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos). 2014. *Situación de las tarifas eléctricas en Costa Rica*. San Jose, Costa Rica: ARESEP. Recuperado de <http://www.dialogoenergiacr.com>.
- Arroyo, L., and P. Lindert. 2014. "Fiscal Redistribution in Latin America Since the Nineteenth Century." Capítulo preparado para el volumen de la conferencia en América Latina, Latin American Inequality in the Long Run, editado por Luis Bértola y Jeffrey G. Williamson. Washington, DC: Inter-American Development Bank y Banco Mundial.
- Arroyo, N., R. Lücke, and L. Rivera. 2013. *Análisis sobre el mecanismo actual para la estimación y determinación de los precios del arroz bajo el contexto de la cadena de comercialización, Informe Final PARA EL MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO (MEIC)*. San Jose, Costa Rica: IICEE, Universidad de Costa Rica.
- Arvis, J. F., D. Saslavsky, L. Ojala, B. Shepherd, C. Busch, and A. Raj. 2014. *Connecting to Compete 2014: Trade Logistics in the Global Economy*. The Logistics Performance Index and Its Indicators. Washington, DC: The Banco Mundial.
- Azevedo, J. P., V. Sanfelice, and M. C. Nguyen. 2012. "Shapley Decomposition by Components of a Welfare Measure." Working Paper Banco Mundial, Washington, DC..
- Bamber, P., and G. Gereffi. 2013. *Costa Rica in the Médica l Devices Global Chain: Opportunities for Upgrading*. Durham, NC: Duke University, Center for Globalization, Governance, and Competitiveness.
- Banco Mundial y el IDB (Banco Interamericano de Desarrollo). 2010. *Informe de Desempeño de la Gestión de Finanzas Públicas (PEFA)*. Washington, DC: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. 2004. *A Better Investment Climate for Everyone*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2006a. *Costa Rica—Memorando Económico del País: Desafíos para un Crecimiento Sostenible*. Unidad de Sector para la Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2006b. *Costa Rica: Informe de Clima de Inversion*. Unidad de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2007. "Evaluación de Pobreza en Costa Rica: Recuperando el Momentum para la Reducción de la Pobreza." Informe No. 35910-CR, Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2008. *Costa Rica: Revisión del Gasto Público—Expandiendo la Eficiencia de los Gastos*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2009. *Costa Rica: Diagnostico y Recomendaciones sobre la Competitividad*. Departmaneto de Reducción y Gestión Económica. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2010. *Gestión del Riesgo de Desastre en America Central: Costa Rica*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2012. *Logística en America Central: El Camino hacia la Competitividad: Documento Resumen*. Washington, DC: Banco Mundial.

- Banco Mundial. 2013a. *Costa Rica: Cinco años después de CAFTA-DR—Assessing Early Results for the Costa Rican Economy*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2013b. “Maniobras para Acelerar la Prosperidad Compartida en América Latina y el Caribe.” Informe No. 5 sobre la Pobreza y el trabajo LCSPP, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2013c. Informe de Desarrollo Mundial 2014: *Riesgo y Oportunidad—Gestionando el Riesgo para el Desarrollo*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2014a. Enfoques Analíticos para un Diagnóstico Sistemático del País (DSP)—*A Documento de Consulta*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2014b. Nota sobre Política de Salud en Costa Rica. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2014c. Haciendo Negocios: El Comercio más allá de las Fronteras. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2014d. Nota sobre la Política Ambiental y de Agricultura. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2014e. “Ganancias Sociales en el Balance: Un Desafío de Política Fiscal para América Latina y el Caribe.” Informe 85162 (febrero), Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2014f. *Facilitar la integración de la Cadena de Valor Global en aras de la Competitividad en Costa Rica: Recomendaciones al Gobierno costarricense para fomentar los vínculos productivos entre las PYMES nacionales y las Corporaciones Multinacionales*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2015. Prospectos Económicos Mundiales, enero 2014. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. A publicarse el 2015. *Gasto del Sector Social de América Central y Revisión Institucional*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Barquero, M. 2013. “43 empresas extranjeras invirtieron en Costa Rica.” *La Nación*, Diciembre 19. Recuperado de: [http://www.nación.com/economia/empresarial/empresas-extranjeras-invirtieron-Costa-Rica\\_0\\_1385261486.html](http://www.nación.com/economia/empresarial/empresas-extranjeras-invirtieron-Costa-Rica_0_1385261486.html)
- Barquero, M. 2014. “Cinde espera atraer a Costa Rica 35 empresas nuevas en el 2015.” *La Nación*, Diciembre 19. Recuperado de: [http://www.nación.com/economia/empresarial/Cinde-inversiones-Jorge-Sequeira-servicios-manufactura\\_0\\_1458254300.html](http://www.nación.com/economia/empresarial/Cinde-inversiones-Jorge-Sequeira-servicios-manufactura_0_1458254300.html)
- Barro, R., and J. Lee. 2010. “A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950–2010.” *Journal of Development Economics*, 104:184–198.
