

2022

BIDeconomics

Panorama de oportunidades

COSTA RICA

Autores:
Pablo Vega García
Melanie Jiménez Montero

Editor:
Andrés Gómez Osorio





Contenido

COSTA RICA EN GRÁFICOS 3

INTRODUCCIÓN **Crecer con equidad** 4

RECOMENDACIONES 9

Infraestructura para aumentar la productividad, mejorar la calidad de vida y enfrentar el cambio climático 10

Sistemas de transporte, columna vertebral de la conectividad 11

Energía, agua, saneamiento y gestión de residuos sólidos: bases para vivir mejor 13

BAJO LA LUPA CAMBIO CLIMÁTICO 15

Educación y formación para el desarrollo de habilidades pertinentes 18

Calidad con enfoque inclusivo 19

Formación alineada con el mercado laboral 21

BAJO LA LUPA GÉNERO Y DIVERSIDAD 22

Fortalecimiento del marco institucional y de las finanzas públicas 26

Finanzas sostenibles 27

Sector público confiable y eficiente 29

BAJO LA LUPA DIGITALIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN 31

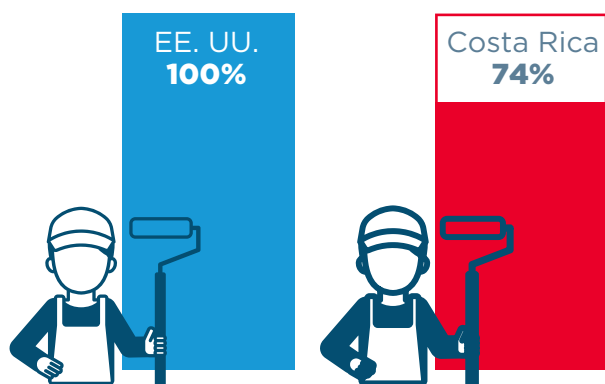


Costa Rica en gráficos

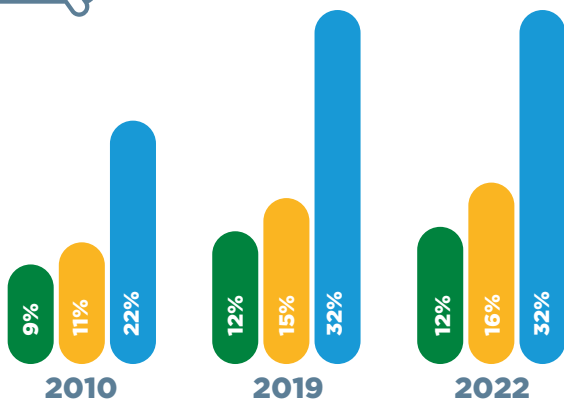


Productividad

Con los mismos insumos, **Costa Rica produce el 74%** de lo que produce EE. UU.



El desempleo aumenta y afecta más a mujeres y jóvenes



Promedio Nacional



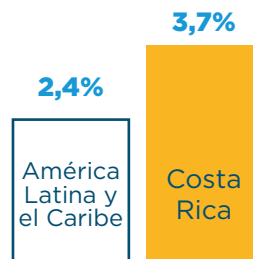
Mujeres



Jóvenes 15 a 24 años

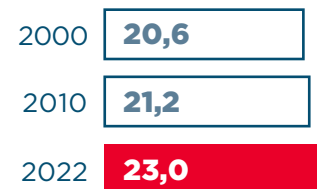


Costa Rica crece, Crecimiento del PIB real (promedio 1980-2021)



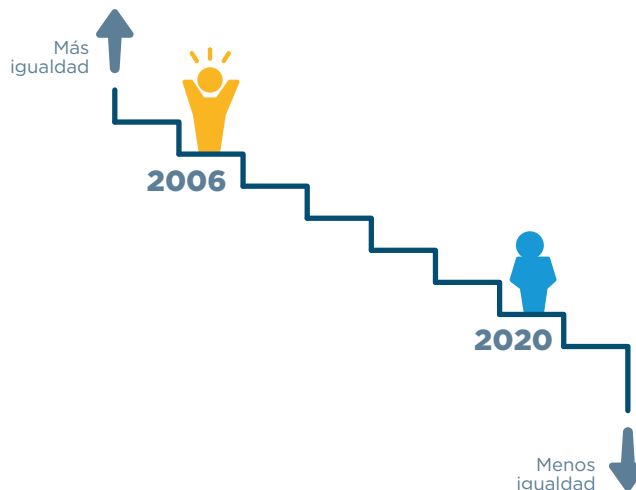
pero la pobreza aumenta...

Porcentaje de hogares en condición de pobreza



y la desigualdad no se reduce

Costa Rica **pasó de ser el cuarto país menos desigual** de América Latina y el Caribe en 2006, **al segundo más desigual en 2020**





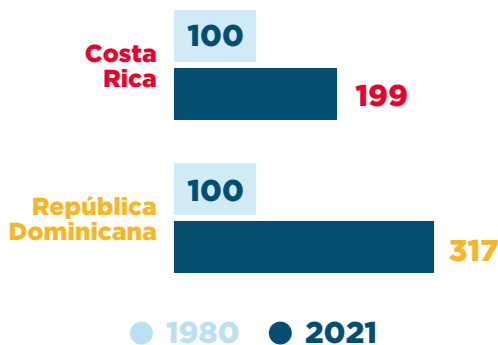
INTRODUCCIÓN

Crecer con equidad

Desde 1980, Costa Rica ha crecido a una tasa media del 3,7%, por encima del promedio de América Latina y el Caribe (2,4%). Si bien su PIB real per cápita se duplicó desde 1980, acercándose a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), su crecimiento quedó rezagado frente al de países como Chile, Panamá y República Dominicana, que en 1980 tenían un PIB per cápita similar.¹

El ingreso por habitante se duplicó, mientras que el de países comparables en 1980 se triplicó

PIB real cápita (1980=100)



Este crecimiento no se ha trasladado a todos los sectores de la sociedad, como evidencian los elevados indicadores de desempleo, pobreza y desigualdad, que afectan en mayor medida a las mujeres, a las poblaciones diversas y a las regiones periféricas. **El desafío del país es lograr un mejor desempeño económico que, al mismo tiempo, sea más inclusivo.**

Un primer paso se dio con la reforma fiscal de 2018, que introdujo el impuesto al valor agregado (IVA), la regla fiscal y una mayor progresividad en el impuesto a la renta, lo que supuso el inicio de una consolidación fiscal. Sin embargo, el coronavirus interrumpió este proceso. En 2020 se deterioraron aún más las finanzas del Gobierno, dejándole un limitado margen

de maniobra para contrarrestar los impactos sociales del COVID-19. La pobreza y el desempleo aumentaron a niveles históricos y no se recuperaron hasta 2022. Se estima que las brechas educativas y de formación laboral también se agravaron en los dos últimos años, debido a las limitaciones técnicas y logísticas para adaptarse a las circunstancias impuestas por la pandemia, golpeando a un sistema que ya presentaba fuertes debilidades estructurales.

