

# BID Economics

## Esencial Costa Rica +

Más próspera | Más inclusiva | Más sostenible



Editores  
Fidel Jaramillo  
Priscilla Gutiérrez  
Laura Torrentes  
Marta Ruiz - Arranz

Edición y diseño  
Andrés Barboza  
Loreto Setién  
Cristina González  
Mauricio Monge

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

BID Economics. Esencial Costa Rica: Más próspera, más inclusiva, más sostenible / editores, Fidel Jaramillo, Priscilla Gutiérrez, Laura Torrentes, Marta Ruiz-Arranz. p. cm. — (Monografía del BID ; 753)

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. I. Jaramillo, Fidel, editor. II. Gutiérrez, Priscilla, editora. III. Torrentes, Laura, editora. IV. Ruiz-Arranz, Marta, editora. V. Banco Interamericano de Desarrollo. Representación en Costa Rica. VI. Serie. IDB-MG-753

Códigos JEL: J24, F63, H54, A100, N16

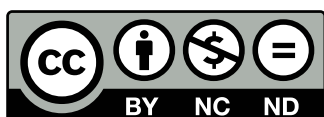
Palabras clave: Género, Integración, Productividad laboral, Política Fiscal, Inversión Pública, Economía, Países en desarrollo, Desarrollo, Capital Humano, Pobreza, Desigualdad, Globalización, Finanzas Públicas, Infraestructura, Investigación y Desarrollo.

Copyright © 2019 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.





# Contenido

---

1.	Proceso del documento .....	4
2.	Un modelo de desarrollo exitoso en América Latina y el Caribe.....	5
3.	Redefiniendo la agenda de desarrollo .....	8
	A. Fortalecimiento de las finanzas públicas.....	10
	B. Desarrollo de infraestructura de calidad y resiliente .....	13
	C. Mejora de la productividad y reducción de las brechas productivas .....	17
	D. Acumulación de capital humano para la inclusión y la competitividad .....	20
4.	En suma .....	24



## 1. Proceso del documento

En el BID trabajamos para mejorar la calidad de vida en América Latina y el Caribe a través de mejoras en la salud, educación e infraestructura, con un firme compromiso en la obtención de resultados medibles y de los más altos estándares de integridad, transparencia y rendición de cuentas.

Costa Rica se posiciona como uno de los países más exitosos de la región. El Banco ha contribuido a las acciones

del Gobierno orientadas a lograr un crecimiento más elevado, inclusivo y sostenible y representa la principal fuente de financiamiento multilateral en el país. El análisis desarrollado en este documento se orienta a la identificación y priorización de las principales barreras que restringen un mayor crecimiento económico, así como en los desafíos que persisten en materia social.

## 2. Un modelo de desarrollo exitoso en América Latina y el Caribe



<https://vimeo.com/364317322>

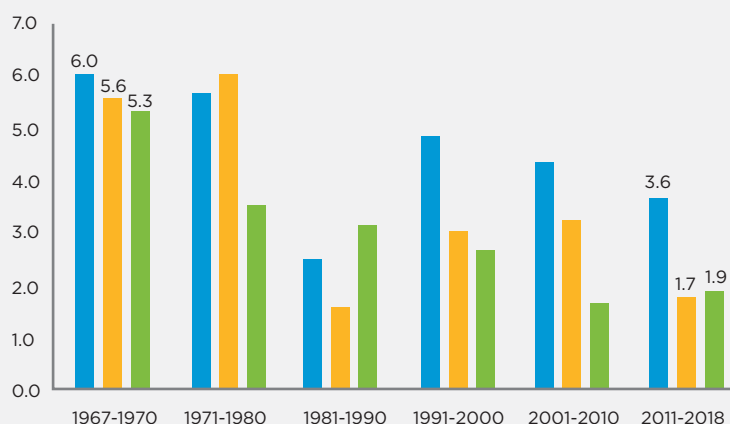


*Costa Rica se ha caracterizado por un crecimiento económico sostenido, un régimen político estable, una política social inclusiva y la promoción de una conciencia ambiental permanente.*

**Costa Rica ha tenido un desarrollo económico, social e institucional relativamente exitoso para la región latinoamericana.** El crecimiento económico anual ha promediado 5,3% en los últimos 50 años, por encima de América Latina y el Caribe -ALC- (4,4%) y de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- (3,4%). La población cuenta con acceso casi universal a servicios de

educación primaria y salud, un régimen democrático estable, un sólido estado de derecho, bajos niveles de violencia e inseguridad y políticas innovadoras de conservación del medio ambiente. Estos factores se han traducido en altos índices de bienestar y satisfacción de vida para su población. Este progreso le ha permitido avanzar en el proceso de adhesión a la OCDE, esperando alcanzar su incorporación en 2020.

**Crecimiento del PIB real 1961-2018**  
(%)



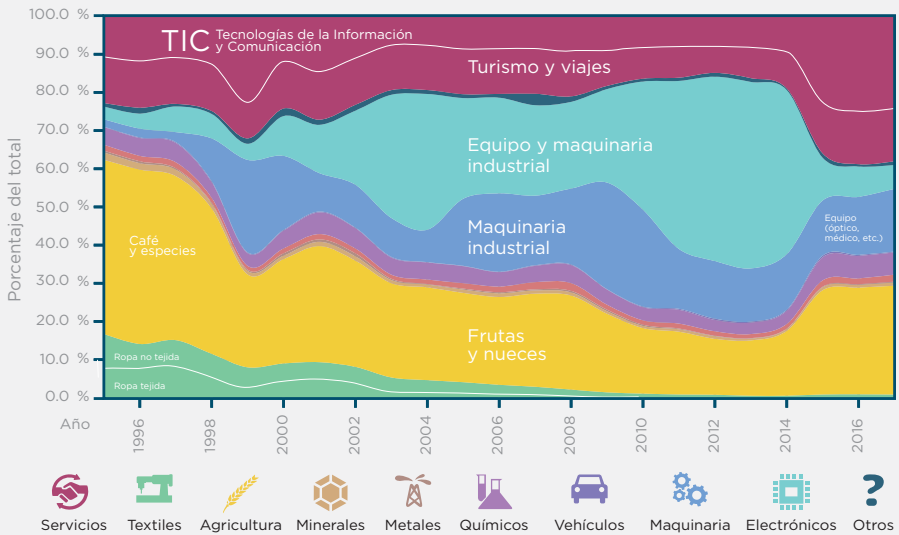
■ Costa Rica ■ América Latina y el Caribe ■ OCDE

Fuente: Banco Mundial.

Su estrategia de crecimiento se ha basado en la apertura e integración comercial, y en la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED), como vías para transformar la vocación productiva y exportadora del país. La creación de las zonas francas y la promoción internacional favorecieron la atracción de grandes compañías extranjeras, lo que ha resultado en un aumento de las exportaciones, así como en su diversificación y sofisticación. Mientras que al inicio de la década de los noventa menos del 5% de las

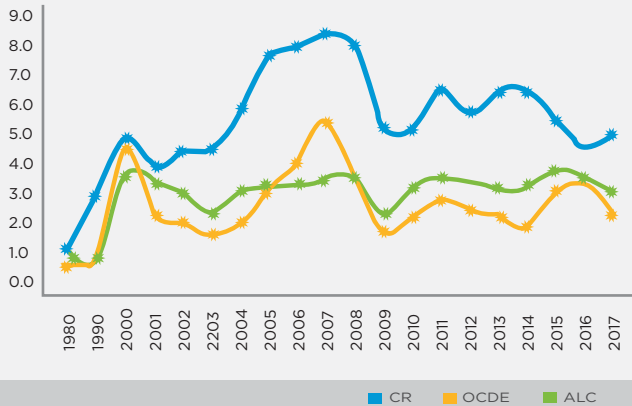
exportaciones eran de alta tecnología, ahora éstas superan el 35%. Costa Rica se constituye hoy como el primer exportador de productos de alta tecnología en América Latina (AL) y el primer país exportador per cápita de bienes y servicios de la región. Al mismo tiempo, la IED ha permitido complementar el ahorro nacional, generar oportunidades de empleo mejor remunerado, capacitar recursos humanos e incorporar nuevas tecnologías.