- Barros, R. P., M. Carvalho, S. Franco, and R. Mendoça. 2006. “Una Análise das Principais Causas da Queda Recente na Desigualdade de Renda Brasileira.” *Revista Econômica* 8 (1): 117–147.
- BCCR (Banco Central de Costa Rica). 2014. *Comentario sobre el desempeño de la economía nacional en el 2013 y el Programa Macroeconómico 2014–15*. San José, Costa Rica: BCCR.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt, and R. Levine. 2007. “Finance, Inequality, and the Poor.” *Journal of Economic Growth* 12 (1): 27–49.
- Bennet, K., and N. Henninger. 2009. “Payments for Ecosystem Services in Costa Rica and Forest Law No. 7575: Key Lessons for Legislators.” World Resources Institute.
- Bilagher, M. 2014. “Resultados comparados SERCE-TERCE.” Presentation, UNESCO Regional Bureau for Education in Latin America and the Caribbean, Santiago de Chile.
- Blanco, J.M. 2014. “Energía en Costa Rica: un desafío perenne.” Recuperado de: <http://www.academia.cr/wp-content/uploads/2014/09/Presentacion-Energia.pdf>.
- Botero, J. 2014. *Recognition of Foreign Higher Education Degrees in Costa Rica: A Summary of Models and Good Practices*. Education Global Practice, Latin America and the Caribbean Region. Washington, DC: Banco Mundial.
- Brown, Jessica, and Neil Bird. 2010. “Costa Rica’s Sustainable Resource Management: Successfully Tackling Tropical Deforestation.” Overseas Development Institute.
- Bucheli, M., N. Lustig, M. Rossi, and F. Amábile. 2014. “Social Spending, Taxes, and Income Redistribution in Uruguay.” In *Fiscal Policy, Poverty and Redistribution in Latin America, Special Issue, Public Finance Review*, editado por N. Lustig, C. Pessino, and J. Scott.
- Cadena, K., A. Cardozo Silva, L. Lucchetti, and K. Scott. 2013. *Central America in the New Millennium: Six Different Stories of Poverty and Inequality*. Washington, DC: Banco Mundial.

- Calderon, Cesar, and Luis Servén. 2003. *The Output Cost of Latin America's Infrastructure Gap*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Calderón, César, and Luis Servén. 2004. *Trends in Infrastructure in Latin America, 1980–2001*. Office of the Chief Economist, Latin America and the Caribbean Regional Office, Finance, Private Sector, and Infrastructure Department. Washington, DC: Banco Mundial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2014a. *Base de datos de inversión en infraestructura económica en América Latina y el Caribe, 1980–2012*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2014b. *Centroamérica: Estadísticas del Subsector Eléctrico, 2013*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chomitz, K.M., E. Brenes, and L. Constatino. 1998. *Financing Environmental Services: the Costa Rican Experience and Its Implications*. Washington, DC: Banco Mundial.
- CINDE (Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo). 2015. *Costa Rica: Médica I Devices Hotspot*. San Jose, Costa Rica: CINDE.
