Estudios Económicos de la OCDE

COSTA RICA

FEBRERO 2023

OCDE

Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2023

OCDE
MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Nota de Turquía:
La información del presente documento en relación con “Chipre” se refiere a la parte sur de la Isla. No existe una sola autoridad que represente en conjunto a las comunidades turcochipriota y grecochipriota de la Isla. Turquía reconoce a la República Turca del Norte de Chipre (RTNC). Mientras no haya una solución duradera y equitativa en el marco de las Naciones Unidas, Turquía mantendrá su postura frente al “tema de Chipre”.

Nota de todos los Estados Miembros de la Unión Europea que pertenecen a la OCDE y de la Unión Europea: Todos los miembros de las Naciones Unidas, con excepción de Turquía, reconocen a la República de Chipre. La información contenida en el presente documento se refiere a la zona sobre la cual el Gobierno de la República de Chipre tiene control efectivo.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OECD (2023), *Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2023*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/09d84187-es.

ISBN 978-92-64-96630-7 (impresa)
ISBN 978-92-64-78960-9 (pdf)
ISBN 978-92-64-46906-8 (HTML)
ISBN 978-92-64-79542-6 (epub)

Imágenes: Fotografías de portada © Kevin Wells Photography/Shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2023

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: https://www.oecd.org/termsandconditions.

Prólogo

Este Estudio se publica bajo la responsabilidad del Comité de Revisión de Economía y Desarrollo de la OCDE, que se encarga de examinar la situación económica de los países miembros. La situación económica y las políticas de Costa Rica fueron revisadas por el Comité el 6 de octubre 2022. El borrador del informe fue revisado y recibió la aprobación final como informe acordado por todo el Comité el 28 de octubre de 2022.

El estudio fue preparado para el Comité por Alberto González Pandiella y Alessandro Maravalle bajo la supervisión de Aida Caldera Sánchez. Véronique Gindrey brindó asistencia en la investigación estadística, Karimatou Diallo proporcionó asistencia editorial y Nathalie Bienvenu asistencia en comunicación. El estudio también se benefició de las contribuciones de Bernardo Mayorga.

El anterior estudio de Costa Rica se publicó en 2020.

La información tanto sobre los estudios más recientes como sobre los anteriores, y más información sobre cómo se preparan las estudios está disponible en www.oecd.org/eco/surveys.

Índice

Prólogo 3

Resumen ejecutivo 10

1 Perspectivas sobre las principales políticas 17
Costa Rica se recuperó bien pero enfrenta desafíos considerables 18
El crecimiento se ve reducido por las altas presiones inflacionarias y las perspectivas mundiales 20
La recuperación ha seguido avanzando 20
Los riesgos para la estabilidad financiera parecen contenidos 25
Las políticas macroeconómicas pueden fortalecerse aún más 28
Adaptar la postura de la política monetaria para contener la inflación 28
Mejorar la sostenibilidad de la deuda y fortalecer el marco fiscal 31
Mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público 35
Fortalecimiento del crecimiento de la productividad 43
Impulsar la productividad a través de más competencia 44
Reducir la informalidad: un beneficio mutuo para la productividad y la inclusión 48
Mayor cobertura de los beneficios de la integración comercial 51
Cerrar brechas de infraestructura 54
Aprovechar al máximo la digitalización 55
Continuar mejorando la gobernanza y reduciendo la corrupción 57
Intensificar esfuerzos para mejorar la igualdad de oportunidades 59
Mejorar la protección social 59
Reducir las desigualdades de género 61
Adaptar el sistema de pensiones al envejecimiento 63
Transición hacia la neutralidad en emisiones netas de carbono 63
Bilbiografía 69

2 Mejorar la calidad y la eficiencia de la educación y la formación en Costa Rica para favorecer el crecimiento y la equidad 72
Fortalecer la educación pre-terciaria 75
La educación pre-terciaria no dota a todos los estudiantes con suficientes habilidades 75
Ampliar la cobertura y la calidad de los servicios de educación y cuidado en la primera infancia 84
Implementación plena de la reforma curricular 84
Dar más apoyo a los estudiantes en riesgo de exclusión educativa 85
Mejorar la infraestructura de centros educativos 88
Fomentar la digitalización de la educación 89
Mejorar la calidad de los docentes 90
Mejorar la gobernanza y regulación de las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas 94

Priorizar el gasto en las primeras etapas de la educación para favorecer más el crecimiento y la equidad 95
Mejorar la educación terciaria 97
Aumentar las tasas de graduación en educación terciaria y mejorar la eficiencia del gasto en educación terciaria 97
Mejorar el acceso a la educación terciaria para los grupos vulnerables 99
Lograr que las áreas STEM sean más atractivas para los estudiantes, especialmente para las mujeres 101
Lograr que el financiamiento de las universidades públicas sea más eficiente, responsable y transparente 103
Ajustar mejor el sistema de educación y formación vocacional (EFV) a las necesidades del mercado laboral 108
Es necesario que el sistema de EFV dote a más estudiantes de habilidades buenas y relevantes 108
Lograr que el sistema de formación vocacional (EFV) responda mejor a las necesidades del mercado laboral 113
Lograr que la EFV sea más atractiva 115
Aumentar la calidad de los docentes de EFV 116
Mejorar la oferta y el atractivo de los programas de educación y formación vocacional de ciclo corto (EFVCC) 116
Bilbiografía 120

Cuadros

Cuadro 1. El crecimiento se desacelerará 11
Cuadro 1.1. Indicadores y proyecciones macroeconómicas 25
Cuadro 1.2. Situaciones que podrían implicar cambios importantes en las perspectivas 25
Cuadro 1.3. Evolución de los principales agregados fiscales 33
Cuadro 1.4. Recomendaciones anteriores de la OCDE para mejorar las políticas macroeconómicas 38
Cuadro 1.5. Recomendaciones anteriores de la OCDE para aumentar la productividad 51
Cuadro 1.6. Existen posibilidades para mejorar la focalización de los programas de protección social 60
Cuadro 1.7. Impacto fiscal ilustrativo de algunas recomendaciones de la OCDE 60
Cuadro 1.8. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre políticas sociales 62
Cuadro 1.9. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre crecimiento verde 66
Cuadro 1.10. Recomendaciones de política de este capítulo (recomendaciones clave en negrita) 67
Cuadro 2.1. Recomendaciones de política de este capítulo (recomendaciones clave en negrita) 117

Figuras

Figura 1. El desempleo es alto 11
Figura 2. Las exportaciones se recuperaron rápidamente 11
Figura 3. El costo por las tasas de interés es considerable 12
Figura 4. La generación de electricidad es verde 12
Figura 5. La proporción de graduados en STEM es baja 14
Figura 1.1. El potencial de crecimiento de la economía disminuirá a medida que se desvanezca el bono demográfico 18
Figura 1.2. Las reformas estructurales impulsarían el crecimiento y los ingresos de manera sustancial 20
Figura 1.3. Los sectores exportadores lideraron la recuperación 21
Figura 1.4. La canasta de exportaciones se ha diversificado cada vez más 21
Figura 1.5. Estados Unidos y la Unión Europea son los principales socios comerciales 22
Figura 1.6. El consumo disminuye por el aumento de la inflación 23
Figura 1.7. Las términos de intercambios se están deteriorando 23
Figura 1.8. El desempleo ha comenzado a disminuir pero la participación no se ha recuperado por completo 24
Figura 1.9. El sector financiero parece resiliente 26
Figura 1.10. El déficit de cuenta corriente se financia con inversión extranjera directa 27
Figura 1.11. La deuda externa ha aumentado y las reservas de divisas son comparativamente bajas 28