### ¿Qué exportó Costa Rica entre 1995 y 2017?



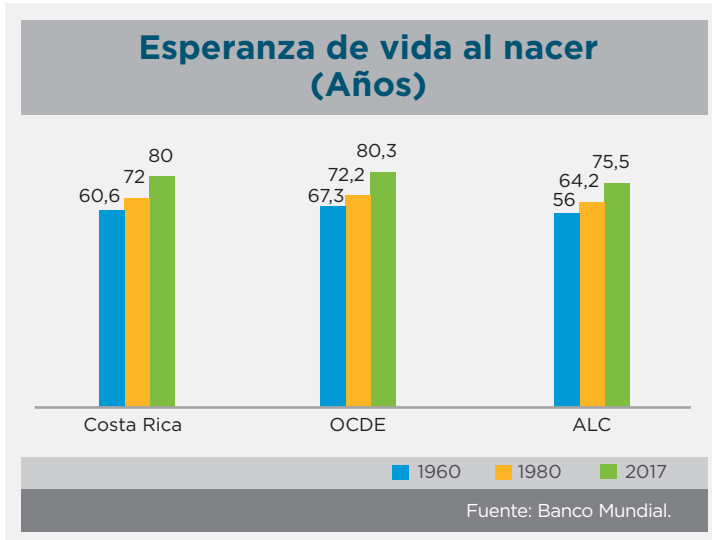
Fuente: Atlas of Economics Complexity, Harvard University

### Inversión extranjera directa, entrada neta de capital (% del PIB)



Fuente: Banco Mundial.

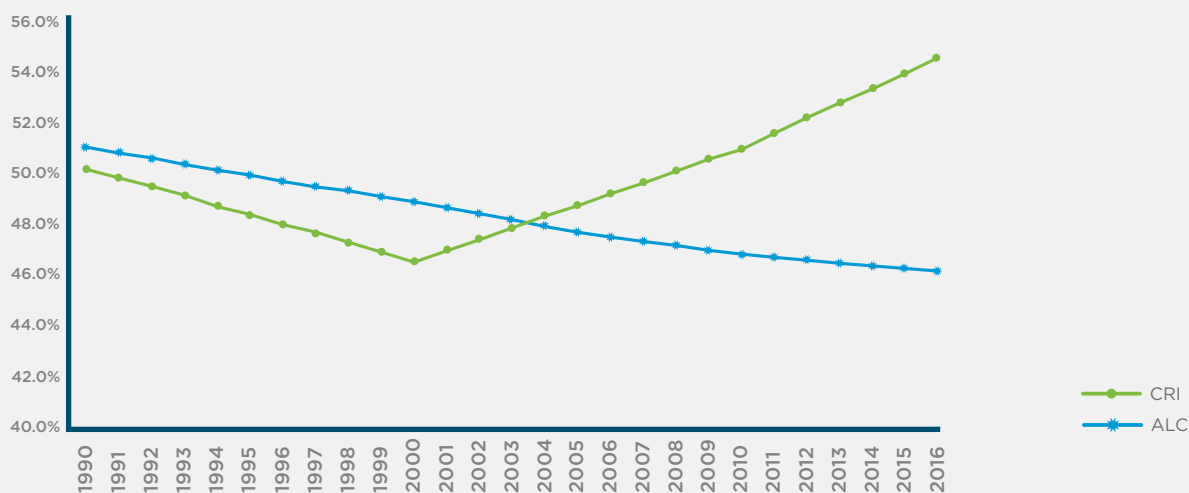
El país ha invertido en un estado de bienestar con importantes logros sociales. El alto nivel de gasto social ha permitido garantizar el acceso universal a servicios básicos y lograr mejoras sustanciales en los principales indicadores sociales. La esperanza de vida al nacer es de 80 años, similar a los países de la OCDE (80,3) y superior a los países de ALC (75,5). La tasa neta de matrícula primaria es incluso superior a los países de la OCDE (96,6% vs 96,3), alcanzando este logro mucho antes que el promedio de ALC (93,2).



Se ha posicionado históricamente como un país comprometido con el cuidado al medio ambiente. Cuenta con un gran capital natural, albergando al 6,5% de la biodiversidad del planeta Tierra. Es pionero en los pagos nacionales por servicios ambientales y en el cuidado de áreas prote-

gidas terrestres y marinas, lo que le ha permitido crear una marca “verde” reconocida mundialmente, que ha apuntalado a la industria del turismo, que representa más del 40% de las exportaciones de servicios y más del 6% del PIB en los últimos años.

### Área forestal (% área total)



Fuente: Banco Mundial.



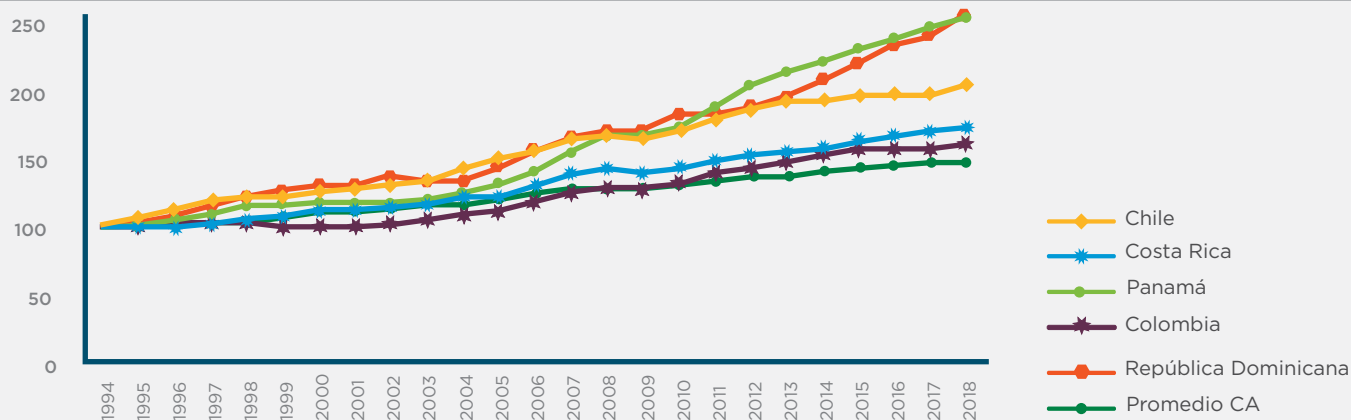
### 3. Redefiniendo la agenda de desarrollo

*A pesar de los avances logrados, aún persisten barreras que restringen un mayor crecimiento económico y la convergencia hacia países de mayores ingresos. Esto apunta a la necesidad de redefinir algunos elementos del modelo de desarrollo, que, aunque exitoso en muchos frentes, requieren replantearse con miras a lograr un crecimiento más inclusivo y sostenible.*

La contribución de la productividad al crecimiento económico ha sido limitada, previniendo que Costa Rica converja más rápidamente a los países de altos ingresos. En efecto, la contribución de la productividad al crecimiento fue de 25% en los últimos 50 años, mientras que en los países en desarrollo que llevaron a cabo una convergencia exitosa con los más avanzados, fue mayor al 50%. El capital ha sido el factor que más ha aportado

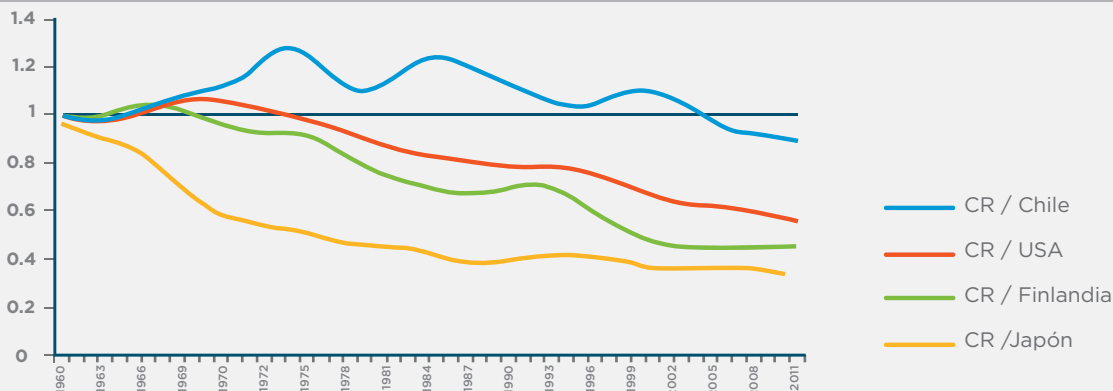
al crecimiento; no obstante, su nivel ha disminuido. Comparativamente, Costa Rica invierte menos de lo que corresponde a su nivel de ingresos, lo que se refleja en parte en la cobertura y calidad de la infraestructura que, además de afectar la competitividad de la economía, está expuesta a eventos climáticos extremos, alcanzando anualmente pérdidas de 0,17% del PIB.