- Contraloría General de la Republica. 2014a. *Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público, Primer Semestre del 2014*. San Jose, Costa Rica.
- Contraloría General de la Republica. 2014b. *Memoria Anual 2013*. San Jose, Costa Rica.
- Cord, L., O. Barriga-Cabanillas, L. Lucchetti, C. Rodríguez-Castelán, L. Sousa, and D. Valderrama. 2014. "Inequality Stagnation in Latin America in the Aftermath of the Global Financial Crisis." Policy Research Working Paper 7146, Banco Mundial, Washington, DC.
- Cornick, J., and A. Trejos. 2009. "Political and Institutional Obstacles to Reform in Costa Rica." In *Growing Pains in Latin America: An Economic Growth Framework as Applied to Brazil, Colombia, Costa Rica, Mexico, and Peru*, edited by L. Rojas-Suarez. Washington, DC: Center for Global Development.
- Cornick, J., J. Jimenez, and M. Román, M. 2014. "Public-Private Collaboration on Productive Development Policies in Costa Rica." IDB Working Paper Series No. IDB-WP-480, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Crespi, Gustavo, Eduardo Fernández-Arias, and Ernesto Stein, editores 2014. *Development in the Americas (DIA) 2014. Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Cruces, G., P. Lanjouw, L. Lucchetti, E. Perova, R. Vakis, and M. Viollaz. 2011. "Intragenerational Mobility and Repeated Cross-Sections: A Three-Country Validation Exercise." Policy Research Working Paper 5916, Washington, DC: Banco Mundial.
- Dang, H., and P. Lanjouw. 2014. "Measuring Poverty Dynamics with Synthetic Panels Based on Cross-Sections." Policy Research Working Paper WPS6504, Banco Mundial, Washington, DC.
- Dang, H., P. Lanjouw, J. Louto, and D. McKenzie. 2014. "Using Repeated Cross-Sections to Explore Movements in and out of Poverty." *Journal of Development Economics* (107): 112–128.
- Datt, G., and M. Ravallion. 1992. "Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s." *Journal of Development Economics* 38: 75–95.
- De la Torre, A., E. Levy Yeyati, G. Beylis, T. Didier, C. Rodríguez Castelán, and S. Schmukler. 2014. "Inequality in a Lower Growth Latin America." *ALC Semiannual Report* (October). Washington, DC: Banco Mundial.
- DeShazo, J., and L. Monestel Vega. 1999. *La Importancia de las Áreas Protegidas Públicas en el Desarrollo del Turismo en Costa Rica: Un Análisis de su Visita*. Harvard Institute for International Development.
- Duhá Buchsbaum, B. 2004. "Ecotourism and Sustainable Development in Costa Rica." Masters Thesis, Virginia Polytechnic Institute and State University.
- Dypski, M. 2002. "The Caribbean Basin Initiative: An Examination of Structural Dependency, Good Neighbor Relations, and American Investment." *Journal of Transnational Law and Policy* 12 (1): 95–136.
- El Financiero. 8 de enero de 2015. "Gobierno eleva arancel y anuncia baja en precio del arroz al consumidor." [http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/Gobierno-anuncia-precio-arroz-consumidor\\_0\\_661733827.html](http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/Gobierno-anuncia-precio-arroz-consumidor_0_661733827.html).
- Elbers, C., J. Lanjouw, and P. Lanjouw. 2003. "Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality." *Econometrica* 71 (1): 355–364.

- Fajnzylber, P., J. Guasch, and J. Lopez. 2009. *Does the Investment Climate Matter? Microeconomic Foundations of Growth in Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Fernández, R., S. Flórez Gómez, F. Estrázulas de Souza, and H. Vaga. 2011. "Supply Chain Analyses of Exports and Imports of Agricultural Products: Case Studies of Costa Rica, Honduras, and Nicaragua." In *Getting the Most Out of Free Trade Agreements in Central America*, edited by J. Lopez and R. Shankar. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ferreira, F., J. Messina, J. Rigolini, L. López-Calva, M. Lugo, and R. Vakis. 2013. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Foro Económico Mundial. 2008. *Informe de Competitividad Global: 2008–2009*. Geneva: Foro Económico Mundial.