Figura 1.12. La inflación permanece alta 29
Figura 1.13. La dolarización financiera continúa siendo considerable 30
Figura 1.14. La inflación ha disminuido significativamente desde que se reafirmó la independencia del Banco Central 30
Figura 1.15. El déficit presupuestario ha disminuido 32
Figura 1.16. Las políticas fiscales actuales pondrán la deuda pública en una trayectoria decreciente 34
Figura 1.17. Los gastos de capital se han desatendido en gran medida 35
Figura 1.18. La educación representa una parte mayor del gasto público que en los países de la OCDE 36
Figura 1.19. El gasto en empleo público representa una gran parte de los ingresos del Gobierno 37
Figura 1.20. Reformas al empleo público en Costa Rica impactan más a los hogares de altos ingresos 37
Figura 1.21. Los ingresos tributarios son bajos en comparación con los pares de la OCDE 39
Figura 1.22. La estructura tributaria de Costa Rica se basa en las contribuciones a la seguridad social 39
Figura 1.23. El sistema de impuestos y transferencias podría ser más eficiente reduciendo la desigualdad 40
Figura 1.24. La productividad laboral es relativamente baja 44
Figura 1.25. Costa Rica tiene regulaciones más estrictas que cualquier otro país de la OCDE 45
Figura 1.26. Establecer una empresa es costoso 46
Figura 1.27. Las barreras regulatorias sobre la electricidad son altas 48
Figura 1.28. La informalidad es alta 49
Figura 1.29. Los cargos de planilla que tienen los empleadores son altos en comparación con los niveles internacionales 50
Figura 1.30. Los trabajadores de bajos ingresos enfrentan una gran cuña fiscal 50
Figura 1.31. Los servicios de alto valor agregado representan una proporción creciente de la canasta de exportaciones 52
Figura 1.32. Los flujos de inversión extranjera directa son mayores en manufactura y servicios 53
Figura 1.33. Las exportaciones de productos agrícolas procesados no han repuntado 53
Figura 1.34. La infraestructura de Costa Rica está rezagada 55
Figura 1.35. Extender el acceso a la banda ancha fija es un desafío 56
Figura 1.36. Las barreras regulatorias en las comunicaciones electrónicas son altas 56
Figura 1.37. Las suscripciones a banda ancha fija son costosas 57
Figura 1.38. Las percepciones sobre la corrupción siguen siendo más altas que en los países de la OCDE 58
Figura 1.39. La pobreza se ha mantenido sin cambios y la desigualdad ha aumentado 59
Figura 1.40. La participación femenina en el mercado laboral es baja 61
Figura 1.41. Las responsabilidades de cuidado dificultan la participación de las mujeres en el mercado laboral 61
Figura 1.42. Costa Rica apunta a ser neutral en cuanto a emisiones netas de carbono para 2050 64
Figura 1.43. La electricidad se basa totalmente en energías renovables y el petróleo sigue siendo importante en el suministro de energía 65
Figura 1.44. Es necesario mejorar la recolección y el tratamiento de aguas residuales 66
Figura 2.1. Costa Rica tiene un fuerte compromiso con la educación 73
Figura 2.2. La matrícula preescolar ha aumentado significativamente, pero en la educación secundaria sigue siendo baja 76
Figura 2.3. La exclusión educativa y la repetición de cursos provocan discontinuidad entre los niveles educativos 76
Figura 2.4. Cerca de la mitad de todos los jóvenes costarricenses tienen educación inferior a la secundaria superior, una proporción baja en comparación con los niveles internacionales 77
Figura 2.5. El nivel educativo de educación secundaria es esencial para encontrar un trabajo 77
Figura 2.6. Costa Rica se ubica por debajo del promedio de la OCDE en lectura, matemáticas y ciencias 79
Figura 2.7. La mayoría de los estudiantes en Costa Rica se ubican en los dos niveles más bajos en las pruebas PISA 80
Figura 2.8. Las necesidades de aprendizaje son considerables 80
Figura 2.9. Mejores condiciones socioeconómicas familiares se asocian con un mejor rendimiento educativo 82
Figura 2.10. La asistencia escolar aumenta con el nivel de ingresos 82
Figura 2.11. Asistir a educación preescolar aumenta las habilidades de lectura 83
Figura 2.12. Las restricciones fiscales limitan el gasto en educación 96
Figura 2.13. El gasto por estudiante es el más alto en educación terciaria 97
Figura 2.14. El nivel de educación terciaria ha aumentado, pero hay oportunidades para mejorar 98
Figura 2.15. Recientemente el número de títulos de educación terciaria otorgados se ha estancado 98
Figura 2.16. Los graduados de educación terciaria tienen los mejores resultados laborales 99
Figura 2.17. Los beneficios económicos de la educación superior en Costa Rica se encuentran entre los más altos de los países de la OCDE 99
Figura 2.18. Las disparidades socioeconómicas se reflejan en el acceso a la educación terciaria 100

Figura 2.19. Costa Rica tiene relativamente pocos graduados en STEM 102
Figura 2.20. Los graduados en educación y medicina se emplean más que todo en el sector público 102
Figura 2.21. Los costos laborales son el mayor componente de gasto de las universidades públicas 103
Figura 2.22. El número de posgraduados en áreas STEM es insuficiente para impulsar la innovación 106
Figura 2.23. Variables de insumos, resultados y preparación profesional usadas en la asignación de fondos basada en fórmulas 107
Figura 2.24. Pocos estudiantes eligen la educación vocacional en Costa Rica 108
Figura 2.25. Los graduados en formación vocacional disfrutan de condiciones de ingresos favorables 109
Figura 2.26. La mayoría de los graduados en formación vocacional tienen un bajo nivel de cualificación 110
Figura 2.27. La falta de habilidades deja muchas vacantes sin cubrir 110
Figura 2.28. Pocos graduados en formación vocacional se matriculan en programas para adquirir habilidades digitales o hablar un idioma extranjero 111
Figura 2.29. Los programas de formación vocacional formales no ofrecen experiencia laboral 112
Figura 2.30. Los programas de educación y formación vocacional de ciclo corto en la educación terciaria no se han generalizado 117

Recuadros

Recuadro 1.1. Principales puntos del programa de Gobierno de Costa Rica y esfuerzos recientes de reformas 19
Recuadro 1.2. La regla fiscal de Costa Rica 31
Recuadro 1.3. La ley marco del empleo público 38
Recuadro 1.4. Declaraciones de impuestos prellenadas 42
Recuadro 1.5. La firma digital en Estonia 47
Recuadro 1.6. Revertir la deforestación en Costa Rica 66
Recuadro 2.1. El sistema educativo de Costa Rica 74
Recuadro 2.2. Políticas de Costa Rica para reducir la exclusión educativa 81
Recuadro 2.3. Educación y niños inmigrantes en Costa Rica 83
Recuadro 2.4. Ejemplos internacionales de apoyo para ayudar a los estudiantes a recuperar las pérdidas educativas 87
Recuadro 2.5. Tutorías para la equidad educativa en España 87
Recuadro 2.6. Evidencia internacional sobre cómo abordar la escasez de docentes en áreas desfavorecidas 91
Recuadro 2.7. El papel de la educación y las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas en el sistema educativo 95
Recuadro 2.8. Experiencia de la OCDE en la vinculación del financiamiento público de las instituciones de educación superior con los indicadores de rendimiento 106
Recuadro 2.9. El sistema de educación y formación vocacional (EFV) en Costa Rica 112
Recuadro 2.10. Políticas recientes en educación y formación profesional (EFV) 114

Siga las publicaciones de la OCDE en:

https://twitter.com/OECD

https://www.facebook.com/theOECD

https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/

https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary

https://www.oecd.org/newsletters/

Este libro contiene...

StatLinks

¡Un servicio que transfiere ficheros Excel® utilizados en los cuadros y gráficos!

Busque el logotipo StatLink en la parte inferior de los cuadros y gráficos de esta publicación. Para descargar la correspondiente hoja de cálculo Excel®, solo tiene que escribir el enlace en la barra de direcciones de su navegador o bien hacer clic sobre el enlace que figura en la edición electrónica del libro.