**Evolución del PIB per cápita  
(Índice 1994=100)**



Fuente: Fondo Monetario Internacional, 2019

**Productividad de Costa Rica vs otras economías**



Fuente: Monge González, 2016

**Este conjunto de factores ha tenido un impacto en la arena social.** La pobreza se ha mantenido persistentemente en alrededor de 20% de los hogares en la última década, y aunque ésta es relativamente baja en el contexto latinoamericano, es 1,7 veces el promedio de los países de la OCDE. La pobreza es explicada por una combinación de factores, entre los que destacan los rezagos educativos en secundaria y bajo rendimiento escolar, en particular en áreas rurales y en la población indígena; el embarazo adolescente y su impacto en las trayectorias educativas de las jóvenes; la falta de pertinencia en la formación para el trabajo; y las diferencias en el acceso a servicios sociales. La desigualdad en la distribución del ingreso ha aumentado, tendencia vinculada a una mayor informalidad, limitadas oportunidades de trabajo de alta

calidad y persistencia de altos salarios en el sector público. Las inequidades se expresan también a nivel territorial. La Gran Área Metropolitana (GAM) registra un mayor dinamismo económico y desarrollo social, en contraste con las zonas limítrofes con los países vecinos y en los litorales, que presentan una mayor concentración de distritos con un Índice de Desarrollo Social bajo o muy bajo. Por otra parte, si bien el país exhibe una de las proporciones más altas de gasto social de ALC, los servicios reflejan desafíos en términos de calidad y pertinencia. Para alcanzar un crecimiento mayor y más inclusivo, transitar de un nivel de renta media a uno de renta alta y consolidar el estado de bienestar costarricense, desde la perspectiva del Grupo BID es necesario abordar los retos en las siguientes áreas:





<https://vimeo.com/364319176>



## A. Fortalecimiento de las finanzas públicas

**Costa Rica presenta un desbalance fiscal producto de un estancamiento en la presión impositiva y un aumento acelerado del gasto corriente.** La presión impositiva, de alrededor de 13% del PIB, es inferior a la de países con ingresos similares, debido a una base gravable estrecha, consecuencia de numerosos tratamientos y regímenes preferenciales y exoneraciones en los principales impuestos, así como deficiencias estructurales y organizacionales de administración tributaria. Por otro lado, a raíz de la crisis financiera internacional de 2008, la implementación de políticas expansivas supuso un aumento del gasto corriente (de 13,2% del PIB en 2008 a 18,8% en 2018), en particular de las remuneraciones, regímenes de pensiones no contributivas y transferencias corrientes<sup>1</sup>. Parte importante del gasto corriente responde al crecimiento de las remuneraciones en la administración pública<sup>2</sup>, las segundas más altas de ALC. Además, el gasto es altamente rígido<sup>3</sup> y exhibe una baja eficiencia. Estos desafíos reflejan una débil institucionalidad fiscal, que no ha permitido una adecuada coordinación entre los ingresos y gastos ni un control de austeridad, a través de herramientas como la regla fiscal, el proceso presupuestario y la evaluación de la gestión por resultados.

Como consecuencia de este desequilibrio, el balance del GC pasó de un superávit de 0,2%

en 2008 a un déficit de 5,9% del PIB en 2018, el segundo mayor de ALC, mientras que la deuda pública se duplicó en la última década (de 24,1% del PIB en 2008 a 53,7% en 2018) con perspectivas de ubicarse en niveles superiores al 60% del PIB en los próximos años. Esta dinámica ha erosionado el espacio para la inversión pública, que pasó de 1,7% del PIB en 2008 a 1,4% en 2018, uno de los niveles más bajos en ALC y en la OCDE. Además del alto nivel de la deuda, se enfrentan desafíos en su gestión (plazos, tasas y moneda a los que está colocada), lo cual incrementa riesgos de refinanciación, de tasa de interés y cambiario, y dificulta el manejo del flujo de caja del Gobierno. En el mediano plazo, el cambio demográfico impondrá presiones en el gasto público a través del sistema de pensiones. La población mayor de 65 años aumentará de 8,2% en 2018 a 13,0% en 2030<sup>4</sup> y a 23,7% en 2050<sup>5</sup>. El régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS) presenta una delicada situación actuarial, y en ausencia de reformas, su fondo de reservas se agotará en 2030.

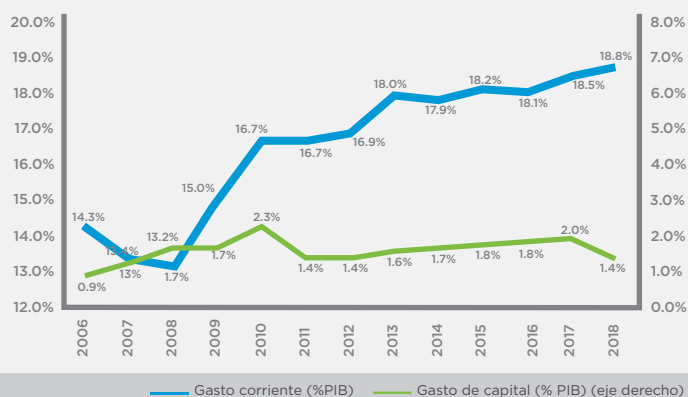
**Para solventar parte de estos desafíos, después de casi dos décadas, se aprobó una reforma fiscal** que, implementada a cabalidad, estabilizaría las finanzas públicas y fortalecería la institucionalidad fiscal. La aproba-

1. El 85% de las transferencias se destinan a educación, a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y a programas sociales.
2. Costa Rica tiene uno de los mayores gastos en masa salarial del GC en ALC, como porcentaje del PIB, del gasto total y de los ingresos tributarios (7%, 36% y 45%, respectivamente).
3. Los mayores componentes del gasto corriente, remuneraciones y transferencias, son altamente inflexibles. Además, 8,0% del PIB se destina a la educación pública, resultando en que más del 90% de los gastos sean predefinidos.
4. Impacto fiscal del cambio demográfico. (Contraloría General de la República, 2019).
5. América Latina y el Caribe: Estimaciones y proyecciones de población. (Celade, 2019).

ción constituye un paso en la dirección correcta para reducir las necesidades de financiamiento del GC, lo cual mejoraría la dinámica de la deuda y la confianza de los mercados. De igual forma, la creación e implementación de una regla fiscal de gasto corriente contribuirá a introducir más disciplina en las decisiones de gasto al tiempo

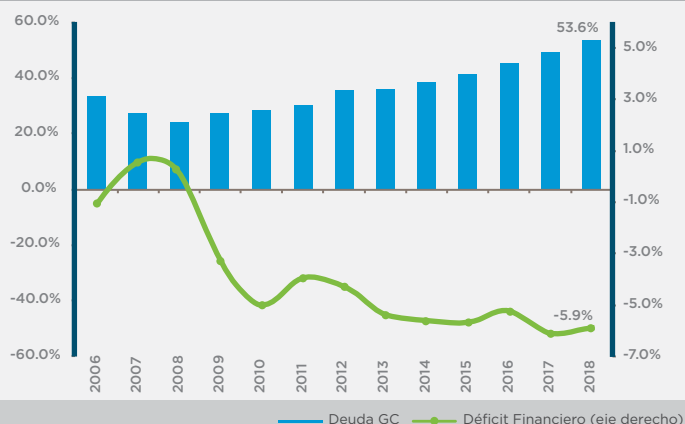
que un consejo fiscal independiente monitoreará su cumplimiento. La Estrategia Fiscal del Gobierno contempla también, en el mediano plazo, la aprobación de la Ley de Empleo Público para mejorar el servicio civil y una reingeniería institucional<sup>6</sup> que depurará duplicaciones y funciones innecesarias en las instituciones públicas.