Infraestructura, educación e institucionalidad: 3 claves para el desarrollo de Costa Rica

Con este panorama como punto de partida, desde el BID proponemos tres áreas de trabajo en las que el país puede enfocarse para avanzar en sus objetivos de desarrollo:

- » **Infraestructura para aumentar la productividad, mejorar la calidad de vida y enfrentar el cambio climático.**
- » **Educación y formación para el desarrollo de habilidades pertinentes de manera más equitativa.**
- » **Fortalecimiento del marco institucional y de las finanzas públicas para una gestión más eficiente.**

Se trata de recomendaciones puntuales que entendemos como oportunidades para que Costa Rica crezca con equidad, al tiempo que mejora la calidad de vida de sus habitantes y se fortalece la gobernanza.

¹ El 25 mayo de 2021, Costa Rica se convirtió en el trigésimo octavo país miembro de la OCDE (cuarto de Latinoamérica).



En materia de infraestructura para aumentar la productividad, mejorar la calidad de vida y enfrentar el cambio climático, proponemos acciones en los sectores de transporte, energía, agua, saneamiento y gestión de residuos sólidos.



Los **sistemas de transporte son la columna vertebral de la conectividad**, agilizan la movilidad y la integración económica en las cadenas globales de valor. En 2019 Costa Rica ocupaba el puesto 117 (entre 141 países) en calidad de infraestructura vial, el 103 en desempeño logístico y el 79 en calidad de infraestructura portuaria del índice de competitividad global (ICG) del Foro Económico Mundial.² Las brechas actuales se deben, principalmente, a las elevadas necesidades de inversión y mantenimiento no cubiertas, así como a las debilidades institucionales. Es prioritario terminar de consolidar la red vial, ampliar las capacidades de puertos, aeropuertos y pasos de frontera y promover la transformación digital del sector, de manera que se promuevan traslados más ágiles, seguros y eficientes, tanto de personas como de mercancías.

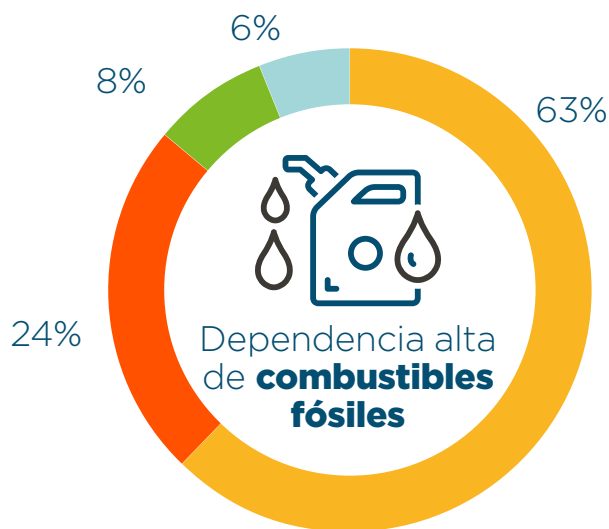
37%

de las carreteras se encuentra en estado **deficiente o muy deficiente**



Por otro lado, **la energía, el agua, el saneamiento y la gestión de residuos sólidos son bases para vivir mejor**. Reducir la dependencia de combustibles fósiles importados y diversificar la producción eléctrica deberían estar entre los objetivos prioritarios del sector energético. El 63% de la energía total consumida en el país se obtiene a partir de derivados del petróleo, principalmente para el transporte y la industria, y representa el 65% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Avanzar con la electrificación del transporte y la industria es clave para la descarbonización. También es necesario el desarrollo de fuentes renovables

Consumo energético por fuente, 2020



² El ICG es un índice que incluye factores y atributos que impulsan la productividad, el crecimiento económico y el desarrollo humano en un país. Se compone de 12 pilares: instituciones, infraestructura, adopción de tecnologías, estabilidad macroeconómica, salud, habilidades, mercado de productos, mercado laboral, mercado, sistema financiero, dinamismo de negocios y capacidad de innovación.

- Derivados del petróleo
- Electricidad
- Biomasa
- Otros



alternativas a la energía hidroeléctrica, como la solar y la eólica. Una mayor diversificación, junto con la digitalización y la generalización de redes inteligentes incrementaría la eficiencia del sector y beneficiaría a los hogares y al sector productivo.

En materia hídrica, Costa Rica alcanzó la cobertura universal de acceso a fuentes de agua potable, por lo que los esfuerzos se deben centrar en mejorar la calidad del servicio y reducir las pérdidas de agua, estimadas en un 54%. La capacidad de abastecimiento del sistema está alcanzando su límite, lo que provoca retrasos en la concesión de permisos de construcción en los sectores inmobiliario e industrial.



El porcentaje de aguas residuales que **reciben tratamiento es el menor de Centroamérica**

Centroamérica **40%**



América Latina y el Caribe **34%**



Costa Rica **14%**



En saneamiento el camino por recorrer es mayor, pues el 77% de la población utiliza tanques sépticos para recoger sus aguas residuales, solo el 20% cuenta con sistemas de alcantarillado y apenas el 14% de las aguas residuales recibe tratamiento, siendo Costa Rica el país con la menor cobertura de estos servicios en Centroamérica. Como consecuencia, existe un alto riesgo de contaminación de playas y ríos, lo que limita el uso de agua para fines agroganaderos, de consumo o recreativos y afecta la biodiversidad y la sostenibilidad del turismo.

Por su parte, la infraestructura para gestionar residuos sólidos está cerca de su límite de capacidad. Los principales rellenos sanitarios están agotando su vida útil debido a que reciben el 89% de los residuos sólidos generados y solo el 4% se recicla, mientras el 7% tiene una disposición final inadecuada.



Con respecto a la educación y formación para el desarrollo de habilidades pertinentes, sugerimos concentrar los esfuerzos en incrementar la calidad con enfoque inclusivo, lo que debe ir acompañado de formación alineada con el mercado laboral.



A pesar de que Costa Rica destina a la educación el equivalente al 6,2% del PIB, superando el promedio regional y el de países desarrollados, solo un 53% de la población completa la secundaria, reduciéndose al 35% en el quintil

más pobre. Adicionalmente, se evidencian rezagos e inequidad en los aprendizajes. Los resultados de las pruebas PISA se sitúan por debajo del promedio de los países OCDE en comprensión lectora, matemáticas y ciencias.³ Esto explica que el país se encuentre en la posición 62 (entre 141 países) en el pilar de habilidades del ICG de 2019, que evalúa el nivel de destrezas de la fuerza laboral.