- Foro Económico Mundial. 2014. *Informe de Competitividad Global: 2014–2015*. Geneva: Foro Económico Mundial.
- Fukuyama, F. 2013. *What Is Governance?* Washington, DC: Center for Global Development.
- Garza, M., P. Morra, and D. Simard. 2012. "The Fiscal Position: Prospects and Options for Adjustment." In *Central America, Panama, and the Dominican Republic - Challenges following the 2008-09 Global Crisis*, edited by M. Pinon, A. Lopez-Mejia, M. Garza, and F. Delgado. Washington, DC: FMI, Fondo Monetario Internacional.
- Gereffi, G., P. Gamber, S. Frederick, and K. Fernandez-Stark. 2013. *Costa Rica in Global Value Chains: An Upgrading Analysis*. Duke Center for Globalization, Governance, and Competitiveness.
- GFDRR (Fondo Mundial para la Reducción y la Recuperación de los Desastres). 2011. *Gestión de Riesgo de Desastres en America Central: Costa Rica*. Fondo Mundial para la Reducción y la Recuperación de los Desastres. Notas sobre el país. Washington, DC: Banco Mundial.
- Gindling T. H., and J. D. Trejos. 2004. "Accounting for Changing Earnings Inequality in Costa Rica, 1980-1999." UMBC Department of Economics Working Paper 03-108, University of Maryland Baltimore County, Baltimore, MD.
- Gindling, T. H., and K. Terrell. 2004. "Legal Minimum Wages and the Wages of Formal and Informal Sector Workers in Costa Rica." UMBC Department of Economics Working Paper 04-102, University of Maryland Baltimore County, Baltimore, MD.
- Gindling, T. H., and L. Oviedo. 2008. "Single Mothers and Poverty in Costa Rica." IZA DP No. 3286, Institute for the Study of Labor, Bonn, Germany.
- Gindling, T. H., N. Mossaad, and J. D. Trejos. 2013. *Las consecuencias del aumento en la observación del salario mínimo legal en Costa Rica: una evaluación del impacto de la Campaña Nacional de salarios mínimos*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, IICE.
- Gonzalez-Vega, C., and V. Cespedes. 1993. "Part I: Costa Rica." In *A Banco Mundial Comparative Study. The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth. Costa Rica and Uruguay*, 3-186, editado por S. Rottenberg. Washington, DC: Banco Mundial.
- Groote, R. 2005. "Costa Rica: Proyecto de Desarrollo de Proveedores para Empresas Multinacionales de Alta Tecnología." ATN/ME-6751-CR, Final evaluation. IDB.
- Gutiérrez Saxe, M., and F. Straface. 2009. "Democracia estable ¿alcanza? Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica." Publicaciones Especiales sobre el Desarrollo 4. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Higgins, S., and C. Pereira. 2014. "The Effects of Brazil's Taxation and Social Spending on the Distribution of Household Income." In *Fiscal Policy, Poverty and Redistribution in Latin America, Special Issue, Public Finance Review*, edited by N. Lustig, C. Pessino, and J. Scott.
- Hornbeck, J. 2012. *The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement (CAFTA-DR): Developments in Trade and Investment*. Washington, DC: Congressional Research Services Report for Congress.
- IDB (Banco Interamericano de Desarrollo). 2010. "Políticas de Desarrollo Productivo en Costa Rica: Fallas del Mercado, Fallas Gubernamentales y Resultados de la Poliza." Serie de Trabajo Adelantado BID No. IDB-WP-157.
- IMF (FMI, Fondo Monetario Internacional). 2013. *Costa Rica—Opciones para Racionalizar el Gasto del Gobierno Central, Octubre del 2013*. Washington, DC: IMF.
- IMF (FMI, Fondo Monetario Internacional). 2015. *Costa Rica—Informe de Personal para la Consulta del Artículo IV del 2014*. Washington, DC: IMF.