**Gasto corriente y gasto de capital (% PIB)**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

**Resultado financiero y deuda del Gobierno Central (% PIB)**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

## Reforma fiscal en Costa Rica

El 4 de diciembre de 2018 la Asamblea Legislativa aprobó, en segundo debate, la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

La Ley aprobada consta de cuatro títulos, cuyas medidas principales son:

### 1. Ley de Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Se establece la transformación del impuesto de ventas en un impuesto al valor agregado (IVA), manteniéndose la tasa del 13%, con tarifas reducidas para ciertos bienes y servicios. Se extiende el alcance a los servicios.

### 2. Ley del Impuesto a los Ingresos y Utilidades

Se crean nuevos tramos para ingresos más altos. En cuanto a las rentas de capital, se incrementó del 8% al 15% el impuesto sobre las ganancias que generen. Asimismo, los excedentes o utilidades pagados por cooperativas u otras similares a sus asociados estarán sujetos a una tarifa del 10%. Y se establece también un nuevo impuesto del 15% sobre las ganancias que se obtengan de la venta de propiedades. Además, se introduce el mecanismo de renta global.

### 3. Modificación a la Ley de Salarios de la Administración Pública

Las anualidades pasan a ser un monto fijo invariable. En el caso de la cesantía, ésta tendrá un tope de 8 años. El incentivo por dedicación exclusiva se reduce a la mitad: 25% adicional del salario para licenciados y 10% extra para bachilleres. El pago por prohibición se reduce a 30% para licenciados y a 15% para bachilleres. Además, se crean topes al crecimiento de los salarios de los jefes de instituciones.

### 4. Responsabilidad Fiscal

La regla fiscal determina cuánto es el límite de crecimiento del gasto corriente. Estos límites están determinados, por el crecimiento promedio de los últimos 4 años del PIB nominal y el nivel de deuda del GC del período presupuestario anterior. Por otro lado, la ley incluye cambios en algunos destinos específicos buscando otorgar mayor flexibilidad al gasto.

6. Costa Rica es el país de Centroamérica con el mayor número de instituciones públicas (330 vs 145 en promedio).



## Oportunidades

### **Implementación estricta de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, tanto por el lado de los ingresos, como el lado del gasto.**

Esto requerirá fortalecer la administración tributaria en varios frentes para recaudar eficientemente el IVA, al tiempo que se mantiene una disciplina estricta para lograr que todas las instituciones se ciñan a los lineamientos de gasto establecidos y cumplan con los límites de crecimiento del gasto corriente.

### **Fortalecimiento de institucionalidad fiscal a través de Regla Fiscal y creación del Consejo Fiscal.**

Las reglas fiscales han mostrado ser efectivas para mejorar los balances fiscales y para reducir los diferenciales de tasas de interés en los bonos gubernamentales. Asimismo, un Consejo Fiscal independiente, que pueda dar seguimiento y validar externamente el cumplimiento de la regla fiscal, será crítico para aumentar la credibilidad y transparencia de las autoridades fiscales.

### **Aprobación e implementación de la reforma al Empleo Público.**

Se recomienda transitar hacia la alternativa de salario único. En todos los casos, se deberán respetar los derechos adquiridos de los servidores públicos bajo el régimen actual, y aplicar el nuevo sistema a los nuevos servidores públicos y a aquellos que quieran cambiar voluntariamente. Se recomienda que el sistema trascienda el GC y se aplique en entidades autónomas.

### **Reforma administrativa del Estado.**

Implicará la fusión y eliminación de entidades públicas redundantes, y potencialmente la creación de nuevas instancias que respondan a las necesidades del Estado de manera más eficiente.

### **Reingeniería del gasto público.**

Consiste en una revisión profunda de los programas presupuestarios a fin de identificar complementariedades y/o duplicidades en los objetivos y beneficiarios, la cual puede realizarse por funciones presupuestales o grupos de programas.

### **Mejora de la gestión de la inversión pública.**

Costa Rica se encuentra entre los cuatro países de ALC con menor índice de gestión en la inversión pública, por lo que se requiere fortalecer su planificación y priorización, que afectan la efectividad gubernamental y la ejecución de recursos, así como la implementación de grandes proyectos de inversión en distintos sectores.

### **Mejora de la transparencia contable, administrativa y operativa de las instituciones emblemáticas.**

Separar actividades dentro de las instituciones más grandes como la Caja Costarricense de Seguro Social (pensiones y salud) y el Instituto Costarricense de Electricidad -ICE- (energía y telecomunicaciones) ya que la naturaleza de las actividades es distinta y, por lo tanto, su estructura organizacional, presupuestos y supervisión debe quedar claramente diferenciada.

### **Fortalecimiento de la Gestión por Resultados (GPR) en el GC para mejorar la sostenibilidad fiscal y eficiencia del gasto.**

Es prioritario consolidar las metodologías iniciales que ya están puestas en marcha e iniciar un despliegue de la metodología de GPR en una muestra ampliada de instituciones del GC.



## B. Desarrollo de infraestructura de calidad y resiliente



<https://vimeo.com/364321669>



**Costa Rica presenta un atraso en materia de infraestructura de aproximadamente 35 años y su mejora y mantenimiento constituyen un desafío para potenciar el desarrollo productivo y la competitividad del país.**

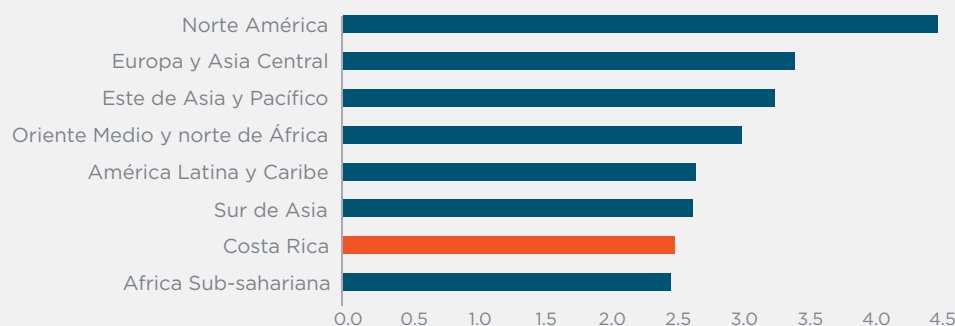
Los principales desafíos se centran en:

- La deficiente calidad y baja resiliencia de la infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria, ferroviaria y logística;
- La limitada movilidad urbana sostenible y su huella de carbono;
- El elevado costo de la energía eléctrica;
- Los bajos niveles de cobertura y calidad del saneamiento, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, así como el manejo de residuos sólidos;
- La limitada cobertura de los servicios de telecomunicaciones.

**La inversión pública en infraestructura en los últimos años fue de 1,0% del PIB<sup>7</sup>, lo que contrasta con las necesidades existentes.** Solamente en el sector vial se ha identificado una necesidad anual de inversión de 3,1% del

PIB entre 2019 y 2035. El país ocupa el puesto 78 de 140 en el pilar de infraestructura del Índice de Competitividad Global 2018, mostrando rezagos en los componentes de calidad de infraestructura vial (124/140) y conectividad vial (111/140). Aunque Costa Rica cuenta con una de las redes viales más densas<sup>8</sup>, del total de la red pública, 72,7% es de lastre y tierra. La Red Vial Nacional (RVN) asfaltada registró 4,5% en calidad “buena”, 33,4% “regular” y el 62,1% “deficiente o muy deficiente”. El estado de la infraestructura de logística y de transporte, así como la gestión de los pasos fronterizos incrementan los costos de transporte entre 4% y 12%, afectando a las principales cadenas de valor que requieren rutas específicas para llegar de los nodos de producción al principal nodo de consumo local, y a los nodos de consumo regionales e internacionales. Un reto adicional es la resiliencia al cambio climático de dicha infraestructura ante la intensificación de eventos climatológicos extremos que generan pérdidas humanas, físicas y financieras. Dichas pérdidas contabilizan, en promedio, 0,17% del PIB anual y podrían aumentar hasta 2,5% del PIB hacia 2025<sup>9</sup>.

### Índice de desempeño logístico: calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte (1= baja a 5= alta)



Fuente: Banco Mundial.