Aunque el desempleo es elevado, más del 50% de las empresas del país enfrenta dificultades para cubrir sus vacantes. La educación y la formación laboral son un desafío particularmente urgente después de la pandemia, dada la pérdida de aprendizajes. Las limitaciones técnicas (conectividad y dispositivos) y profesionales (pedagogías adaptadas a formatos virtuales) en un contexto de confinamiento y virtualidad, especialmente entre la población de menores recursos, afectaron la calidad de la formación.

Las limitaciones técnicas (conectividad y dispositivos) y profesionales (pedagogías adaptadas a formatos virtuales) en un contexto de confinamiento y virtualidad, especialmente entre la población de menores recursos, afectaron la calidad de la formación.

Recursos elevados, **resultados bajos**

Inversión en educación
como % del PIB

OCDE **4,1** Costa Rica **6,2**



Resultados en pruebas PISA
(puntuación promedio)

OCDE **488** Costa Rica **415**



Solo **cinco de cada diez** alumnos se gradúa de la **secundaria**, ocho en la OCDE



³ PISA, por sus siglas en inglés, es el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes de la OCDE.



Finalmente, el fortalecimiento del marco institucional y de las finanzas públicas para una gestión más eficiente ayuda a consolidar un Estado que genere confianza y pueda mantener la inversión y el gasto social en el tiempo.

El ICG de 2019 ubicó a Costa Rica en la posición 54 (entre 141 países) en el pilar de instituciones, encontrando los mayores rezagos en materia de corrupción y desempeño del sector público.



Lograr un **sector público confiable** requiere de medidas que contribuyan a la transparencia y de esfuerzos que mejoren la coordinación interinstitucional. Por otro lado, unas **finanzas públicas sostenibles** necesitan de una estructura de ingresos diversificada y progresiva y de un manejo eficiente y equitativo del gasto. Por ejemplo, se puede incrementar la progresividad del sistema tributario y la eficiencia recaudatoria, así como mejorar la transparencia en las compras y contrataciones y garantizar que los recursos de los programas de asistencia social lleguen a quienes realmente los necesitan.



Lograr un **sector público confiable** requiere de medidas que contribuyan a la transparencia y de esfuerzos que mejoren la coordinación interinstitucional. Por otro lado, unas **finanzas públicas sostenibles** necesitan de una estructura de ingresos diversificada y progresiva y de un manejo eficiente y equitativo del gasto. Por ejemplo, se puede incrementar la progresividad del sistema tributario y la eficiencia recaudatoria, así como mejorar la transparencia en las compras y contrataciones y garantizar que los recursos de los programas de asistencia social lleguen a quienes realmente los necesitan.



Por cada **100** colones que recauda el Gobierno, **69** son para deuda

Servicio de la deuda en 2021
(% de los ingresos totales)

Total **69%**



Se podría recaudar

57% más



24%

por exenciones tributarias susceptibles de revisarse (sin incluir zonas francas)



33%

por evasión fiscal

Infraestructura, educación e institucionalidad son los tres grandes pilares que pueden conducir a Costa Rica a incrementar su productividad, crecer con equidad y mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes, especialmente de los grupos más vulnerables.



RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta las **tres áreas** donde existen las mayores oportunidades, y con el propósito de hacerlas realidad, planteamos a continuación una serie de acciones concretas para que Costa Rica avance en su objetivo de crecer con equidad.



Infraestructura

para aumentar la productividad, mejorar la calidad de vida y enfrentar el cambio climático.



Educación y formación

para el desarrollo de habilidades pertinentes.

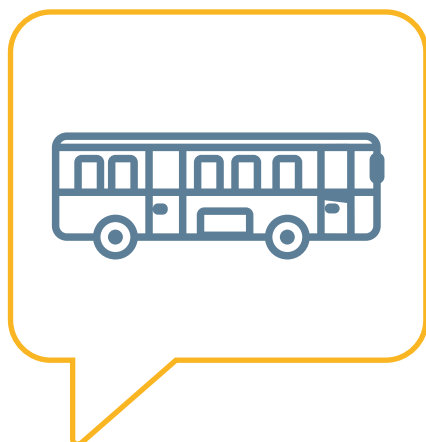


Fortalecimiento del **marco institucional y de las finanzas públicas.**



INFRAESTRUCTURA para aumentar la productividad, mejorar la calidad de vida y enfrentar el cambio climático

Las obras de infraestructura, que comprenden desde los sistemas de transporte hasta los servicios públicos esenciales, tienen el doble efecto de dinamizar la economía y llevar bienestar a las personas.



SISTEMAS DE TRANSPORTE, COLUMNA VERTEBRAL DE LA CONECTIVIDAD

Uno de los principales desafíos que enfrenta Costa Rica es la movilidad, tanto de personas como de mercancías, así como la mejora de infraestructura y de servicios logísticos, de forma que faciliten la integración en las cadenas globales de valor. Para ello, es necesario invertir más y de manera más eficiente, con mayor transparencia y con el debido monitoreo y mantenimiento de los distintos proyectos.



SISTEMAS INTEGRADOS PARA AGILIZAR EL COMERCIO INTERNACIONAL

Consolidar corredores logísticos, contemplando diferentes medios de transporte, facilitaría la conexión con mercados externos e internos. Es clave mejorar la calidad y capacidad de las redes viales que conectan los centros de producción con la Gran Área Metropolitana (GAM) y los mercados internacionales, así como continuar avanzando en la modernización de los pasos fronterizos con Nicaragua y Panamá.

Adecuar la infraestructura y el equipamiento en puertos y aeropuertos mejoraría su eficiencia. Con el objetivo de atender un mayor volumen de mercancías y reducir los tiempos de espera, es necesario aumentar la capacidad del puerto de Caldera (en el Pacífico). Este opera al 90% de su capacidad, enfrentando retos tecnológicos y con restricciones para recibir buques de gran calado. Además, es importante adaptar, según las exigencias internacionales, la operación carguera del Centro de Tránsito Rápido de Mercancías en San José. Los dos aeropuertos internacionales también requieren inversiones para atender la demanda actual y el incremento esperado en el tránsito de pasajeros.



MOVILIDAD URBANA EFICIENTE

Reordenar el sistema de transporte público en la GAM y aprovechar herramientas tecnológicas reduciría la congestión vehicular y los tiempos de los traslados.⁴ Se sugiere avanzar en políticas para regular e integrar las plataformas colaborativas, desarrollar estrategias que incentiven la movilidad compartida e integrar diferentes medios de transporte de pasajeros y mercancías.