Estadísticas básicas de Costa Rica, 2021[1]

Las cifras entre paréntesis se refieren al promedio de la OCDE[2]

TERRITORIO, PERSONAS Y CICLO ELECTORAL					
Población (millones)	5,2		Densidad de población por km²	100,9	(38,7)
Menores de 15 (%)	20,5	(17,4)	Esperanza de vida al nacer (años, 2020)	79,3	(79,0)
Más de 65 (%)	10,5	(17,7)	Hombres (2020)	76,8	(76.2)
Stock de migrantes internacionales (% de la población, 2019)	8,3	(13,2)	Mujeres (2020)	81,9	(82,0)
Crecimiento promedio de los últimos 5 años (%)	0,8	(0,5)	Últimas elecciones generales	Feb. 2022	
ECONOMÍA					
Producto interno bruto (PIB)			Porcentaje de valor agregado (%)		
A precios corrientes (miles de millones de USD)	64,6		La agricultura, silvicultura y pesca	4,8	(2,6)
A precios corrientes (miles de millones de CRC)	40 112,9		Industria incluida la construcción	22,4	(26,6)
Crecimiento real promedio de los últimos 5 años (%)	2,5	(1,6)	Servicios	72,8	(70.8)
Per cápita (miles USD PPA)	22,7	(50,8)			
GOBIERNO GENERAL Porcentaje del PIB					
Gastos (2020)	32,5	(46,4)	Deuda financiera bruta	68,2	(111,9)
Ingresos (2020)	24,7	(38,7)			
CUENTAS EXTERNAS					
Tipo de cambio (CRC por USD)	621,23		Principales exportaciones (% del total de exportaciones de mercancías)		
Tipo de cambio PPA (EE.UU. = 1)	342,39		Alimentos y animales vivos	36,8	
En porcentaje del PIB			Manufacturas diversas	34,2	
Exportaciones de bienes y servicios	36,8	(29,8)	Bienes manufacturados	9,7	
Importaciones de bienes y servicios	35,1	(29,9)	Principales importaciones (% de las importaciones totales de mercancías)		
Saldo de la cuenta corriente	-2,4	(0,1)	Maquinaria y equipo de transporte	23,7	
Posición de inversión internacional neta	-60,7		Productos químicos y productos relacionados, n.c.p.	19,3	
			Bienes manufacturados	19,1	
MERCADO LABORAL, HABILIDADES E INNOVACIÓN					
Tasa de empleo (15 años y más, %)	52,4	(56,2)	Tasa de desempleo, Encuesta de Población Activa (15 años y más, %)	16,4	(6,1)
Hombres	62,7	(64,1)	Jóvenes (15-24 años, %)	39,4	(12,8)
Mujeres	38,0	(48,7)	Desempleados de larga duración (1 año y más, %)	3,4	(2,0)
Tasa de participación (15 años y más, %)	60,3	(60,3)	Nivel educativo terciario (25-64 años, %, 2020)	24,6	(39,9)
Promedio de horas trabajadas al año	2 073	(1,716)	Gasto interior bruto en I+D (% del PIB, 2018, OCDE: 2020)	0,4	(3,0)
AMBIENTE					
Suministro total de energía primaria per cápita (tep)	1,0	(3,8)	Emisiones de CO_2 de la quema de combustible per cápita (toneladas)	1,4	(7,9)
Renovables (%)	51,5	(11,6)	Captaciones de agua per cápita (1 000 m³, 2020)	0,6	
Exposición a la contaminación del aire (más de 10 µg/m³ de PM 2,5, % de la población, 2019)	99,9	(61,7)	Residuos municipales per cápita (toneladas, 2020)	0,3	(0,5)
SOCIEDAD					
Desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini, OCDE: último disponible)	0,487	(0,315)	Resultados educativos (puntuación PISA, 2018)		
Tasa de pobreza relativa (%, OCDE: 2018)	20,3	(11,7)	Lectura	426	(485)
Ingreso familiar promedio disponible (miles de USD PPA, 2020, OCDE: 2018)	8,1	(25,5)	Matemáticas	402	(487)
Gasto público y privado (% del PIB)			Ciencias	416	(487)
Cuidado de la salud (2020)	7,9	(9,7)	Proporción de mujeres en el parlamento (%)	45,6	(32,4)
Pensiones (2018, OCDE: 2017)	3,6	(8,6)			
Educación (% del INB, 2020)	7,1	(4,4)			

[1] El año se indica entre paréntesis si difiere del año en el título principal de este cuadro.

[2] Cuando el agregado de la OCDE no aparece en la base de datos fuente, se calcula un promedio simple de la OCDE de los últimos datos disponibles, cuando existen datos para al menos el 80% de los países miembros.

Fuente: Cálculos basados en datos extraídos de las bases de datos de las siguientes organizaciones: OCDE, Agencia Internacional de la Energía (AIE), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Fondo Monetario Internacional (FMI), Naciones Unidas, Banco Mundial.

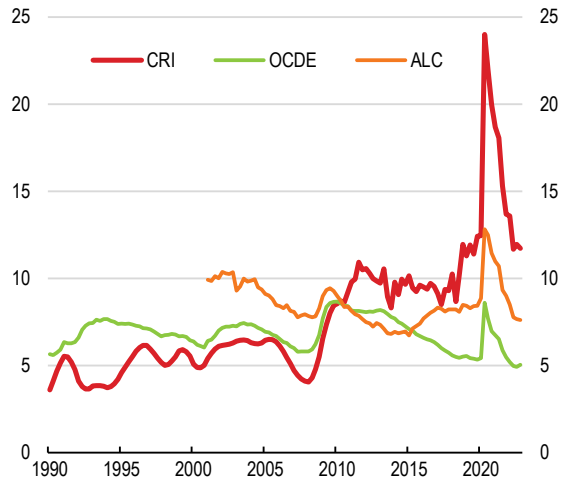
Resumen ejecutivo

Costa Rica se recuperó bien pero las perspectivas de crecimiento empeoran

Costa Rica ha logrado un progreso económico considerable, pero enfrenta retos importantes para proteger sus logros y mejorar aún más el nivel de vida. La esperanza de vida está a la par del promedio de la OCDE y la estabilidad política se ha mantenido gracias a instituciones sólidas. El desempleo (Figura 1) y la informalidad, que afectan a casi la mitad de la fuerza laboral, son altos. Las perspectivas de crecimiento se estaban deteriorando antes de la pandemia y, en el futuro, el envejecimiento de la población tendrá un impacto adicional.

Figura 1. El desempleo es alto

% de la fuerza laboral

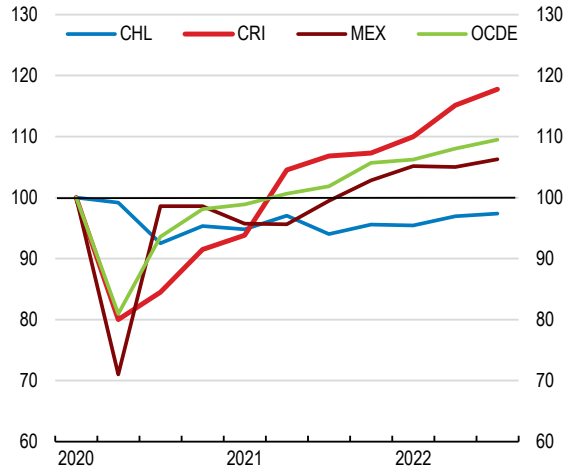


Nota: ALC se refiere a Chile, Colombia, México y Brasil.
Fuente: Base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE.
StatLink https://stat.link/edrbva

Una respuesta fiscal focalizada, una campaña de vacunación exitosa y un excelente desempeño de las exportaciones han contribuido a una recuperación rápida de la pandemia (Figura 2). El crecimiento se desacelerará, ya que el consumo disminuye por el aumento de la inflación (Cuadro 1). Las exportaciones se beneficiarán de la especialización en sectores resilientes de alto valor agregado, pero su dinamismo se reducirá por la pérdida de impulso de la economía global. La reactivación paulatina del turismo mejorará el empleo. La inflación se mantendrá alta, ya que se espera que continúen las presiones inflacionarias externas.

Figura 2. Las exportaciones se recuperaron rápidamente

Índice de exportaciones reales, 2020T1 = 100



Fuente: Base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE.
StatLink https://stat.link/9cwo51

Cuadro 1. El crecimiento se desacelerará

Tasas de crecimiento anual, en %, salvo indicación en contrario

	2020	2021	2022	2023	2024
Producto Interno Bruto	-4,3	7,8	4,3	2,3	3,7
Consumo privado	-6,9	7,0	3,6	2,3	2,7
Formación bruta de capital fijo	-3,4	11,0	1,6	-0,5	5,5
Exportaciones	-10,6	15,9	12,2	8,8	9,1
Importaciones	-12,9	16,9	5,5	8,5	7,5
Tasa de desempleo (%)	19,5	16,4	12,2	11,4	11,1
Índice de precios al consumidor	0,7	1,7	8,8	6,9	4,2
Saldo gob. central (% del PIB)	-8,5	-5,0	-4,1	-2,6	-2,2
Deuda gob. central (% del PIB)	67,2	68,2	67,5	66,8	66,0
Cuenta corriente (% del PIB)	-1,1	-3,3	-4,0	-3,8	-2,7

Fuente: Perspectivas económicas de la OCDE.