7. (Banco Central de Costa Rica, 2019).

8. La densidad es de 76 km/100 km<sup>2</sup>, comparada con el promedio de ALC, de 30 km/100 km<sup>2</sup>.

9. Contraloría General de la República.

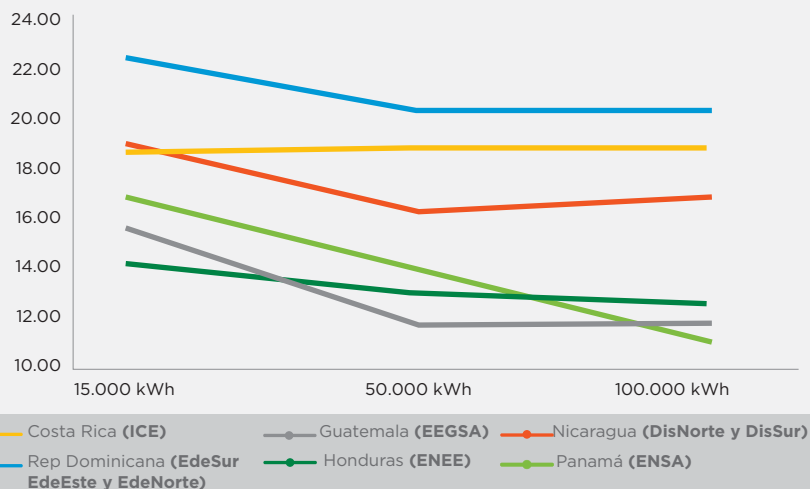
**La infraestructura para movilidad urbana sostenible también se encuentra rezagada frente a las demandas de la urbanización y el cambio climático, con impacto en la productividad y bienestar de la población.** San José es la ciudad de AL con más motocicletas y la sexta con la mayor cantidad de vehículos per cápita. En el área metropolitana, 60% de las personas se movilizan en vehículo privado, lo cual genera congestión, eleva los tiempos de viaje<sup>10</sup> y aumenta la huella de carbono de la actividad económica. El sector transporte constituye uno de los principales responsables de las emisiones de carbono, al explicar el 53,5% de las mismas, por lo que modernizar dicho sector con estándares de eficiencia y sostenibilidad ambiental es clave para alcanzar la meta nacional de descarbonización.

**En el subsector vial, la atomización institucional genera retrasos e ineficiencias en la ejecución de recursos,** lo que ha llevado a una ejecución inferior al 50% del presupuesto autorizado. Las fallas en la gestión de proyectos se relacionan principalmente con licitaciones públicas y contratos con debilidades en el diseño debido a la poca pre-inversión, sobrecostos, a la baja supervisión de la calidad de las obras, y a extensos plazos del proceso licitatorio.

**La competitividad empresarial se ve afectada por el alto costo de la energía eléctrica.** El 72,5% de las empresas industriales afirman

que el costo de la energía eléctrica incide negativamente en la competitividad, particularmente para las empresas grandes. En los últimos años, Costa Rica ha exhibido las tarifas más altas para el sector industrial entre los países de Centroamérica. El precio también limita la atracción de IED, ya que las empresas pagan hasta 3,5 veces más por la electricidad en comparación con países como México. En materia ambiental, aunque el país tiene una alta penetración y diversificación de energías renovables en su matriz eléctrica, 75% depende de la generación hidroeléctrica, aumentando la vulnerabilidad estacional de la matriz a la disponibilidad de recurso hídrico y al impacto, a largo plazo, del cambio climático. Sin embargo, el consumo energético nacional se basa mayoritariamente en el petróleo, utilizado principalmente en transporte, haciendo necesario aumentar la eficiencia de los sistemas de transporte (comercial y de pasajeros) y la introducción de vehículos eléctricos. Desde el lado institucional, ICE ha venido presentando un deterioro paulatino de su situación financiera, que pone en riesgo la sostenibilidad futura del sector, dificulta el establecimiento de tarifas competitivas y crea un pasivo contingente para las finanzas públicas.

**Tarifas de energía eléctrica industrial, 2016,  
(cUSD\$ / kWh)**



Fuente: CEPAL (2017)

10. En San José, el tiempo promedio de un viaje en transporte público es 1,46 veces el tiempo promedio de un viaje en automóvil y un cuarto de la población invierte dos horas al día para llegar a sus destinos. La pérdida de tiempo por la congestión vehicular alcanza 2% del PIB.

**En cuanto a los retos de la agenda marrón<sup>11</sup>, el país tiene un buen desempeño en la cobertura de agua potable y saneamiento básico, aunque el panorama es menos favorable en alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.** Los servicios de alcantarillado cubren solamente al 21,5% de la población, mientras que 76,4% cuenta con tanque séptico. La sostenibilidad financiera del sector se ve afectada por las tarifas actuales, que son insuficientes para la generación de recursos para el presupuesto operativo y de inversión. De igual forma, la planificación, pre-inversión y ejecución enfrentan retos que dificultan las inversiones para mejorar la cobertura. En cuanto al tratamiento de aguas residuales, se estima que más del 85% de las descargas a fuentes de agua superficial se realizan sin ningún tipo de tratamiento. Por su parte, los residuos sólidos son la tercera mayor fuente de emisiones. En Costa Rica, se generan diariamente cerca de 4.000 toneladas métricas de residuos sólidos, principalmente por el sector residencial e industrial. Si bien el 80% de éstas se basa en residuos reciclables, sólo 15% llega a centros de acopio.

**El estado actual de la infraestructura de telecomunicaciones y de penetración de banda ancha inhiben la transformación digital del país,** la mejora del clima de negocios y la innovación, tanto en el sector privado como en el público. La penetración de la banda ancha fija se ubica ligeramente por encima del 10%, en línea con el promedio de AL,

aunque por debajo de Uruguay (con casi 25%, líder en AL) y la OCDE (28%). La cobertura de redes de última milla fijas y móviles presenta bajas velocidades de conexión comparada con países de la OCDE.

**Modernizar la infraestructura de Costa Rica, tanto en calidad como cobertura, y con atención a estándares ambientales modernos, requiere un flujo significativo de recursos.** El complejo panorama fiscal limitará la inversión pública en obras de infraestructura en los próximos años, por lo que incorporar nuevos esquemas público-privados mediante la concesión de obras públicas se vuelve necesario para atender la brecha que persiste en el país. La experiencia con Asociaciones Público Privadas (APP) en Costa Rica ha sido escasa, y en la mayoría de proyectos emprendidos, las concesiones no han tenido el resultado esperado en cuanto a plazos y costos. Existen retos de coordinación entre los agentes involucrados en el proceso de concesiones, además de una limitada capacidad de estructuración y supervisión de proyectos bajo esta modalidad. Si bien Costa Rica ha mejorado el marco institucional del esquema de concesiones y su posición en las medidas relativas al ambiente facilitador para llevar a cabo proyectos bajo APP, ocupando el puesto 7 entre 21 países de ALC, todavía enfrenta desafíos para operacionalizar iniciativas concretas y mejorar la capacidad técnica en el sector público.



11. Saneamiento, contaminación atmosférica, contaminación de agua, residuos industriales, etc.



## Oportunidades

### Infraestructura vial, logística y productiva.

Aumentar la calidad de la infraestructura de transporte de manera sostenible y resiliente, para mejorar la competitividad de las principales cadenas de valor y la movilidad urbana.

### Competitividad del sector eléctrico.

Diversificar la matriz energética y modernizar la red eléctrica para promover un desarrollo energético eficiente, competitivo y ambientalmente sostenible.

### Movilidad urbana sostenible.

Reorientar el patrón de desarrollo metropolitano de San José y fortalecer la normativa de la prevención y la planificación territorial.

### Reducción de brecha digital y conectividad.

Expandir la cobertura de servicios de telecomunicaciones, promover mejoras regulatorias e impulsar nuevos esquemas de financiamiento para las zonas de mayor rezago.

### Agua, saneamiento y residuos sólidos.

Reducir el rezago en el tratamiento de aguas residuales y asegurar la provisión sostenible de agua potable con infraestructura hídrica adaptable al cambio climático.