⁴ Algunas herramientas tecnológicas son el *big data*, la inteligencia artificial y el pago electrónico, recientemente implementado en el tren de pasajeros y en ciertas rutas de autobuses de la GAM.



CUIDADO Y TRANSPARENCIA EN LAS INVERSIONES

Prevenir el deterioro de la infraestructura existente es posible si se implementa un sistema de gestión de carreteras basado en contratos de mantenimiento por niveles de servicio. Esto otorgaría una visión de mediano y largo plazo de las inversiones, en las que hay espacio para alianzas con el sector privado.

El uso de tecnologías digitales y metodologías colaborativas —como BIM (*Building Information Modeling*), herramientas de monitoreo como Captudata o sistemas para analizar la calidad de los activos viales como [Pavimenta2](#)— y la efectiva contratación de los proyectos estratégicos de infraestructura a través del portal de compras públicas incrementarían la competencia, la eficiencia y la transparencia de las obras de infraestructura.



ENERGÍA, AGUA, SANEAMIENTO Y GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS: BASES PARA VIVIR MEJOR

Disminuir la dependencia de combustibles fósiles y apostar por nuevas fuentes de energía renovable es importante para ampliar la matriz energética. Por otro lado, debe haber un empeño en garantizar el abastecimiento de agua, mejorar la calidad del servicio y reducir el déficit de inversión en la red de alcantarillado y en el tratamiento y manejo de residuos.



ENERGÍA DIVERSIFICADA Y BARATA

Fomentar el uso de la electricidad en el transporte y en la industria contribuiría a reducir el consumo de hidrocarburos. Para avanzar con la electromovilidad se recomienda poner en práctica lecciones aprendidas con vehículos eléctricos y estaciones de carga. En la industria se sugiere el reemplazo de las calderas que emplean combustibles fósiles por otras eléctricas. Estos esfuerzos deben ir acompañados del desarrollo de combustibles alternativos —incluyendo el hidrógeno verde— y tarifas horarias que incentiven la recarga residencial de vehículos eléctricos, así como de recursos y nuevos modelos de negocio.

Diversificar la producción de energía eléctrica con fuentes alternativas a la hidroeléctrica —como la eólica, la solar y la geotérmica— e implementar un modelo de subastas de energía, que permitan la contratación de proyectos a precios competitivos, aumentaría la capacidad instalada y cubriría el incremento proyectado del consumo en los próximos años.

Digitalizar el sector de energía eléctrica y mejorar la gestión operativa y financiera del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) contribuiría a un servicio más eficiente y barato. Instalar medidores inteligentes y utilizar plataformas de gestión de datos ayudaría a reducir el precio de la electricidad, gracias a mayores eficiencias en el sector y a menores costos en operación y mantenimiento. Adicionalmente, continuar con las mejoras operativas y financieras del ICE y una modernización de la estructura tarifaria abarataría el precio de la electricidad y promovería una mayor electrificación de la industria y del sector transporte.



Diseñar una estrategia nacional de hidrógeno verde que fomente la producción y su uso en el transporte y la industria —también la investigación y la creación de un «hub» tecnológico— ayudaría al desarrollo de este sector y abriría nuevas oportunidades de exportación. La estrategia debe contemplar un plan de acción que incluya condiciones habilitantes, además de un marco legal y normativo que proteja las reservas de agua.

**Se estima que la producción de hidrógeno verde, además de ser suficiente para satisfacer la demanda interna, generaría nuevos bienes de exportación —derivados como el amoníaco y el metanol— hacia mercados de Europa y Asia.*



AGUA, SANEAMIENTO Y GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS, UN SECTOR CON MAYOR FORTALEZA INSTITUCIONAL

Priorizar las inversiones es crucial para usar los limitados recursos en los proyectos más urgentes y de mayor impacto, de manera que se garantice la provisión de agua potable y se cierre la brecha en los servicios de saneamiento y alcantarillado. Se debe impulsar la elaboración de planes maestros de agua y saneamiento —a nivel urbano, periurbano y rural—, lo que daría rigor técnico a la asignación de las inversiones, además de ejecutar los proyectos con las mayores eficiencias posibles.

Formular una reglamentación específica para promover las asociaciones público-privadas (APP) en el sector de agua y saneamiento permitiría captar nuevos recursos y fortalecer las capacidades de ejecución y operación de los proyectos. El objetivo es incrementar la inversión dirigida a ampliar la cobertura de los servicios de tratamiento de aguas residuales.

Fortalecer la regulación del sector es posible ajustando la metodología y estructura tarifaria y desarrollando un sistema de subsidios cruzados focalizados. El regulador debe velar por tarifas que contribuyan a la equidad, la eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios. El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) debería focalizar el apoyo técnico a las municipalidades y las ASADAS (asociaciones administradoras de los sistemas de acueductos y alcantarillados comunales ubicadas en zonas rurales) para que cumplan con la regulación económica y ofrezcan servicios de calidad.

Fomentar esquemas asociativos regionales para la gestión y valorización de los residuos sólidos generaría economías de escala, la vinculación del sector privado y el aprovechamiento de los residuos a lo largo de todo su ciclo de vida, en especial, los relacionados con desechos orgánicos, dado su potencial para reducir las emisiones en este sector.



Bajo LA LUPA

CAMBIO CLIMÁTICO

Costa Rica es vulnerable a eventos meteorológicos extremos de evolución rápida —por ejemplo, el aumento en intensidad y frecuencia de sequías, temperaturas extremas, huracanes y lluvias—, así como a eventos de manifestación lenta —incremento gradual de la temperatura, pérdida de biodiversidad, degradación de suelos y bosques, acidificación oceánica, aumento del nivel del mar e intrusión salina—. **Las obras de infraestructura deben adaptarse al impacto de estos fenómenos naturales para reducir el riesgo y mitigar las pérdidas.**



En Costa Rica las áreas silvestres protegidas representan el 25% del territorio nacional continental y el 30% de la superficie marina.