- Indicadores de Desarrollo Mundial (base de datos), Banco Mundial, Washington, DC, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
- Jaramillo, M. 2014. "The Incidence of Social Spending and Taxes in Peru." In *Fiscal Policy, Poverty and Redistribution in Latin America, Special Issue, Public Finance Review*, edited by Lustig, N., C. Pessino and J. Scott.
- Jiménez, R. 2014. "Educación pública en Costa Rica: políticas, resultados y gasto." Análisis Serie 6, Academia de Centroamérica, San Jose, Costa Rica.
- Kaufmann, D., A. Kraay, and M. Mastruzzi. 2010. "The Worldwide Governance Indicators—Methodology and Analytical Issues." Policy Research Working Paper No. 5430, Banco Mundial: Washington, DC.
- Kent, P. 2011. "How Fit are Central America's Ports? An Exercise in Measuring Port Performance," Working Paper, Washington, DC.
- Kolenikov, S., and A. Shorrocks. 2005. "A Decomposition Analysis of Regional Poverty in Russia." *Review of Development Economics* 9 (1): 25–46.
- Krugman, Paul. 2004. *The Great Unraveling: Losing Our Way in the New Century*. New York: W.W. Norton & Company.
- Larrain, F., L. F. López-Calva, and A. Rodríguez-Clare. 2000. "Intel: A Case Study of Foreign Direct Investment in Central America." CID Working Paper No. 58, Center for International Development at Harvard University.
- Latinobarómetro. 2011. *Informe 2011*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Latinobarómetro. 2013. *Informe 2013*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Lederman D., J. Messina, S. Pienknagura, and J. Rigolini. 2014. *Latin American Entrepreneurs: Many Firms but Little Innovation*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Loayza, N., P. Fajnzylber, and C. Calderón. 2005. *Economic Growth in Latin American and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Loría Sagot, M. A. 2013. *El Sistema Financiero Costarricense en los últimos 25 años: Estructura y Desempeño*. San Jose, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- Loría, M., and C. Umaña. 2014. *La gestión de la infraestructura pública en Costa Rica: el caso de la red vial*. San Jose, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- Lücke, R. 2013. "Crecimiento, sector externo, empleo e ingresos." Background paper for *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Lustig, N., and C. Pessino. 2014. "Social Spending and Income Redistribution in Argentina in the 2000s: The Rising Role of Noncontributory Pensions." In *Fiscal Policy, Poverty and Redistribution in Latin America, Special Issue, Public Finance Review*, edited by N. Lustig, C. Pessino and J. Scott.
- Lustig, N., L. F. López-Calva, and E. Ortiz-Juarez. 2013. "Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America." Policy Research Working Paper Series 6552, Banco Mundial, Washington, DC.
- MEIC (Ministerio de Economía, Industria y Comercio). 2014. *Estudio sobre la caracterización de la oferta financiera y no financiera en apoyo a las PYME en el 2013*. Departamento de Política Pública de la Dirección General de Apoyo a la PYME. San Jose, Costa Rica: MEIC.
- MIGA. 2006. El Impacto de *INTEL en Costa Rica: Nueve Años despues de la Decision en invertir*. Invertir en la Serie de Desarrollo. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ministerio de Hacienda. 2013. *En Ruta hacia la Consolidación Fiscal: Agenda para un Diálogo Nacional*. San José, Costa Rica: Ministerio de Hacienda.
- Monge Gonzalez, J. Leiva, and J. Rodriguez-Alvares. 2012. "Movilidad laboral y derrames de conocimiento desde las compañías multinacionales en Costa Rica: nuevos emprendimientos y externalidades positivas sobre las empresas locales." Working Paper Series, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Monge Gonzalez, R., L. Rivera, and J. Rosales Tijerino. 2010. "Productive Development Policies in Costa Rica: Market Failures, Government Failures, and Policy." IDB Working Paper Series No. IDB-WP-157, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Monge-Ariño, F. 2011. "Costa Rica: Trade Opening, IED Attraction, and Global Production Sharing." Staff Working Paper ERSD-2011-09, World Trade

- Organization, Geneva. Recuperado de: [http://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd201109\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201109_e.pdf)
- Monge-Gonzales, R., J. Rosales-Tijerino, and G. Arce-Alpizar. 2005. *Cost-Benefit Analysis of the Free Trade Zone System. The Impact of Foreign Direct Investment in Costa Rica*. Washington, DC: Organization of American States Office of Trade, Growth, and Competitiveness.