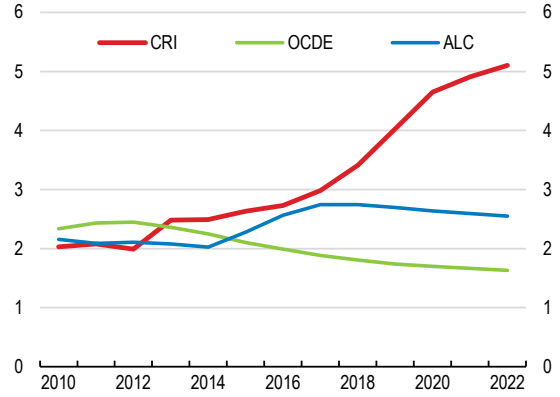
La inflación ha aumentado, agravada por las restricciones de suministro global y la invasión de Ucrania por parte de Rusia, siendo los precios de los alimentos y la energía los que más subieron. Las expectativas de inflación han aumentado de manera significativa, llegando a más del doble de la meta de inflación del 3%. En respuesta, el Banco Central elevó su tasa de política monetaria en 825 puntos base, a 9%. Costa Rica ha puesto en marcha medidas específicas para apoyar a los más afectados por los altos precios de la energía.

La perspectiva fiscal mejoró pero continúa siendo complicada

Después de una década de aumento del déficit fiscal, el desempeño fiscal mejoró, gracias a una actividad económica más fuerte de lo esperado en 2021 y al hecho de que todos los elementos de la reforma fiscal de 2018, como la regla fiscal y el IVA, entraron en vigencia por primera vez. Con una deuda pública del 70% del PIB y un alto costo en intereses por la deuda (Figura 3), mantener la prudencia fiscal, incluso garantizando la implementación plena de la regla fiscal, es fundamental para la sostenibilidad de la deuda. El costo por las tasas de interés podría aumentar más de lo previsto ante los aumentos constantes en las tasas de interés globales.

Figura 3. El costo por las tasas de interés es considerable

Gasto del gobierno central en intereses por la deuda, % del PIB



Fuente: Los datos de Costa Rica son del Ministerio de Hacienda.

StatLink https://stat.link/vaczgo

Contener el gasto público y mejorar su calidad para contribuir más al crecimiento y la equidad es un reto fundamental. Los esfuerzos continuos de reasignación de gastos, basados en revisiones de gastos, pueden facilitar el uso de gastos de capital para atender las brechas de infraestructura. Se espera que la implementación de la ley marco de empleo público, clave para cumplir con la regla fiscal y mejorar la eficiencia del sector público, genere un ahorro anual de 0,8% del PIB.

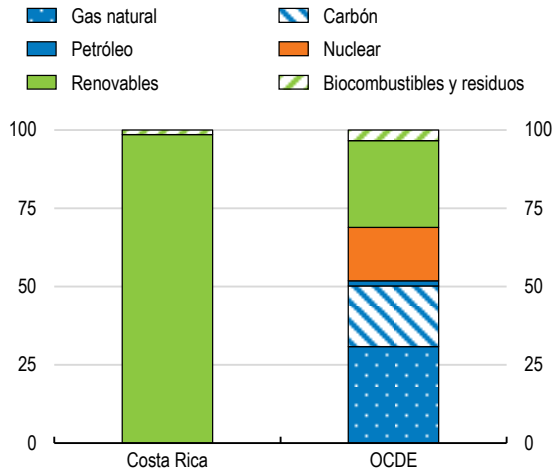
El sistema tributario depende demasiado de las contribuciones a la seguridad social. Esto favorece la informalidad, erosiona la base tributaria y genera desigualdades. La ampliación de las bases tributarias promete aumentar los ingresos sin aumentar las tasas, y lograr que el sistema tributario sea más progresivo. Avanzar hacia un sistema de pago y recaudación de impuestos más centralizado y menos fragmentado podría generar ganancias en la eficiencia y facilitar el cumplimiento tributario. Hacer que las cargas de la seguridad social sean más progresivas, al reducirlas para los trabajadores de bajos ingresos, puede permitir la creación de empleos formales.

Extender de los beneficios de la integración al comercio internacional

El fuerte compromiso de Costa Rica con el comercio ha sido clave para atraer inversión extranjera directa, ascender en las cadenas globales de valor y diversificar las exportaciones. Las tendencias de *nearshoring* están brindando nuevas oportunidades. La matriz eléctrica limpia de Costa Rica (Figura 4) y su plan de descarbonización ofrecen la oportunidad para que se convierta en un líder mundial en exportaciones bajas en carbono. Una agenda de reformas amplia y ambiciosa ayudaría a aprovechar estas nuevas oportunidades y extender los beneficios de la integración comercial a todo Costa Rica.

Figura 4. La generación de electricidad es verde

Generación de electricidad por fuente, %, 2021



Nota: Los datos de la OCDE se refieren al año 2020.
Fuente: Secretaría de Planificación Subsector Energía (SEPSE) y AIE.

StatLink https://stat.link/stm7ab

Impulsar la competencia debería ser un elemento clave de la agenda de reformas del gobierno. La autoridad de la competencia ha recibido menos de una tercera parte del presupuesto otorgado por ley, lo que dificulta el desempeño de sus funciones. Además, hay una gran cantidad de regulaciones complejas y no existen requisitos formales para evaluar el impacto de las nuevas regulaciones sobre la competencia. También existe la necesidad de impulsar la competencia y la eficiencia en sectores donde las empresas estatales juegan un papel preponderante, como la electricidad, la banca y las comunicaciones electrónicas.

Continuar la lucha contra la corrupción también es crucial para extender más ampliamente los beneficios de la integración comercial de Costa Rica. Con frecuencia, el país se ha visto sacudido por escándalos de corrupción y la confianza en el gobierno es relativamente baja. En la actualidad no existe una ley específica que brinde protección a los empleados públicos o privados cuando informan sobre alguna irregularidad.

Reducir la huella de carbono del sector del transporte es un reto fundamental. El sector representa el 42% de las emisiones de carbono. La falta de una red de transporte público eficiente ha fomentado un uso generalizado y creciente del transporte privado para satisfacer las necesidades de movilidad. Poner en marcha un transporte público seguro, eficiente y ecológico es un pilar esencial del plan de descarbonización.

Mejorar la educación y la igualdad de oportunidades

Mejorar los resultados educativos, reducir la informalidad y facilitar la participación femenina en el mercado laboral también son cruciales para aprovechar a cabalidad el potencial de crecimiento de Costa Rica y reducir la desigualdad. Además, hay margen para mejorar la focalización de algunos programas sociales y reducir la fragmentación.

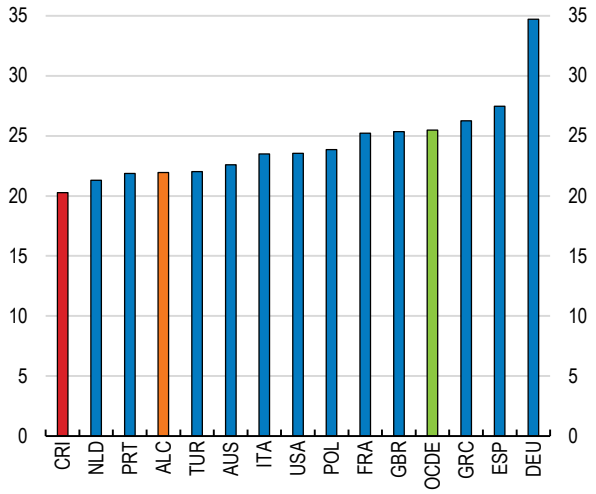
La participación femenina en la fuerza laboral está rezagada con respecto a otros países de la OCDE. Las mujeres que asumen responsabilidades de cuidado familiar enfrentan dificultades para completar la educación o incorporarse a la fuerza laboral. Más del 90% de las mujeres en hogares pobres están fuera de la fuerza laboral. Ampliar el acceso a la educación temprana facilitaría la participación de las mujeres en el mercado laboral y mejoraría los resultados y la equidad en la educación. La cobertura de educación temprana para niños de cinco años aumentó recientemente, pero también debe ampliarse el acceso para niños menores de cuatro años.