Cantidad de carros eléctricos:

247
en 2010

1.681
en 2018

6.134
en 2022
(noviembre)

83%

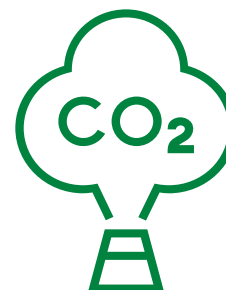
fenómenos naturales
de los últimos
50 años fueron
hidrometeorológicos

El 40% se concentró en
distritos de bajo y muy
bajo desarrollo social



0,3% del PIB

costo anual
promedio de los
daños ocasionados
por **eventos**
hidrometeorológicos
entre 2010 y 2020



El sector transporte
genera

el 49%
de las emisiones
de CO₂ del país



**La ganadería y
la agricultura**

el 27%



PROYECTOS A PRUEBA DE IMPACTOS CLIMÁTICOS

Utilizar el diagnóstico existente del iGOPP (Índice de Gobernabilidad y de Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres del BID) fortalecería la gestión del riesgo de desastres y mejoraría la resiliencia climática. Se requiere armonizar la regulación entre gestión del riesgo y adaptación, además de fortalecer al Ministerio de Hacienda en la administración financiera del riesgo de desastres naturales. También es necesario avanzar en la obligatoriedad del aseguramiento de infraestructura nueva y disponer de una evaluación cuantitativa de potenciales pérdidas ante desastres naturales y fenómenos climáticos. Así mismo, deben incorporarse criterios de resiliencia en la planificación y diseño de los activos e implementarse medidas que mitiguen eventuales impactos económicos, sociales y ambientales.

Incorporar soluciones basadas en la naturaleza fortalecería la resiliencia de las obras ante fenómenos climáticos adversos. En coordinación con el sector privado, deben tenerse en cuenta al momento de la renovación y el mantenimiento de la infraestructura.

Progresar con la implementación del Plan Nacional de Adaptación 2022-2026 contribuiría a enfrentar los efectos climáticos adversos. Para ello, será fundamental continuar con la ejecución de sus seis ejes de acción y desarrollar la normativa específica que permita construir un modelo de desarrollo resiliente.

Avanzar en los objetivos del Acuerdo de París y en el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Descarbonización —que establece lograr la carbono-neutralidad en 2050— generaría potenciales ganancias de 41.000 millones de dólares hasta 2050 por mejoras en la productividad, competitividad y calidad de vida.⁵

Facilitar el seguimiento de metas climáticas es posible si se fortalecen las capacidades y la coordinación entre los ministerios involucrados en el Plan Nacional de Descarbonización —como son los ministerios de Planificación, Hacienda, Ambiente y Energía, Obras Públicas y Transportes, Agricultura y Ganadería—. Adicionalmente, se deben diseñar indicadores y normativas en línea con el Sistema Nacional de Métricas de Cambio Climático (SINAMECC), la Estrategia Económica Territorial 2020-2050 y el Plan Nacional de Descarbonización 2050.

⁵ Groves, D. *et al.* (2020).



EDUCACIÓN Y FORMACIÓN para el desarrollo de habilidades pertinentes

El aprendizaje, a lo largo de la vida, impacta la empleabilidad y el bienestar de las personas. Desarrollar el capital humano es un propósito que empieza con la educación preescolar y continúa hasta los sistemas de formación profesional e intermediación laboral.



CALIDAD CON ENFOQUE INCLUSIVO

Se requiere mejorar la formación y acompañamiento a los docentes, así como avanzar en la transformación del sistema educativo y de formación laboral, para llevar aprendizajes de calidad a los grupos más vulnerables y apartados y corregir las desigualdades en la educación.



CONSOLIDAR LA PROFESIÓN DOCENTE DE CALIDAD, ASUNTO PRIORITARIO

Implementar el Marco Nacional de Cualificaciones para las Carreras de Educación (MNC-CE) ayudaría a disminuir las brechas de aprendizaje. Este marco busca establecer un conjunto mínimo de competencias esperadas de los profesores y tiene en cuenta una perspectiva de género e inclusión en los procesos de enseñanza.

Respaldar la instrumentalización y uso de los resultados de las pruebas de idoneidad para el ingreso a la carrera docente elevaría los estándares de admisión al cuerpo de profesores.

Promover la acreditación de las carreras universitarias de formación docente, alineándolas con los planes de estudio del Ministerio de Educación Pública (MEP), contribuiría a mejorar la calidad educativa y a reducir las brechas de aprendizaje.

Fortalecer el Instituto de Desarrollo Profesional, incorporando modelos de enseñanza basados en evidencia, redundaría en beneficio de la calidad educativa. Esto debe llevar a un proceso de transformación pedagógica que incluya habilidades digitales y aprendizaje acelerado, así como la respectiva dotación de materiales pedagógicos y tecnológicos para la apropiada implementación curricular.



FOCO EN LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL, LA EQUIDAD Y LA EFICIENCIA DEL GASTO

Aumentar la cobertura y la calidad de la educación preescolar, especialmente entre las familias de menores ingresos, se puede realizar mediante becas de transporte y alimentación, junto con campañas de sensibilización sobre la importancia de que los niños reciban, a tiempo, la educación que corresponde a su edad de desarrollo. Al mismo tiempo, se debe trabajar en mejorar la calidad acompañando a los docentes.

Reducir la exclusión educativa en primaria y secundaria es viable estructurando alternativas que faciliten la culminación de los ciclos escolares. Serían útiles, por ejemplo, la flexibilización de plazos, los programas de apoyo académico, además de fortalecer los programas integrales que contemplen sistemas de alerta temprana de exclusión. En paralelo, es clave hacer más efectiva la focalización de subsidios, becas y apoyos en alimentación y transporte, especialmente en los centros educativos con mayores índices de abandono.

Acelerar la transformación digital mejoraría la equidad y la eficiencia del gasto y potenciaría el aprendizaje. Es necesario que el MEP transite hacia una gestión de presupuesto por resultados, a través de una plataforma basada en buenas prácticas internacionales en materia de seguridad y calidad. La transformación digital es fundamental para habilitar el uso de tecnologías que promuevan el aprendizaje en distintas modalidades y acompañen los procesos de recuperación educativa en poblaciones con mayores rezagos.

Complementar las acciones del Gobierno con el apoyo del sector privado traería recursos adicionales para infraestructura educativa, equipamiento y conectividad. Es una oportunidad para llevar internet y equipos tecnológicos a centros educativos y hogares de zonas remotas. Esto permitiría el desarrollo y acceso a recursos digitales y analógicos que apoyen la tarea docente.



FORMACIÓN ALINEADA CON EL MERCADO LABORAL

Las habilidades profesionales adecuadas permiten acceder a un buen empleo, lo que repercute directamente en el bienestar de las personas. Por tanto, es necesario que los programas educativos se alineen, con pertinencia y calidad, a las demandas sociales y del sector productivo y corrijan las brechas de inclusión y género.