- Monge-Gonzalez, R., and J.A. Rodriguez-Alvarez. 2013. "Impact Evaluation of Innovation and Linkage Development Programs in Costa Rica: The Cases of PROPYME and CR Provee." IDB Working Paper No. IDB-WP-461, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Montenegro, F. 2013. *Costa Rica Case Study: Primary Health Care Achievements and Challenges within the framework of the Social Health Insurance*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Morales, N. 2013. "Aspectos relevantes en desigualdad y pobreza al 2012." Background paper for the *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- OECD (OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2012. *Atrayendo la IED intensivos en conocimiento para Costa Rica: Desafíos y Opciones e Política*. Centro de Desarrollo OECD.
- OECD (OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2013. *Un Vistazo a la Educación 2013*. Programa Internacional para Evaluar a los Estudiantes. Paris: OECD.
- OECD (OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2014. *PISA 2012 Resultados en Enfoque: Lo que los adolescentes de 15 años saben y lo que pueden hacer con lo que saben*. Programa Internacional para Evaluar a los Estudiantes. Paris: OECD.
- ONF (Oficina Nacional Forestal). 2013. *Usos y Aportes de la Madera en Costa Rica*. San Jose, Costa Rica: ONF.
- Patton, D.B., and R. Moore. 2012. *Linking Manufacturing SMEs to Global Value Chains: The Case of Metalworking and Plastics in Costa Rica*. Kennedy School, Harvard University.
- Paus, E., and K.P. Gallagher. 2008. "Missing Links: Foreign Investment and Industrial Development in Costa Rica and Mexico." *St Comp Int Dev* 2008 (43): 53–80.
- Paz Arauco, Molina, V., G. Pozo, W. and E. Aguilar. 2014. "Explaining Low Redistributive Impact in Bolivia." In *Fiscal Policy, Poverty and Redistribution in Latin America, Special Issue, Public Finance Review*, edited by N. Lustig, C. Pessino, and J. Scott.
- Programa Estado de la Nación. 2012. *Decimoctavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2013. *Cuarto Informe Estado de la Educación*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2014. *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Ramirez, E. 2015. "Apollo Endosurgery fabricará dispositivos médicos en Costa Rica." *La Nación* January 16. Recuperado de [http://www.nación.com/economia/empresarial/Coyol-zona-franca-ciencias-vida-dispositivos-médicos\\_0\\_1463853683.html](http://www.nación.com/economia/empresarial/Coyol-zona-franca-ciencias-vida-dispositivos-médicos_0_1463853683.html).
- Rodriguez Zunega, J.M. 2003. "Payment for forest environmental services: the Costa Rican Experience." *Unasylva* 54 (212): 31–33.
- Rodriguez, O. 2013. "Costoso alquiler de plantas eleva factura a clientes de ICE." *La Nación* October 1. Recuperado de: [http://www.nación.com/economia/consumidor/Costoso-alquiler-plantas-clientes-ICE\\_0\\_1371462854.html](http://www.nación.com/economia/consumidor/Costoso-alquiler-plantas-clientes-ICE_0_1371462854.html).
- Rofman, R., and L. Oliveri. 2011. "La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores." Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 7, Washington, DC: Banco Mundial.
- Roller, L.H., and L. Waverman. 2001. "Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach." *The American Economic Review* 91 (4).
- Sáenz, M. 2014. "Finanzas del Gobierno Central en un Contexto de Creciente Deterioro." Background paper for the *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Sáenz, M., Bermúdez, J., and M. Acosta. 2010. *Universal Coverage in Middle Income Country: Costa Rica*. World Health Organization.