El compromiso de Costa Rica con la educación y la formación es fuerte, pero los resultados educativos son débiles. El país ha logrado una matrícula casi total en la educación primaria, pero está rezagado en otros resultados fundamentales. Solo la mitad de la población de 25 a 34 años ha completado la educación secundaria superior, lejos del promedio de la OCDE (85%). Demasiados costarricenses abandonan el sistema educativo antes de completar la educación secundaria. Estos desafíos empeoraron por uno de los cierres de centros educativos más prolongados en los países de la OCDE durante la pandemia.

Las empresas tienen problemas para cubrir las vacantes, en particular, en puestos técnicos y científicos, lo que pone en peligro la capacidad de Costa Rica para atraer inversión extranjera directa. Solo el 16% de los graduados cursan estudios científicos (Figura 5), una proporción similar a la de 2005. La reconsideración de los mecanismos de financiamiento de las universidades puede mejorar la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta a las necesidades del mercado laboral. Las reformas recientes en la educación vocacional apuntan a aumentar la oferta y la calidad de los técnicos. Esto reduciría los desajustes en habilidades y ayudaría a acceder a trabajos formales.

Figura 5. La proporción de graduados en STEM es baja

Graduados en STEM, % del total de graduados terciarios



Nota: STEM incluye graduados en ciencias naturales, matemáticas y estadística; tecnologías de la información y comunicación; e ingeniería, manufactura y construcción.
Fuente: OCDE *(2022) Education at a Glance*.

StatLink https://stat.link/4apy7j

La atención médica y la educación primaria prácticamente universales y la alta cobertura de las pensiones han conducido a resultados sociales destacables, pero la desigualdad continúa aumentando. Costa Rica debe hacer más eficiente el sistema de protección social, ya que en la actualidad 21 instituciones ofrecen más de 35 programas. Esto permitiría aumentar la cobertura y reforzar la protección social en algunas áreas clave, como la protección social de los niños.

PRINCIPALES HALLAZGOS	RECOMENDACIONES CLAVE
Fortalecimiento adicional de las políticas macroeconómicas	
La inflación y las expectativas de inflación han repuntado con fuerza. Las presiones inflacionarias son generalizadas.	Mantener una postura de política monetaria restrictiva para asegurar el regreso de la inflación a la meta del 3%.
En 2021 la situación fiscal mejoró gracias a la reforma fiscal de 2018, pero continúa siendo un desafío que requiere esfuerzos constantes para controlar el gasto público y aumentar la eficiencia. La implementación de la regla fiscal ha enfrentado oposición significativa de diferentes segmentos del sector público.	Mantener una postura de política fiscal prudente, incluyendo asegurar una implementación completa y oportuna de la regla fiscal. En el mediano plazo, realizar una revisión de la regla fiscal para garantizar que continúe asegurando una postura fiscal prudente y una dinámica de deuda sostenible.
Controlar el gasto y mejorar su eficiencia y calidad para apoyar mejor el crecimiento y la equidad continúa siendo un desafío crítico. Históricamente, el gasto de capital se ha desatendido en gran medida. Las brechas de infraestructura siguen siendo significativas. Las perspectivas de crecimiento a mediano plazo están disminuyendo.	Con base en las revisiones del gasto y un análisis riguroso de costo-beneficio, continuar realizando la priorización y reasignación de gastos necesarias y creando espacio para que se fortalezca el gasto de capital.
La remuneración de los empleados representa más de la mitad de los ingresos totales. La estructura salarial contribuye a la desigualdad de ingresos.	Aplicar plenamente la ley marco de empleo público en todo el sector público.
Los ingresos tributarios, que representan el 23% del PIB, se ven disminuidos por los altos niveles de evasión fiscal, bases impositivas estrechas y una multiplicidad de gastos fiscales. El sistema tributario apenas reduce la desigualdad de ingresos.	Ampliar las bases imponibles eliminando exoneraciones regresivas, como la exoneración del impuesto sobre el salario escolar y la que beneficia a las cooperativas.
Se aprobó la ley para establecer un consejo fiscal independiente y se nombraron a tres miembros, pero no se han tomado medidas adicionales para permitir que el consejo funcione de manera satisfactoria.	Proporcionar apoyo técnico independiente al consejo de política fiscal y definir su papel de manera más explícita.
Impulso a la productividad y creación de empleo formal	
La autoridad nacional de la competencia sigue estando desprovista de recursos. Es esencial que exista una autoridad de la competencia operativa y con los recursos adecuados, para garantizar que los esfuerzos en marcha para mejorar las regulaciones y abrir mercados clave se traduzcan en precios más bajos para los hogares y costos más bajos para las empresas.	Proporcionar a la autoridad nacional de la competencia el financiamiento establecido por ley.
Existe una gran cantidad de regulaciones. Los mismos requisitos administrativos se replican en diferentes entidades públicas. Las regulaciones no toman en cuenta su impacto sobre la competencia.	Reducir la cantidad de regulaciones y hacer evaluaciones sobre su impacto.
La informalidad, de alrededor de 45%, continúa siendo alta. A su vez, es causa y consecuencia de la baja productividad y amplía las desigualdades.	En el mediano plazo, eliminar los cargos de planilla no destinados a financiar la seguridad social y financiar programas sociales y de formación profesional con cargo al presupuesto general. Reducir los cargos de seguridad social para los trabajadores de bajos ingresos.
Hay espacio para profundizar el comercio con los países de América Latina y otras regiones, lo que permitiría lograr una mayor integración en las cadenas de valor globales y regionales.	Seguir adelante con los renovados esfuerzos para aumentar aún más la integración comercial, incluido convertirse en miembro de la Alianza del Pacífico.
Mejorar la igualdad de oportunidades	
Solo el 30% de los niños pobres reciben transferencias de efectivo. En algunos programas sociales más del 40% de los beneficiarios son hogares de ingresos medios o altos. Una numerosa cantidad de instituciones participan en la gestión de más de 35 programas sociales.	Establecer una transferencia monetaria universal para los niños pobres. Mejorar la focalización y reducir la fragmentación de los programas sociales.
Los niños de hogares desfavorecidos tienen menor acceso a la educación temprana. La participación femenina en el mercado laboral se ve obstaculizada por las responsabilidades familiares, particularmente en familias de bajos ingresos.	Ampliar la cobertura de educación temprana para niños menores de cuatro años, dando prioridad a familias de bajos recursos y utilizando mecanismos de copago.
La exclusión educativa y la tasa de repetición son elevadas en la educación secundaria y afectan mayoritariamente a estudiantes de grupos vulnerables (pobres, indígenas y migrantes).	Identificar a los estudiantes de primaria y secundaria con bajo rendimiento y brindarles apoyo temprano y específico de tutoría ofrecido por maestros bien capacitados, priorizando a los de grupos vulnerables.
El número de graduados en STEM no satisface la demanda del mercado laboral. Los mecanismos de financiamiento de las universidades carecen de incentivos para la rendición de cuentas y la calidad de la educación y la investigación.	Modificar los mecanismos de financiamiento de las universidades vinculando el financiamiento adicional para las instituciones públicas con los objetivos de rendimiento de todo el sistema, como aumentar los programas y el número de graduados en áreas de STEM.
Los programas de formación profesional de ciclo corto son elegidos por muy pocos estudiantes de educación terciaria, aunque pueden contribuir a una adaptación rápida a los cambios en las ncompetencias demandadas y reducir la desigualdad.	Fortalecer la oferta de programas vocacionales de ciclo corto de alta calidad y promover una mayor demanda de los mismos a través de una campaña de información.

Fortalecimiento del crecimiento verde	
El sector del transporte es la principal fuente de emisiones. Cumplir con el plan para ser neutral en emisiones netas de carbono en 2050 requerirá reducir las emisiones en el sector del transporte y fortalecer los sumideros de carbono. El diésel está gravado a una tasa un 60% inferior a la gasolina.	Alinear la tasa impositiva sobre el diésel y el combustible búnker con la tasa de la gasolina y aumentar gradualmente la tasa impositiva sobre el carbono una vez que los precios altos de la energía comiencen a bajar, y canalizar parte de los ingresos hacia los hogares de bajos ingresos.
El aumento de las áreas cubiertas de bosques ha recibido el respaldo del programa de Pago por Servicios Ambientales, que ofrece una compensación a los propietarios de tierras por brindar servicios ecológicos. Hasta ahora, el programa se ha financiado solo con los ingresos del impuesto al combustible, que disminuirán con el tiempo.	Ampliar las fuentes de financiamiento del programa de Pago por Servicios Ambientales.