HABILIDADES QUE ABREN PUERTAS E IMPULSAN LAS TRAYECTORIAS PROFESIONALES

Conectar la oferta educativa con las necesidades sociales y de la industria exige desarrollar habilidades básicas, fortalecer la formación técnica secundaria y potenciar habilidades STEAM y socioemocionales en todos los ciclos educativos.⁶

Entre otras medidas, es necesario adecuar los programas de estudio de las carreras técnicas para responder a las necesidades de la industria 4.0 y robustecer los equipos encargados de su revisión.⁷ Para el desarrollo de las habilidades STEAM se recomienda fortalecer las capacidades de los docentes en el uso de pedagogías digitales y de indagación, así como explorar la ampliación de la oferta de los colegios científicos. Al mismo tiempo, se debe capacitar a los docentes en habilidades socioemocionales.

Fortalecer la oferta de formación laboral facilitaría una adecuada transición entre la escuela y el mercado de trabajo e impulsaría el progreso profesional. Se requiere acelerar la transformación del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) para mejorar la calidad y pertinencia de sus servicios.

Ampliar la oferta y la calidad de las PAML (políticas activas de mercado laboral) generaría más oportunidades para los grupos vulnerables. Se necesita consolidar el Sistema Nacional de Empleo, acelerando la implementación de la Agencia Nacional de Empleo (ANE) y mejorando el programa Empléate del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), así como desarrollar una oferta de PAML más variada y de calidad, por ejemplo, en materia de certificación de competencias y apoyo a la contratación.

Revisar el diseño del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) y agilizar su implementación facilitaría el aprendizaje a lo largo de la vida de las personas y el progreso profesional.⁸ Se requiere actualizar la estructura de niveles de cualificación y ampliar el número de cualificaciones, así como otorgar una mayor participación al sector productivo en su implementación, con el objetivo de garantizar su legitimidad, pertinencia y calidad.

⁶ STEAM se refiere a las habilidades en ciencia, tecnología, ingeniería, artes y matemáticas, por sus siglas en inglés. Las habilidades socioemocionales incluyen la capacidad de trabajar en equipo, de comunicarse adecuadamente, la responsabilidad, la empatía, entre otras.

⁷ La industria 4.0 se refiere a los sistemas de producción inteligentes y conectados que son diseñados para detectar, predecir e interactuar con el mundo físico de manera que permita tomar decisiones que apoyen en tiempo real la producción.

⁸ El MNC es el instrumento que ordena el sistema de educación y formación técnica profesional, estableciendo las cualificaciones necesarias para obtener una titulación, guiar la formación, clasificar las ocupaciones y puestos de trabajo y facilitar la movilidad de los trabajadores entre diferentes niveles.



Bajo LA LUPA

GÉNERO Y DIVERSIDAD

Las mujeres tienen una menor participación en el mercado laboral y una mayor tasa de desempleo con respecto a los hombres. Brindarles más oportunidades contribuiría a mejorar la equidad y al crecimiento económico.



Las mujeres tienen un nivel educativo más elevado, sin embargo su participación en el mercado de trabajo es menor.



55%

graduados en secundaria y universidad **son mujeres**



Participación mercado laboral

Mujeres **49%** Hombres **71%**



Mujeres

26%

Jóvenes entre 15 y 29 años **que no estudian ni trabajan**

En OCDE



Hombres

12%

16%



11%

Las mujeres dedican

2,6

veces más horas de cuidado a la semana que los hombres

78%

de los cuidadores de larga duración en edad de trabajar son mujeres



56% de las **personas en condición de discapacidad**

se encontraban fuera del mercado laboral en 2018...

frente al **32%** en las **personas sin condición** de discapacidad

La escolaridad promedio

de la población indígena es de

5,7 años
(8,7 años la nacional)



70%

de la población indígena **tiene al menos una necesidad básica insatisfecha** (25% nacional)



LA IGUALDAD DEBE MATERIALIZARSE EN EMPLEO Y EMPRENDIMIENTO

Desarrollar el plan de trabajo de la Iniciativa de Paridad de Género (IPG), que se viene implementando con el BID, el Foro Económico Mundial y la Agencia Francesa de Desarrollo, contribuiría a cumplir los objetivos de incrementar la participación laboral femenina y lograr que más mujeres ocupen puestos de liderazgo.

Fortalecer la articulación y coordinación interinstitucional facilitaría la implementación de las políticas y programas dirigidos a mejorar las oportunidades de trabajo de las mujeres. Esto también incorporaría con mayor énfasis el enfoque de género y diversidad en los programas del MTSS.

Reducir los costos y requerimientos de formalización de empresas dirigidas por mujeres incentivaría la constitución oficial de sus emprendimientos y el acceso a crédito. Se sugiere hacerlo en coordinación con la Mesa Tripartita para el Tránsito a la Formalidad del MTSS.

Capacitar a empresas y organizaciones para que creen espacios de trabajo respetuosos e inclusivos mejoraría las condiciones y oportunidades laborales de poblaciones discriminadas. Por ejemplo, al generar conciencia sobre la relevancia de la igualdad de género, se comprende mejor la incorporación de las mujeres en actividades en las que tradicionalmente no han participado.

**Diseñar una evaluación de puestos de trabajo con enfoque de género y diversidad ayudaría a promover una mayor participación laboral de las mujeres, las minorías étnicas y las personas en condición de discapacidad.*

Reformular las políticas de contratación de funcionarios públicos —incluyendo cargos directivos— para que incorporen perspectivas de género y diversidad, atraería talento de grupos subrepresentados. Los procesos de selección deben ser meritocráticos, abiertos y protegidos legalmente contra la discriminación.

**Es aconsejable identificar las brechas de representación en el sector público.*



EL VALOR DE CUIDAR PERSONAS

Extender la Red de Cuido mediante APP permitiría beneficiar a mujeres que estén por encima de la línea de pobreza y llegar a más adultos mayores y personas en condición de discapacidad. El objetivo es aumentar los recursos, de manera que mejore la calidad y la dotación presupuestaria de esta red y se fortalezca la coordinación interinstitucional. Es una medida que también aumentaría la empleabilidad de las mujeres, sobre quienes recae el trabajo doméstico no remunerado, como el cuidado, lo que constituye una barrera de entrada al mercado laboral. Es recomendable realizar proyecciones de la demanda actual y potencial y generar conocimiento sobre la oferta pública y privada de los servicios de cuidado, así como desarrollar un sistema de indicadores cuyo propósito sea monitorear y evaluar la política pública.

Profesionalizar los oficios asociados al cuidado de personas ayudaría a aprovechar el potencial de expansión de esta área en la economía, mediante la capacitación y certificación de quienes se dedican al cuidado.

Hacer pedagogía sobre el cuidado que requieren tanto los menores como las personas con dependencia funcional generaría mayor entendimiento en la sociedad sobre el trabajo que esto implica.