- Sauma, P., and J. D. Trejos. 2014. "Social Public Spending, Taxes, and Redistribution of Income,

- and Poverty in Costa Rica.” Commitment to Equity Working paper No 18.
- Schiffbauer, M., H. Sahnoun, and J. Araujo. 2014. *Structural Change in Latin America: Does the Allocation of Resources Across Sectors, Products, and Technologies Explain the Region's Slow Productivity Growth?* Washington, DC: Banco Mundial.
- Scott, J. Forthcoming. “Redistributive Impact and Efficiency of Mexico's Fiscal System.” In *Fiscal Policy, Poverty and Redistribution in Latin America, Special Issue, Public Finance Review*, edited by N. Lustig, C. Pessino, and J. Scott.
- SEDALC (Base de Datos Socio-Económicos para America Latina y el Caribe). Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad de La Plata, Argentina, and Banco Mundial, Washington, DC. <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng>.
- Straface, F., and J. Vargas Cullell. 2010. “Capítulo V - Gestión Pública.” In *Democracia estable ¿alcanza? Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica*, edited by M. Gutiérrez Saxe and F. Straface, Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Swiston, A., L. D. Barrot. 2011. *The Role of Structural Reforms in Raising Economic Growth in Central America. Western Hemisphere*. Washington, DC: FMI, Fondo Monetario Internacional.
- Trejos, A. 2008. “Country Role Models for Development Success: The Case of Costa Rica.” Helsinki. Recuperado de <http://www.econstor.eu/handle/10419/45106>.
- Trejos, J. D., and D. Murillo. 2012. “Las tasas de oportunidades educativas Un indicador resumen de la equidad en la educación.” Background paper for the *Cuarto Informe Estado de la Educación*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Trejos, J. D., and L. Oviedo. 2012. “Cambios en la Distribución del Ingreso Familiar en Costa Rica Durante la Primera Década del Siglo XXI.” *Ciencias Económicas* 30 (2): 9–29.
- Trejos, J. D., and M. Saenz. 2012. “Desigualdades distritales en la formación y en el acervo de capital humano. 2000–2011.” Background paper for the *Cuarto Informe Estado de la Educación*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- UCCAEP (Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado). 2014. *Pulso Empresarial Encuesta Trimestral*. San José, Costa Rica: UCCAEP.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). 2014. *Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE)*. Santiago, Chile: UNESCO Regional Bureau for Education in Latin America and the Caribbean.
- Vakis, R., J. Rigolini, and L. Lucchetti. 2015. *Left Behind Chronic Poverty in Latin America and the Caribbean*. The Banco Mundial: Washington, DC.
- WorldWatch Institute. Abril del 2015. “Costa Rica busca convertirse el Primer País Carbono Neutral.”
- WTTC. 2014. *Impacto Económico en el Viaje y Turismo 2014, Costa Rica*. Londres: Consejo Mundial de Viaje y Turismo.







**COSTA RICA SE DISTINGUE POR SER UNO DE LOS PAÍSES MÁS ESTABLES POLÍTICAMENTE,** progresistas, prósperos y con mayor conciencia ambiental de la región América Latina y el Caribe. Su modelo de desarrollo le ha valido importantes dividendos económicos, sociales y ambientales, con un crecimiento sostenido, crecimiento para un gran porcentaje de la población, ganancias importantes en los indicadores sociales y logros significativos en reforestación y conservación. Sin embargo, hay una serie de retos de desarrollo que deben ser abordados para que el país siga por un camino de desarrollo exitoso. Este Diagnóstico Sistemático de País evalúa las tendencias de pobreza, desigualdad y crecimiento, abordando las siguientes preguntas:

- ¿Hasta qué punto ha sido *inclusivo* el modelo de desarrollo costarricense?
- ¿Qué impulsó el crecimiento en Costa Rica en años recientes y cuáles son los cuellos de botella que deben enfrentarse?
- ¿Qué tan *sostenible* es el modelo de desarrollo de Costa Rica en términos económicos, sociales y ambientales?



**GRUPO BANCO MUNDIAL**