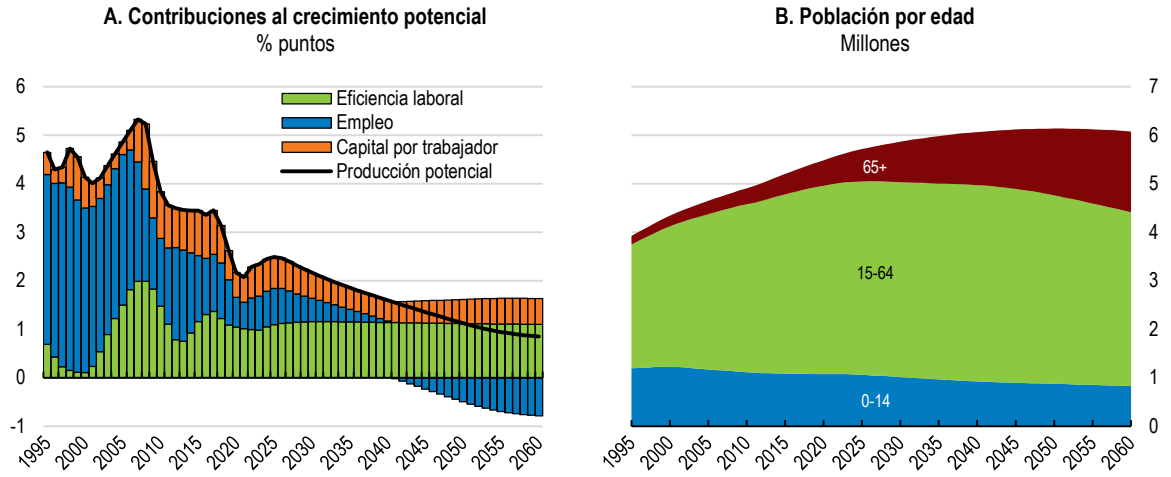
1 Perspectivas sobre las principales políticas

Costa Rica se recuperó bien de la recesión causada por la pandemia. El desempeño sostenido y resiliente de las exportaciones continúa favoreciendo el crecimiento, mientras que el consumo se ve obstaculizado por la alta inflación y el desempleo. La situación fiscal mejoró, pero continúa siendo desafiante, por lo que es necesario continuar haciendo esfuerzos para contener el gasto y aumentar la eficiencia del sector público durante varios años. Mantener y reforzar la apuesta por la inversión extranjera directa y el comercio, que ha sido clave para diversificar la canasta de las exportaciones, y mejorar las condiciones para que las empresas nacionales prosperen son desafíos importantes para mejorar los niveles de vida y la generación de empleo formal. Esto requeriría reducir la carga regulatoria, mejorar la combinación de impuestos, fomentar una mayor competencia en mercados clave y continuar los esfuerzos para lograr la descarbonización y proteger el medio ambiente. Promover una mayor participación laboral femenina y mejorar la protección social ayudarán a una mejor adaptación a los cambios demográficos y a mejorar la igualdad de oportunidades.

Costa Rica se recuperó bien pero enfrenta desafíos considerables

La economía de Costa Rica se recuperó bien de la recesión causada por la pandemia. Una respuesta fiscal focalizada, un apoyo monetario amplio, una campaña de vacunación exitosa y un buen desempeño de las exportaciones favorecieron la recuperación. Costa Rica, la democracia más antigua de América Latina, ha mostrado una gran estabilidad política a lo largo de los años, gracias a la solidez de sus instituciones y a su gran compromiso con la protección del medio ambiente. Sin embargo, enfrenta desafíos importantes para proteger los éxitos alcanzados y continuar haciendo la transición hacia mejores niveles de vida. Un pacto social vigoroso ha generado algunos excelentes resultados. En particular, la esperanza de vida ahora está a la par del promedio de la OCDE y es la más alta de América Latina. Al mismo tiempo, a pesar de los aumentos en gasto social, el progreso en otras áreas como educación o reducción de la pobreza, se ha estancado. El desempleo, en una tasa de dos dígitos desde 2018, y la informalidad, que afecta a casi la mitad de la fuerza laboral, son altos. Extender los beneficios de la integración al comercio internacional a todo el país es un desafío fundamental pendiente. Antes de la pandemia las perspectivas de crecimiento se estaban deteriorando y, en ausencia de más reformas, se erosionarán aún más a mediano plazo, a medida que se acelere el envejecimiento de la población (Figura 1.1). La situación fiscal mejoró en 2021 gracias a la reforma fiscal de 2018, pero con una deuda pública de alrededor del 70% del PIB, las finanzas públicas siguen siendo una vulnerabilidad crítica que requiere esfuerzos sostenidos para contener el gasto y aumentar la eficiencia del sector público durante varios años. El aumento de los precios internacionales de la energía provocado por la agresión de Rusia contra Ucrania agrega presiones sobre los ingresos reales de los costarricenses.

Figura 1.1. El potencial de crecimiento de la economía disminuirá a medida que se desvanezca el bono demográfico



Fuente: Proyecciones a largo plazo de la OCDE basadas en Guillemette y Turner, 2018.

StatLink https://stat.link/yim7u8

Intensificar los esfuerzos de reforma estructural sería la mejor manera de responder a estos desafíos. Las reformas estimularían la productividad, clave para ayudar a más costarricenses a lograr un mejor nivel de vida en un momento de cambios demográficos. Las reformas también ayudarían a aprovechar las nuevas oportunidades que están surgiendo. El gran compromiso de Costa Rica con la apertura comercial ha sido clave para atraer inversión extranjera directa, impulsar a Costa Rica en las cadenas globales de valor y diversificar la canasta de exportaciones. Las tendencias de *nearshoring*, mediante las cuales las empresas buscan reducir los riesgos de interrupciones en la cadena de suministro ubicándose más cerca de sus mercados finales, están ofreciendo nuevas oportunidades. Costa Rica es pionera en la protección ambiental y la generación de energías renovables, y la transición global a cero emisiones netas de gases de efecto invernadero puede aumentar aún más la competitividad del país. Aprovechar estas

oportunidades permitirá la creación de más empleos formales, una prioridad clave para el Gobierno que asumió el cargo en mayo de 2022 (Recuadro 1.1). Mejorar los resultados educativos, impulsar la competencia, facilitar una mayor participación femenina en el mercado laboral y reducir los casos de corrupción son elementos clave de una agenda de reforma que podría aumentar las perspectivas de crecimiento y los ingresos de manera sustancial (Figura 1.2). Las simulaciones basadas en el modelo de crecimiento a largo plazo de la OCDE (Guillemette and Turner, 2018[1]) sugieren que el tipo correcto de reformas podría aumentar el PIB per cápita en un 26% adicional durante 20 años, lo que equivale a 1,3 puntos porcentuales de crecimiento adicional por año.

Recuadro 1.1. Principales puntos del programa de Gobierno de Costa Rica y esfuerzos recientes de reformas

El Gobierno asumió en mayo de 2022. Entre sus prioridades se encuentran las siguientes:

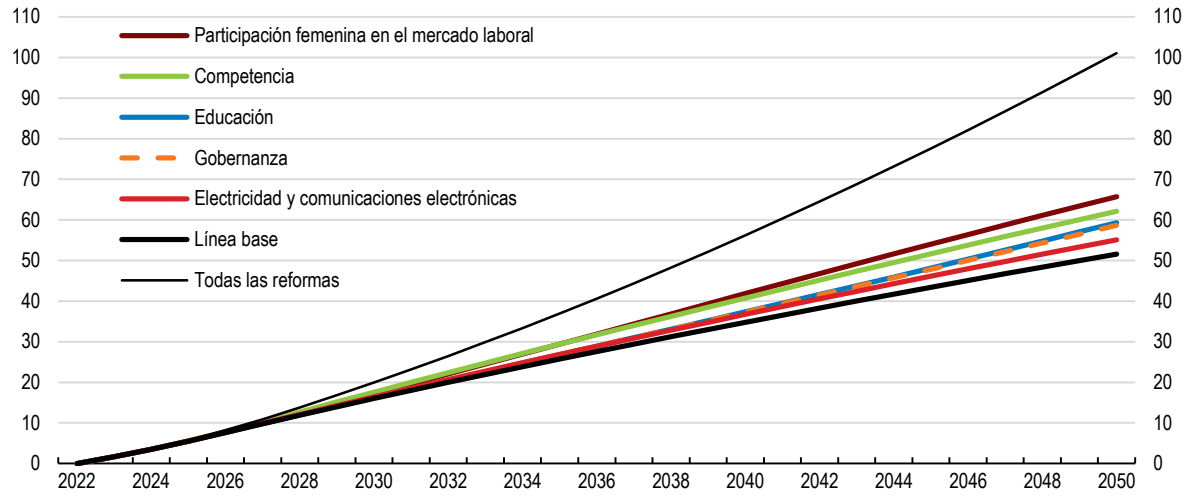
- **Reactivar la economía** mediante la creación de más empleos, la simplificación de trámites y la digitalización del Estado.
- **Luchar contra la corrupción** mediante incentivos a los denunciantes y el aumento de las penas por corrupción.
- **Reducir el costo de la vida** al reducir los costos de la canasta de bienes y servicios básicos.
- **Mejorar la educación** mediante el fortalecimiento de la educación en áreas STEM y sistemas de educación dual.
- **Eliminar la pobreza extrema** al mejorar la focalización del gasto social.
- **Mayor integración en la economía global** mediante la búsqueda de nuevos acuerdos comerciales y contribuyendo a fortalecer el sistema de comercio multilateral.
- **Fortalecer el sistema de pensiones** eliminando las pensiones excesivas que reciben algunos trabajadores de entidades públicas ajenos al Gobierno Central, equiparando las contribuciones del Estado a los distintos regímenes de pensiones y fortaleciendo las pensiones obligatorias y voluntarias.
- **Mejorar la calidad del sistema de salud** al implementar la transparencia en el sistema de salud, modernizar el expediente médico digital (Expediente Digital Único en Salud) y reducir las listas de espera.
- **Proteger el ecosistema** mediante el desarrollo de un sistema de transporte público interconectado y mejoras en el reciclaje.
- **Promover una democracia efectiva** simplificando los procedimientos para convocar referéndums y proponiendo nuevas leyes al congreso.

Los esfuerzos recientes de reformas incluyen:

- Eliminar los precios mínimos del arroz y reducir el arancel de importación del arroz.
- Eliminar el monopolio de importación de los medicamentos.
- Eliminar honorarios mínimos obligatorios en servicios profesionales.
- Las leyes de 2022 para mejorar la organización institucional y la ejecución de políticas en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y en el Ministerio de Ambiente y Energía.
- La ley de 2022 para crear el Sistema Nacional de Inversión Pública, con el objetivo de fortalecer y armonizar los procesos de inversión pública y mejorar la selección de proyectos en todo el sector público.
- La ley de 2022 para eliminar 15 instituciones públicas descentralizadas y delegar responsabilidades a los ministerios correspondientes.

Figura 1.2. Las reformas estructurales impulsarían el crecimiento y los ingresos de manera sustancial

Simulaciones de aumentos del PIB per cápita utilizando el modelo de crecimiento a largo plazo de la OCDE, % del PIB de 2022



Nota: La proyección de la "Línea base" muestra el aumento del PIB per cápita potencial para Costa Rica de acuerdo con las estimaciones actuales de crecimiento potencial, sin ninguna reforma. Los escenarios de "Competencia" y "Electricidad y comunicaciones electrónicas" asumen la adopción de las mejores prácticas de la OCDE y su impacto se estima en base al índice de Regulaciones del Mercado de Productos de la OCDE. El escenario de "Gobernanza" asume que el estado de derecho alcanza el promedio de la OCDE para 2060. El escenario de "Participación femenina en el mercado laboral" asume que la brecha con el promedio de la OCDE se cerrará en 2060. Finalmente, el escenario de "Educación" asume que un promedio de 12,5 años de educación se alcanza en 2060 junto con mejoras en la calidad. Los resultados sugieren que, sin ninguna reforma, el PIB per cápita crecería en 50% en 2050. En lugar de esto, si se implementaran todas las reformas, el PIB per cápita crecería un 100%.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el modelo de crecimiento a largo plazo de la OCDE.

StatLink https://stat.link/legkx5

- Mantener la prudencia fiscal, incluyendo la implementación rigurosa de la regla fiscal, es fundamental para mantener la estabilidad macroeconómica. Mejorar la eficiencia del gasto y ampliar la base impositiva permitiría una mayor contribución de la política fiscal al crecimiento y la equidad.
- Fortalecer la productividad y generar empleos formales son prioridades fundamentales. Esto requerirá reducir la carga regulatoria, mejorar la combinación de impuestos, fomentar una mayor competencia en mercados clave, continuar con los esfuerzos para fortalecer la integración comercial y seguir adelante con los esfuerzos de descarbonización.
- Mejorar los resultados de la educación y la capacitación, mejorar y focalizar mejor la protección social, facilitar la participación femenina en el mercado laboral y adaptar el sistema de pensiones a los cambios demográficos, sería clave para mantener y extender los logros sociales y reducir las desigualdades.

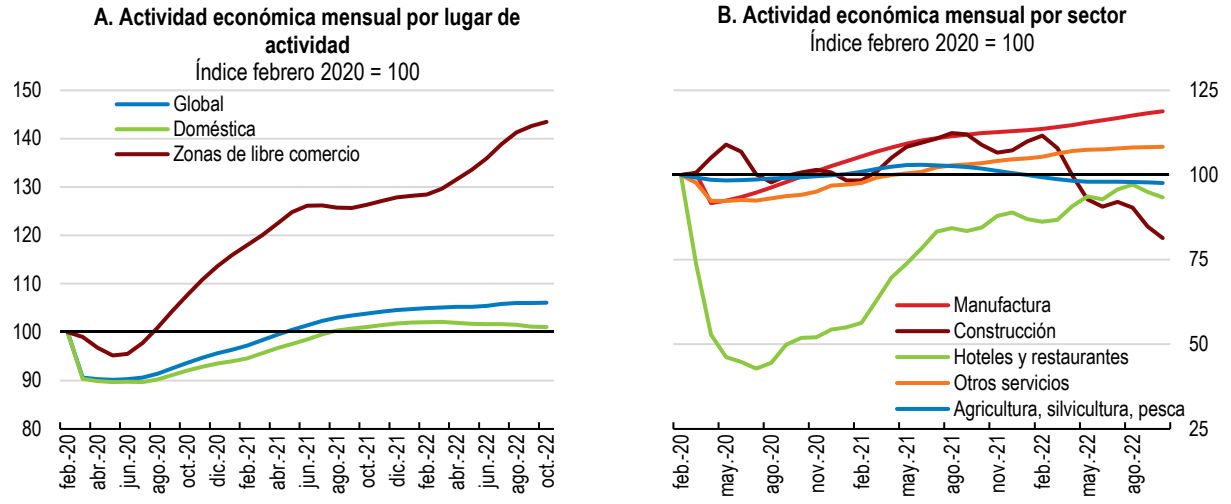
El crecimiento se ve reducido por las altas presiones inflacionarias y las perspectivas mundiales

La recuperación ha seguido avanzando

La economía continúa creciendo, pero a un ritmo más lento que en 2021. La actividad en las zonas francas, bastante vinculadas a las exportaciones, mejoró con mucha rapidez después de la recesión por la pandemia, mientras que la recuperación de los servicios relacionados con el turismo tomó más tiempo (Figura 1.3). Una canasta de exportaciones cada vez más diversificada (Figura 1.4) ha favorecido la

recuperación, que también se ha beneficiado del fuerte crecimiento de Estados Unidos, el principal socio comercial de Costa Rica (Figura 1.5). Los vínculos comerciales con China son relativamente reducidos, y su política de cero Covid impacta a Costa Rica de manera indirecta, a través de la desaceleración asociada al crecimiento y comercio mundial. Los vínculos comerciales directos con Rusia y Ucrania son insignificantes, pero las importaciones de metales y fertilizantes son relevantes, y encontrar fuentes alternativas de suministro tomará algún tiempo e implicará costos más altos. Sin embargo, por ser una economía muy abierta, la economía costarricense se ve perjudicada por la desaceleración del crecimiento mundial, especialmente en los Estados Unidos, provocada por la invasión de Rusia a Ucrania.