Implementar y promover el uso de la licencia por paternidad en el sector privado serviría para incentivar un mayor involucramiento de los hombres en la atención diaria de los hijos y en las tareas propias del hogar, contribuyendo a la corresponsabilidad familiar y permitiendo que las mujeres participen en mayor medida en el mercado laboral.



Fortalecimiento del **MARCO INSTITUCIONAL Y DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

Las instituciones sólidas mejoran la productividad y favorecen nuevas oportunidades de desarrollo. En ese sentido, el sector público debe trabajar en estrecha colaboración con el sector privado, de manera transparente y con una normativa clara y simplificada. La gestión rigurosa del presupuesto, para que la deuda sea sostenible en el mediano y largo plazo, contribuye a la estabilidad macroeconómica, protege las inversiones y permite alcanzar mayores logros sociales.



FINANZAS SOSTENIBLES

La óptima administración del presupuesto dotaría al Gobierno de mayores recursos para cerrar las brechas en infraestructura y seguir haciendo frente a las demandas sociales.



SISTEMA TRIBUTARIO PROGRESIVO Y DIVERSIFICADO

Ampliar la base de asalariados contribuyentes y eliminar las exenciones que benefician a los sectores de mayores ingresos favorecería la progresividad del sistema tributario.

Evaluar la reducción de las cargas sociales sobre los empleados y empleadores permitiría generar incentivos que fomenten el empleo formal.

Revisar e introducir reformas en algunos de los principales procesos de recaudo (registro, declaración, verificación y pagos) es una oportunidad para fortalecer la administración tributaria y disminuir la evasión, potenciando el papel de la tecnología y contribuyendo a un sistema más eficiente.



EFICIENCIA Y EQUIDAD EN EL GASTO

Implementar la reforma al régimen de empleo público —que busca simplificar y racionalizar el actual sistema de remuneraciones— permitiría que el gasto salarial transite hacia una senda sostenible en el mediano plazo.

Avanzar en la efectiva puesta en marcha de la Ley General de Contratación Pública ayudaría a reducir costos, al hacer adquisiciones de mayor escala y aumentar la competencia, y acortaría los tiempos de los procesos. Todas las entidades estatales centralizarían sus contrataciones en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) del Ministerio de Hacienda.

**Según la [Contraloría General de la República](#), centralizar las contrataciones utilizando el SICOP podría generar un ahorro anual equivalente al 1,6% del PIB.*



Garantizar que los recursos de los programas asistenciales lleguen a quienes realmente los necesitan es posible con una reforma institucional que mejore la focalización del gasto social. Dicha reforma debe reducir la fragmentación y superposición de programas con el objetivo de alcanzar mayores niveles de eficiencia y equidad del gasto.

Fortalecer el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE) —la base de datos que consolida a potenciales receptores de ayudas sociales— ayudaría a focalizar con mayor rigor la entrega de recursos. Existen espacios de mejora en la forma de recopilar los datos y en las posibilidades de actualizar la información. Incorporar [inteligencia de negocios](#) en el SINIRUBE permitiría sofisticar esta herramienta y hacerla más efectiva en el control y ejecución de los programas sociales.



INSTITUCIONES FISCALES ROBUSTAS

Extender la cobertura institucional del marco fiscal de mediano plazo y de la regla fiscal y fortalecer el Consejo Fiscal otorgaría mayor credibilidad a la política presupuestaria. Incluir en el marco fiscal de mediano plazo a la totalidad de entidades del sector público complementaría la aplicación de la regla fiscal. También se le deben otorgar capacidades técnicas al Consejo Fiscal para que desarrolle sus funciones de observador independiente sobre el estado de las finanzas públicas.



SECTOR PÚBLICO CONFIABLE Y EFICIENTE

La corrupción se reduce y la gestión de recursos mejora con articulación interinstitucional, rendición de cuentas y contrataciones públicas transparentes.



MEDIDAS DE INTEGRIDAD, TRANSPARENCIA Y COORDINACIÓN

Introducir ajustes al sistema de declaraciones juradas de empleados y contratistas del Estado contribuiría a la prevención y gestión eficiente ante eventuales irregularidades. Es necesario un cambio normativo que permita incluir en dichas declaraciones los valores de adquisición de bienes y el patrimonio de cónyuges, parejas y dependientes, además de depósitos y dinero efectivo, así como una estimación anual de gastos.

**La normativa debería contener una definición precisa y con rango legal de conflicto de interés, basándose en la legislación comparada y en los estándares internacionales, que sirva para sancionar el uso de información privilegiada y otras influencias indebidas.*

Actualizar el sistema de ética pública contribuiría a evitar casos de corrupción. Este esfuerzo requiere de reformas estructurales a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (Ley 8422) y a su reglamento. Adicionalmente, se necesita promover en el sector privado la adopción de planes de prevención y cumplimiento para evitar irregularidades. Se recomienda promover códigos de conducta cooperativa, teniendo en cuenta las mejores prácticas y estándares internacionales.

Elaborar un «marco de integridad jurídica» con normas de cumplimiento para los contratistas de obra pública facilitaría que se subsanen inconvenientes y, por lo mismo, evitaría parálisis en los proyectos. Esto mejoraría los procesos de la relación público-privada, acatando lo dispuesto en las leyes anticorrupción, antilavado y de sanciones.



Profundizar el uso de MapalInversiones —plataforma digital que permite hacer seguimiento a los ciclos presupuestales de las obras y emite alertas tempranas de fraude, entre otras funcionalidades— contribuiría a la transparencia de los proyectos y reduciría sobrecostos en los procesos de contratación.

**MapalInversiones es una iniciativa del BID que promueve la transparencia en el uso de los recursos públicos en América Latina y el Caribe.*

Fortalecer la gobernanza y la coordinación entre las instituciones involucradas en el Plan Nacional de Descarbonización es clave para monitorear el cumplimiento de las metas. En esta tarea es necesario definir con especial énfasis las funciones del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), así como fortalecer las capacidades de otros ministerios clave como el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería.



INVERSIONES CON LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

Implementar cambios en los procesos de evaluación y selección de los proyectos —desde la preparación hasta la implementación, supervisión y monitoreo— mejoraría la gestión y planificación de la inversión pública. Dichos procesos deben incluir análisis de riesgos e impactos ambientales y sociales.⁹

Reforzar el entorno para el desarrollo de APP eficientes y sostenibles ayudaría a identificar y priorizar proyectos con potencial para la participación privada que fomenten planes de desarrollo sectoriales. Se sugiere continuar fortaleciendo el marco regulatorio e institucional de las APP, con énfasis en las actividades orientadas a robustecer los procesos de preparación de proyectos —dotación de recursos, capacitación técnica de los entes involucrados, identificación, gestión y asignación de riesgos, gestión de partes interesadas, sostenibilidad, responsabilidad fiscal, entre otros—, así como su financiamiento sostenible y evaluación.¹⁰

⁹ El Marco de Política Ambiental y Social del BID de septiembre de 2020 ofrece lineamientos en estas áreas (BID, 2020).