### Fortalecimiento de capacidades y promoción de APP.

Mejorar la gobernanza y capacidad institucional para estructurar y gestionar APP, con el fin de fortalecer este instrumento como una alternativa para invertir, desarrollar y gestionar infraestructura pública.



## C. Mejora de la productividad y reducción de las brechas productivas



<https://vimeo.com/364321712>



*Lograr un desarrollo productivo inclusivo que genere mayores y mejores oportunidades de empleo requiere aumentar la productividad de las empresas locales. Además de las mejoras necesarias en la infraestructura, existen oportunidades para equilibrar el desarrollo competitivo de las empresas a través de iniciativas que nivelen las condiciones de mercado y faciliten los encadenamientos productivos.*

**En el país coexisten dos economías:** una que gira en torno a la agricultura e industria tradicional, fuertemente orientada al mercado interno, con capacidad de generar empleos, aunque con un perfil laboral de menor calificación y remuneración. La segunda se basa en la agricultura no tradicional, zonas francas y nuevos servicios, orientada a la exportación, y con un mejor perfil laboral; sin embargo, tiene menor capacidad de generar empleo. Los niveles de productividad de ambas economías son dispares, al tiempo que se observan desbalances territoriales: las regiones más cercanas a la GAM se caracterizan por una mayor densidad, mejores servicios urbanos y fuentes de empleo asalariado, favoreciendo que sean lugares de mayor provecho para residencia de la población, en contraste con regiones más remotas, que carecen de infraestructura apropiada y exhiben un nivel educativo más bajo y oportunidades económicas más limitadas. Aminorar estos desbalances y aumentar el crecimiento de la productividad requiere de intervenciones multisectoriales que fortalezcan:

- El diseño de productos financieros relevantes para el sector productivo;
- La profundización de la articulación de los negocios a los mercados de exportación.

### **Mejorar el clima de negocios es clave para aumentar la competitividad.**

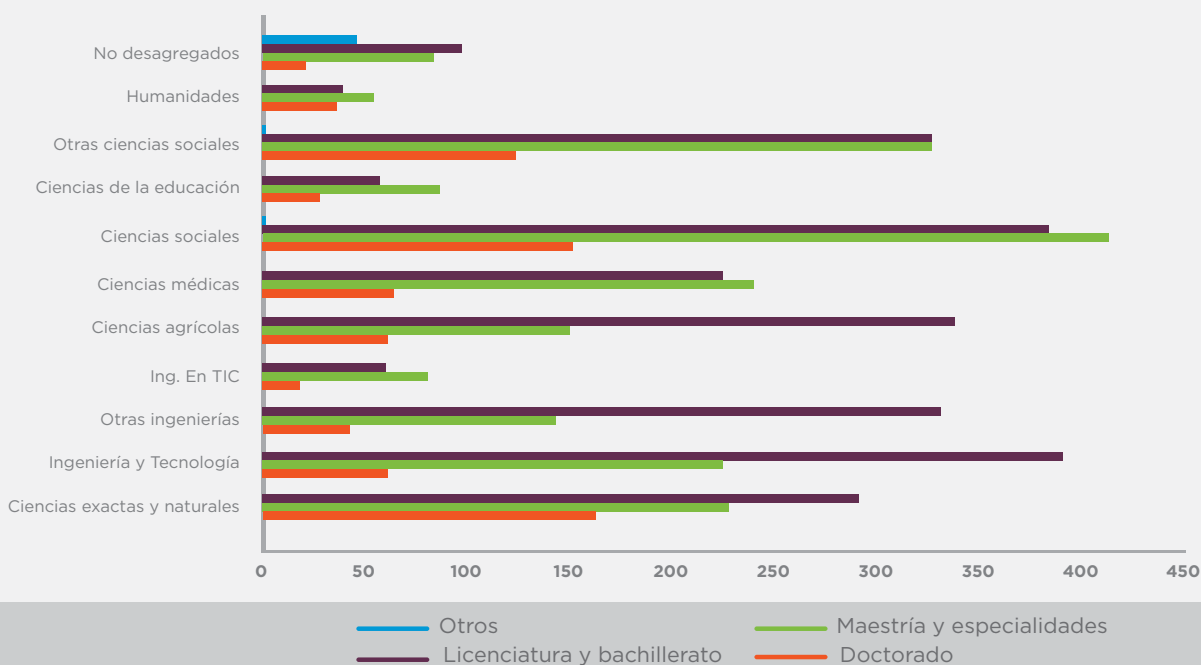
Costa Rica se encuentra en la posición 55 del ranking de competitividad global, siendo la burocracia gubernamental el factor más problemático en el clima de negocios para el desarrollo de empresas. La apertura de un negocio toma 2,7 veces el tiempo y tres veces el costo promedio de la OCDE. La disparidad en la digitalización de los organismos públicos, así como los plazos que demandan los trámites complejos obedecen a debilidades regulatorias e institucionales del gobierno digital y a la limitada interoperabilidad de los sistemas entre agencias. Las consecuencias directas no recaen solamente en los ciudadanos y empresas, sino que afectan también la calidad del gasto público. De igual forma, Costa Rica presenta marcos institucionales que inhiben la competencia y la emergencia de nuevos emprendimientos. Existe un gran número de mercados y sectores que están exentos de la aplicación de la Ley de Competencia, lo que se acompaña de numerosas exenciones vigentes, en detrimento de los consumidores.

- La mejora del clima de negocios y la competencia;
- El fomento a la innovación en empresas locales;

**Entre las razones de la baja productividad empresarial está la insuficiente inversión en innovación,** vinculada a la falta de preparación del capital humano, baja inversión en conocimiento genérico y escasez de productos financieros para este fin. El país dedica 0,6% del PIB a Investigación y Desarrollo (I+D), frente a un promedio de 2,4% del PIB para la OCDE; y el 57% del crédito ha estado concentrado en comercio y servicios y sólo 0,3% en innovación y desarrollo. El papel del sector privado como promotor de innovación se encuentra rezagado en comparación con otros países. Del total

de gasto en I+D de Costa Rica, el sector privado financia apenas el 2,5%, frente a 44,9% de Brasil y 17,2% de Argentina. Sin embargo, Costa Rica cuenta con uno de los mayores porcentajes de individuos usando Internet y la mayor penetración en banda ancha móvil de AL (95,5%), condiciones favorables para explorar el desarrollo de estrategias y políticas que desencadenen una transformación hacia una sociedad digital.

### Investigadores por área científica y tecnológica, según nivel académico, 2014



Fuente: MICITT, 2017

**La tecnología para apoyar la transformación productiva de las PYMEs y lograr su articulación con los mercados de exportación resulta fundamental para aumentar la sofisticación económica, fortalecer los encadenamientos productivos y clústeres, así como para contribuir a un crecimiento más equilibrado y descarbonizado.** Costa Rica cuenta con elementos para potenciar este desarrollo, tanto en el turismo como en la agricultura. Su capital natural genera condiciones para promover la emergencia de nuevos emprendedores en estos dos sectores, alineados con las metas del país en materia de descarbonización, gestión de

la biodiversidad, protección ambiental, innovación y digitalización. No obstante, la agricultura, que es la principal actividad económica en muchas áreas rurales, todavía presenta desafíos tecnológicos para su descarbonización y contribución a la provisión de servicios ambientales. Por otra parte, si bien el turismo ha representado 5% del PIB y más del 40% de las exportaciones de servicios en los últimos años, hay margen para aumentar su contribución al crecimiento sostenible y mejorar la gestión de la cadena de valor para incrementar su impacto en el empleo, la inclusión y la generación de beneficios sociales.

**Posibilitar la emergencia de los procesos de innovación requerirá también mayor financiamiento e instrumentos especializados.** Entre los desafíos que impiden a las PYMEs aumentar su productividad están el acceso y costo del crédito que les permita crecer y la baja capacidad para generar proyectos bancables. El costo del crédito para financiar activos productivos y el capital de trabajo son elevados y se presenta un descalce en los plazos entre los productos existentes en el mercado y las necesidades de los empresarios. Menos del 10% del crédito del sistema financiero está

dirigido a las PYMEs, porcentaje inferior al promedio de AL (12,4%) y de la OCDE (25,5%). En cuanto a las asimetrías de información, las entidades financieras detectan un alto riesgo para otorgar financiamiento a las PYMEs, que exhiben debilidades vinculadas a su patrimonio, colateral, calidad financiera y gestión. Todos estos factores confluyen rindiendo una actividad emprendedora comparativamente baja en el país.



## Oportunidades

### Transformación digital e innovación (4ta revolución industrial).

Diseñar y ejecutar un plan estratégico para la transformación digital en sectores productivos priorizados.

### Internacionalización de empresas locales.

Identificar proyectos específicos de transformación productiva, de empresas exportadoras o con potencial exportador y proveerles de financiamiento.

### Simplificación, digitalización y automatización de trámites.

Establecer un programa para la simplificación y digitalización de trámites, incluyendo el fortalecimiento de la ciberseguridad.

### Fortalecimiento del régimen de competencia.

Fortalecer el sistema nacional de innovación, incluyendo ajustes al modelo institucional actual y al alcance de instrumentos de apoyo al emprendimiento y a la innovación en el sector privado. Asimismo, desarrollar una política nacional para promover encadenamientos productivos, incluyendo la identificación de las condiciones de oferta y de demanda.

### Acceso a servicios financieros e innovación (Fintech).

Promover el acceso a soluciones crediticias innovadoras y analizar el rol que pueden tener las instituciones no bancarias en proveer alternativas de financiamiento.



## D. Acumulación de capital humano para la inclusión y la competitividad

*Costa Rica registra avances importantes en el área social y es considerado un país de desarrollo humano alto; sin embargo, la acumulación de capital humano enfrenta retos que deben ser atendidos para apoyar los objetivos de equidad y crecimiento. El envejecimiento poblacional, sumado a problemas que están afectando la adquisición de capacidades en la población en edad escolar y la fuerza de trabajo más joven, empiezan a crear un desbalance que está afectando la productividad de las empresas, el crecimiento de nuevos emprendimientos en el sector formal, la adopción de nuevas tecnologías y está dificultando la reducción de la pobreza y la desigualdad.*

**Pocos jóvenes alcanzan el nivel diversificado y solamente 20% de aquellos que acceden a la educación superior se gradúan**, lo cual implica que la mayoría que culmina el ciclo educativo y busca insertarse en el mercado laboral no cuenta con las capacidades que permitan un proceso exitoso. Asimismo, el 60% de aquellos que obtienen un título universitario lo hacen en disciplinas asociadas a las humanidades o a la educación y sólo 10% en ingenierías o ciencias básicas, que son las más demandadas por los sectores de alto crecimiento. La tasa de desempleo entre los jóvenes es casi cuatro veces mayor a la de los adultos, afectando particularmente a las mujeres. La informalidad viene en aumento (entre 40% y 60% de la economía es informal) y casi el 70% de la fuerza laboral ocupa puestos de baja complejidad. Estos problemas tienden a exacerbarse con el rápido avance de las nuevas tecnologías, como son la automa-

tización, la economía Gig y/o la inteligencia artificial. Se estima que la automatización en Costa Rica podría impactar al 52% de las ocupaciones en el sector privado, siendo el comercio la actividad con mayor afectación.

**Esta situación responde a desafíos existentes a lo largo del periodo formativo de la población:** baja cobertura y calidad de educación preescolar (especialmente en hogares de menores recursos), alta deserción y limitada calidad en la educación secundaria, baja culminación en el nivel diversificado y terciario, así como poca pertinencia del currículo escolar y de formación para el trabajo. A esto se suma el embarazo adolescente, fenómeno vinculado a diversos factores, desde ausencia de información y medios para prevenir el embarazo hasta violencia contra la mujer, que afecta la

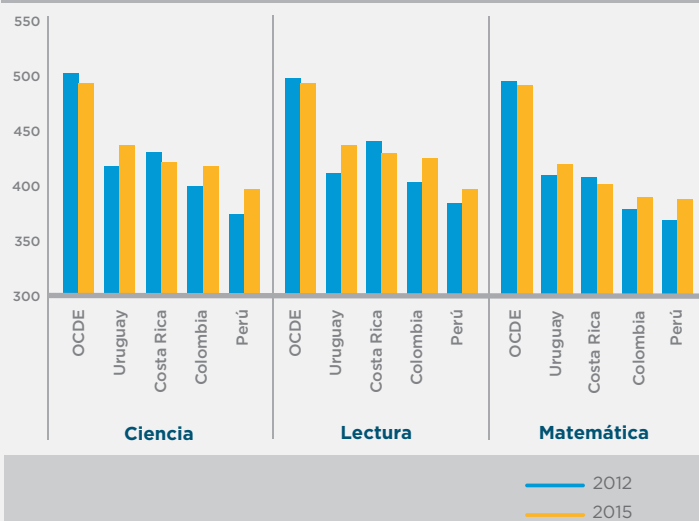
participación femenina en el mercado de trabajo. Costa Rica exhibe la segunda mayor brecha de AL en la participación laboral y ocupación entre hombres y mujeres.

**En comparación con la OCDE, Costa Rica se ubica en una de las posiciones más bajas respecto a las habilidades digitales de los estudiantes,** lo que obstaculiza la apuesta del país por atraer inversiones de alto valor agregado y la preparación para los empleos del futuro con alto contenido tecnológico. Lo anterior obedece a que el sector de formación para el trabajo exhibe una alta dispersión institucional y escasa coordinación, lo que evita aprovechar sinergias entre las entidades dedicadas al sector. Asimismo, faltan sistemas de identificación de necesidades del sector productivo, desarrollo curricular y sistemas de aseguramiento de la calidad de la formación, al tiempo que hay una carencia de información sobre cuáles son los retornos en el mercado de trabajo de las principales carreras ofertadas y sobre la calidad de la oferta disponible. A esto se suma que los jóvenes no cuentan con información adecuada sobre las vacantes ofertadas en el sector formal.

**La acumulación de estas desventajas no sólo incide en una mayor vulnerabilidad económica y bajo aprovechamiento de las oportunidades productivas de los hogares de menores ingresos, sino en un mayor riesgo de involucramiento delictivo de los jóvenes.** En 2017, el 90% de las víctimas de homicidio fueron hombres, de los cuales 40% tenían de 18 a 29 años. Sin embargo, la fuerza policial exhibe limitaciones en su nivel técnico y en la gestión e infraestructura (tecnológica y edilicia) para generar, manejar y analizar información delictual, que permita abordar el creciente riesgo de involucramiento delictivo entre la población joven.

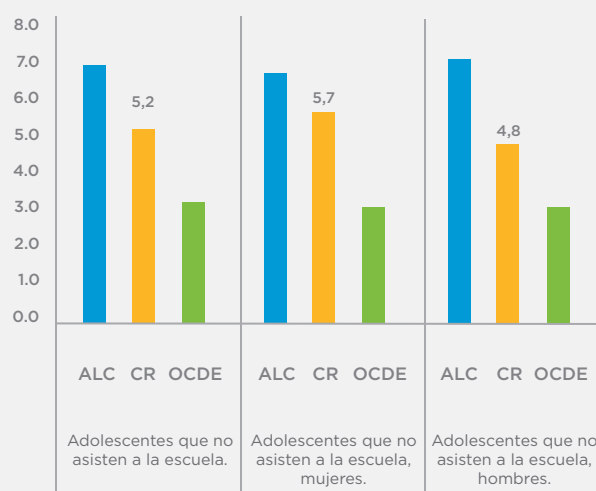
**La atención de estos desafíos supone complejidades adicionales en la población migrante y sus comunidades receptoras.** Históricamente, Costa Rica ha sido un país receptor y de tránsito de migrantes y en ALC, tiene una de las mayores proporciones de población migrante respecto de la población total (alrededor de 13%). Recientemente, las condiciones sociales y económicas de algunos países cercanos han generado un incremento importante de la migración, presionando la capacidad del Estado para proveer servicios básicos, particularmente de educación.

### Resultados de la prueba PISA



Fuente: Banco Mundial.

### Adolescentes fuera del sistema educativo, total y según sexo (% del total)



Fuente: Banco Mundial.



## Oportunidades

### Mayor cobertura y calidad de educación preescolar.

Reimpulsar una agenda de expansión de cobertura de servicios para la primera infancia con estándares de calidad.

### Prevención del embarazo adolescente.

Institucionalizar una política de prevención del embarazo en adolescentes, abordando las disparidades territoriales en salud sexual y reproductiva.