¹⁰ Una herramienta que permite analizar los retos y oportunidades para el desarrollo de APP eficientes y sostenibles en Latinoamérica y el Caribe es [Infrascopio](#), desarrollado conjuntamente entre Economist Impact y el BID.



Bajo LA LUPA

DIGITALIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN

Un país que aproveche el potencial de las nuevas tecnologías requiere de la adecuada gobernanza y de una política de ciberseguridad. La simplificación normativa y la coordinación interinstitucional conllevan a servicios digitales útiles, que permiten desde el cuidado de las inversiones públicas hasta la reducción y agilización de trámites y procedimientos.



USD 338 millones se requieren para alcanzar los estándares de la OCDE en conectividad (USD 145 millones, para conectividad rural).



Solo el **30%** de los trámites se pueden empezar en línea (100% en Uruguay y 81% en la Unión Europea)

El **15%** de los trámites se pueden completar en línea (41% en Uruguay)



Costa Rica

3 horas para completar un trámite

Chile 2 horas
América Latina y el Caribe 5,4 horas

21%

de la población cuenta con acceso a banda ancha fija (34% en la OCDE)



El acceso a servicios de banda ancha fija representa el

13,5% del ingreso mensual (2,4% en OCDE)



La velocidad del internet es

1/3 en comparación con países de la OCDE (34 Mbps vs 101 Mbps)



HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS QUE MEJOREN LA GESTIÓN PÚBLICA

Acompañar la digitalización del sector público con la simplificación de trámites y normas, especialmente en ministerios clave, promovería el avance del actual programa que busca reducir cargas administrativas y facilitar diligencias de ciudadanos y empresas.

Establecer un sistema digital que unifique la declaración de intereses y las declaraciones patrimoniales mejoraría los procesos de verificación y control. Así se fortalecería la coordinación entre la Contraloría General y la Procuraduría de Ética Pública, permitiendo que esta última ejerza un rol más activo y preventivo en la detección de potenciales irregularidades.

Continuar implementando el proyecto de Hacienda Digital aportaría al propósito de modernizar los sistemas de tributación, aduanas y gestión financiera, lo que haría más eficiente el recaudo, reduciría la evasión fiscal y mejoraría la gestión del gasto público.



BASES PARA EL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Definir con mayor claridad las funciones y el modelo de gestión de la Dirección de Gobernanza Digital y del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) contribuiría a progresar con la digitalización del gobierno. Para ello será necesario reforzar las capacidades operativas y de rectoría de ambas instituciones, de manera que se mejore la coordinación y supervisión de los diferentes programas y se optimicen los recursos.

Avanzar con la implementación de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad reduciría el rezago en seguridad cibernética. Se requiere elaborar e implementar un plan de protección de la infraestructura crítica para garantizar la confidencialidad, integridad y resiliencia de los servicios esenciales del país. Adicionalmente, es necesario crear un centro de operaciones gubernamental (G-SOC), reforzar el equipo nacional de respuesta para emergencias informáticas (CSIRT-CR), promover la formación de equipos de respuesta a incidentes de ciberseguridad sectoriales y fortalecer las capacidades de los equipos ciberforenses de la policía y de investigación digital, lo que requiere actualizar los marcos legales y regulatorios.



REFERENCIAS



- » BID. (2020). Marco de Política Ambiental y Social. Banco Interamericano de Desarrollo. [VER AQUÍ.](#)
- » García, A., Iglesias, E. y Puig, P. (2021). Informe anual del índice de desarrollo de la banda ancha 2020: brecha digital en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. [VER AQUÍ.](#)
- » Groves, D. et al. (2020). Costos y beneficios de la descarbonización de la economía de Costa Rica: Evaluación del Plan Nacional de Descarbonización bajo incertidumbre. Banco Interamericano de Desarrollo. [VER AQUÍ.](#)
- » MIDEPLAN. (2018). Índice de Desarrollo Social 2017. [VER AQUÍ.](#)
- » Ministerio de Hacienda. (2021). Gasto tributario en Costa Rica 2020. [VER AQUÍ.](#)
- » Programa Estado de la Nación. (2021). Estado de la Nación 2021. Consejo Nacional de Rectores. [VER AQUÍ.](#)
- » Roseth, B., Reyes, A. y Santiso, C. (2018). El fin del trámite eterno: ciudadanos, burocracia y gobierno digital. Banco Interamericano de Desarrollo. [VER AQUÍ.](#)
- » Stampini, M. et al. (2020). ¿Trabajar menos para cuidar de los padres?: Los efectos laborales de la atención a la dependencia en el hogar en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. [VER AQUÍ.](#)
- » Ueda, J. y M. Pecho. (2018) *Tax Gap Analysis for General Sales Tax and Corporate Income Tax*. Fiscal Affairs Department, FMI. [VER AQUÍ.](#)



Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Vega García, Pablo.

BIDeconomics Costa Rica: panorama de oportunidades / Pablo Vega García, Melanie Jiménez Montero; editor, Andrés Gómez Osorio.

p. cm. — (Monografía del BID; 1060)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Sustainable development-Costa Rica. 2. Economic development-Social aspects-Costa Rica. 3. Infrastructure (Economics)-Costa Rica. 4. Human capital-Costa Rica. 5. Costa Rica-Economic policy. 6. Costa Rica-Social policy. 7. Climate change-Costa Rica. I. Jiménez Montero, Melanie. II. Gómez Osorio, Andrés, editor. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Representación en Costa Rica. IV. Serie. IDB-MG-1060

Códigos JEL: A10, F63, H11, H20, H50, I21, J20, J24, O10, Q01.

Palabras clave: Costa Rica, crecimiento, productividad, desarrollo, pobreza, desempleo, desigualdad, infraestructura, transporte, energía, agua, saneamiento, residuos sólidos, cambio climático, descarbonización, sostenible, capital humano, educación, formación, mercado laboral, género, diversidad, finanzas públicas, instituciones, sector público, digitalización, oportunidades, BIDeconomics.

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Autores:
Pablo Vega García
Melanie Jiménez Montero

Edición
Andrés Gómez Osorio

Revisión:
Fabiola Martínez Ortiz

Diseño:
Sara María Ochoa Botero