### Menor deserción escolar en secundaria.

Abordar la problemática de la deserción escolar en secundaria de forma integral, fortaleciendo respuestas multisectoriales, y con énfasis en las zonas de mayor rezago. Aumentar la relevancia de las habilidades y competencias adquiridas en la educación secundaria para favorecer la continuidad de las trayectorias educativas y laborales.

### Seguridad ciudadana con énfasis en prevención.

Fortalecer los mecanismos de atención y prevención de la violencia (especialmente contra mujeres y niños). Asimismo, ajustar las intervenciones preventivas del delito a jóvenes con mayor nivel de riesgo. A la vez, establecer mejoras institucionales para la coordinación inter-policial y promover el fortalecimiento del patrullaje en puntos de concentración del crimen, sin olvidar la implementación de mecanismos para reducir la reincidencia de los jóvenes en el ámbito penitenciario.

### Formación laboral para empleos del futuro.

Mejorar la calidad y pertinencia de la Formación para el Trabajo (FT), para mejorar la productividad laboral, el empleo y los ingresos, mejorando la identificación y desarrollo de competencias. Además, introducir mejoras en los Sistemas de Intermediación Laboral (SIL) para fomentar la inserción laboral.

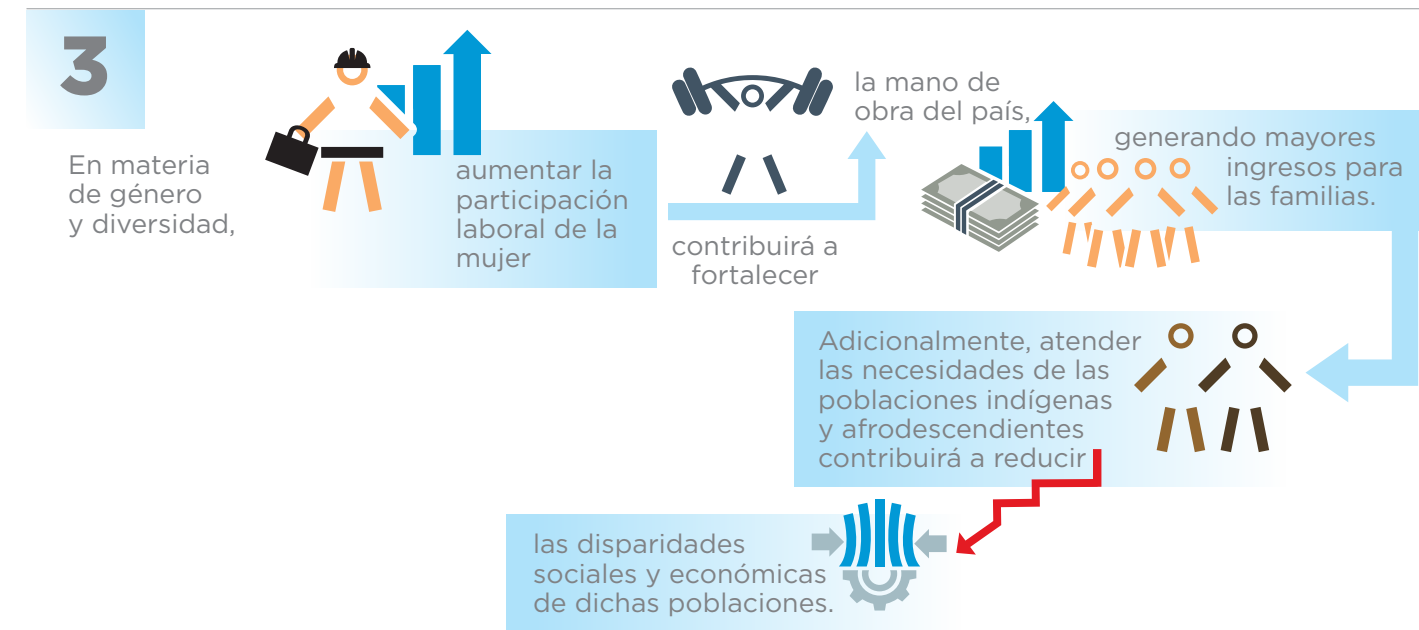
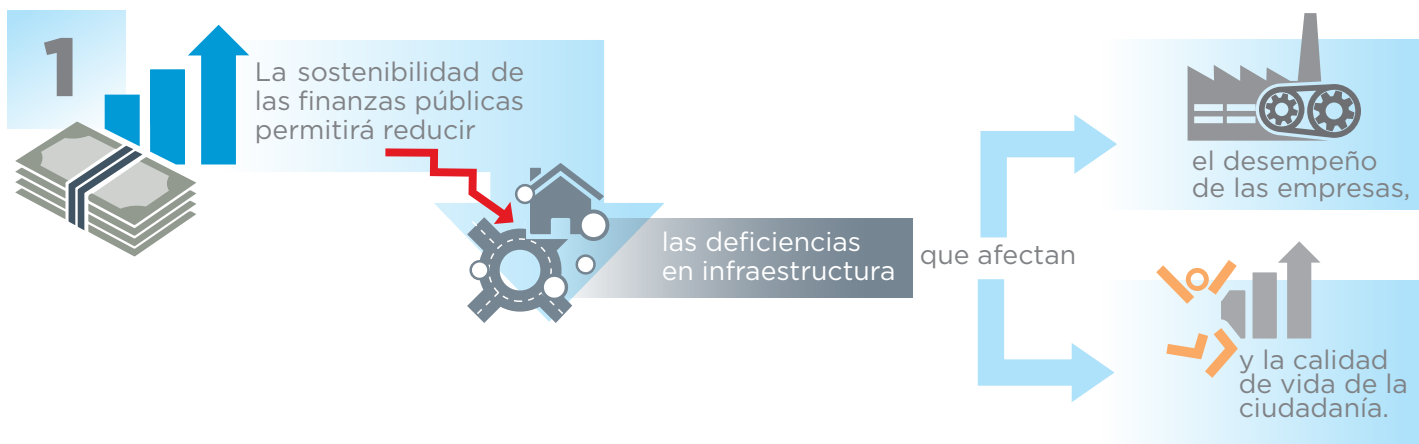


# Desafíos transversales



<https://vimeo.com/364321815>

Todos los retos antes mencionados deben abordarse de manera conjunta para alcanzar los objetivos planteados.





## 4. En suma

Costa Rica ha tenido un desarrollo económico, social e institucional relativamente exitoso para la región latinoamericana, que le ha permitido alcanzar altos índices de bienestar para su población.

Si bien su modelo de desarrollo ha tenido resultados positivos, es momento para afinar algunos aspectos que permitan cerrar las brechas en términos de inclusión social y productividad. Persisten retos estructurales que han limitado la productividad y retrasado su convergencia hacia países de mayores ingresos, al tiempo que han incidido en un estancamiento de la pobreza y un aumento de la desigualdad. Estos desafíos se reflejan también a nivel territorial.

Así, el desbalance fiscal ha limitado la inversión para el cierre de las principales brechas de desarrollo. La calidad y resiliencia de la infraestructura han afectado la competitividad del sector privado, mientras que, en términos productivos, se observan escasos encadenamientos de las empresas multinacionales a las locales. El capital humano, un activo del país, enfrenta retos en la calidad y per-

tinencia de la educación, particularmente en secundaria, dificultando el aprovechamiento de oportunidades productivas de mayor calidad.

Estos resultados apuntan a la necesidad de replantear y/o perfeccionar el modelo de desarrollo del país, con miras a lograr un crecimiento más inclusivo y sostenible. Los desafíos identificados deben ser abordados de manera conjunta e integral, tomando en cuenta la atención de retos transversales como el cambio climático, la reducción de las brechas de género, así como el potencial de la innovación y la tecnología.

Costa Rica no puede quedarse atrás en esta agenda. De hacerlo, erosionará los logros que otras generaciones lucharon por alcanzar y por los cuales los costarricenses se han sentido siempre orgullosos. El momento es ahora y no puede haber vuelta atrás. De esto depende que el país logre dar el salto hacia una mayor prosperidad y un desarrollo más inclusivo y sostenible para las siguientes generaciones de costarricenses.



**BID**

Banco Interamericano  
de Desarrollo