Figura 1.3. Los sectores exportadores lideraron la recuperación

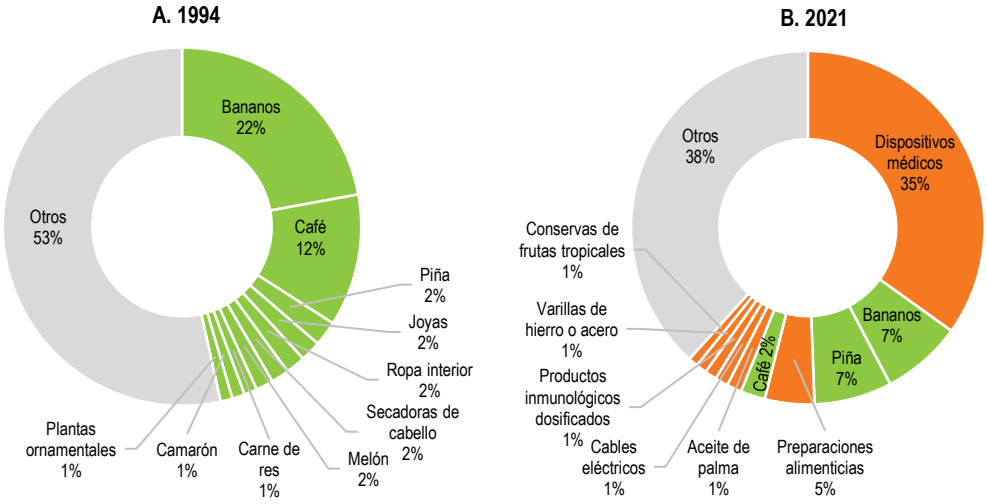


Fuente: Banco Central de Costa Rica.

StatLink https://stat.link/w98l0u

Figura 1.4. La canasta de exportaciones se ha diversificado cada vez más

Principales productos exportados, % del total de exportaciones

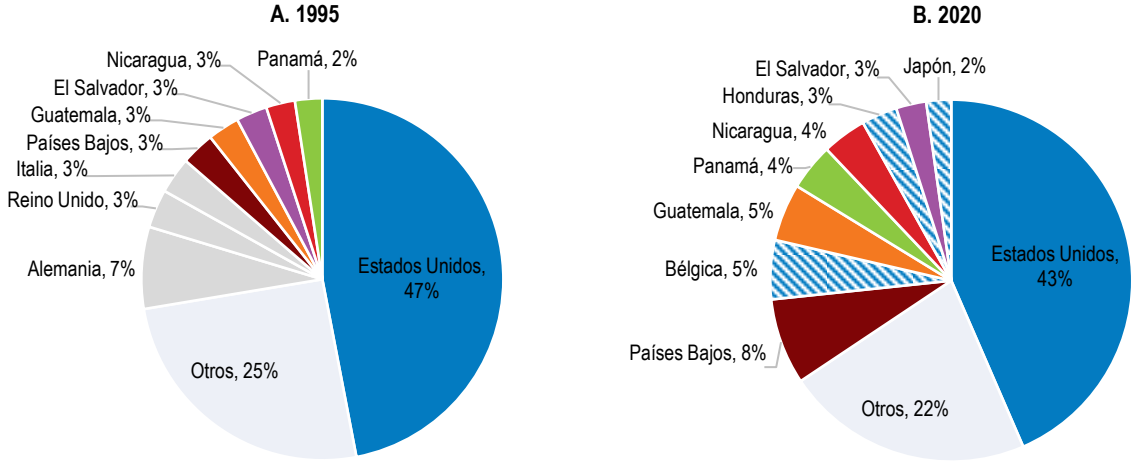


Nota: Los diez principales productos exportados en 1994 se muestran en verde en ambos paneles.
Fuente: COMEX en base a datos de PROCOMER.

StatLink https://stat.link/nuj019

Figura 1.5. Estados Unidos y la Unión Europea son los principales socios comerciales

Diez principales mercados de exportación en 1995 y 2020



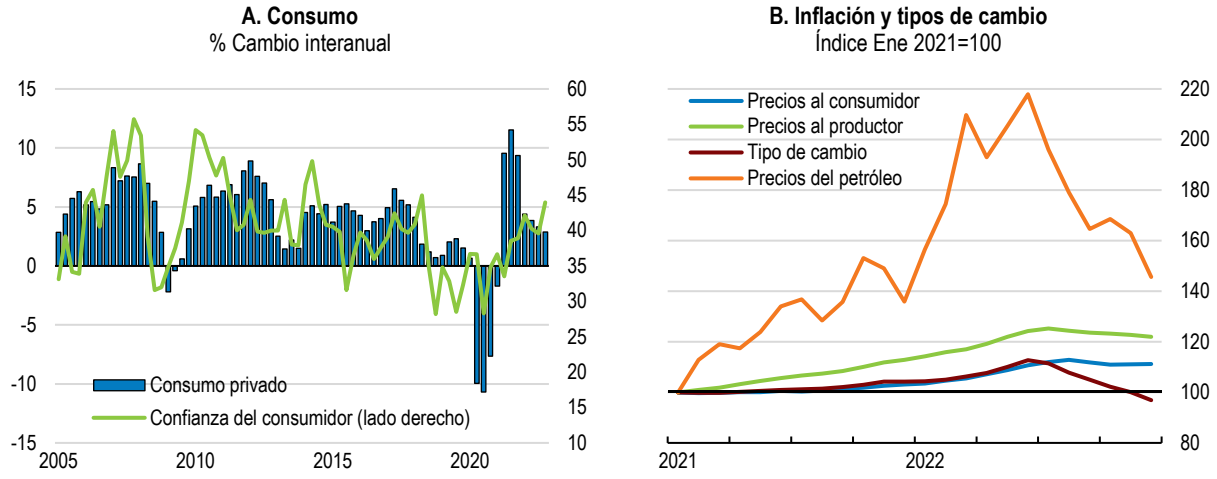
Nota: Los mercados de exportación de 1995 que ya no se encuentran entre los diez primeros en 2020 se presentan en gris. Los mercados de exportación de 2020 que no estaban entre los diez primeros en 1995 se presentan en azul.
Fuente: UNCTAD.

StatLink https://stat.link/xozmc3

La ejecución de la campaña de vacunación fue muy exitosa y, a diciembre de 2022, el 83% de la población total había recibido al menos una segunda dosis. Esto ha favorecido el consumo que a su vez ha disminuido por las crecientes presiones inflacionarias (Figura 1.6). Las presiones inflacionarias se derivan de los altos precios de la energía, las depreciaciones del tipo de cambio y las presiones de costos provocadas por las interrupciones en las cadenas globales de valor. La guerra en Ucrania agravó las presiones inflacionarias contribuyendo a empeorar aún más las condiciones comerciales de Costa Rica (Figura 1.7). La inflación general y subyacente, tras llegarn a 12,1% y 7%, respectivamente, en agosto, el valor más alto de los últimos 13 años, bajaron a 7.9% y 5.4% en Deciembre. Las presiones inflacionarias afectan en particular a los alimentos y la energía, y los servicios son los menos afectados. El Banco Central inició un ciclo de alzas en diciembre de 2021 y desde entonces ha ido aumentando gradualmente la tasa de política monetaria, generando un aumento acumulado de 825 puntos básicos, a 9%.

Las autoridades adoptaron algunas medidas para contener los aumentos en los precios de la energía. El principal es un cambio en la fórmula que regula los precios de los combustibles, que ahora utilizará precios de importación reales en lugar de algunos precios de referencia que eran más altos que los precios de importación. En teoría, este cambio debería resultar en una reducción notable de los precios de la gasolina. Sin embargo, las autoridades decidieron establecer un subsidio cruzado de manera temporal y mantener estables los precios de la gasolina y, en cambio, reducir los precios del diésel, ya que el diésel se utiliza más en los sectores del transporte, la agricultura y la pesca. Para mitigar el impacto del aumento de los precios de la energía, las autoridades también anunciaron un subsidio dirigido a los hogares de bajos ingresos (*Beneficio temporal por inflación*). Se focalizará utilizando el registro de beneficiarios de programas sociales de Costa Rica. Esta es una opción más conveniente para brindar apoyo, ya que el subsidio se canaliza a los hogares más pobres, cuyo poder adquisitivo está disminuyendo con mayor severidad, y no desincentiva el ahorro de energía.

Figura 1.6. El consumo disminuye por el aumento de la inflación

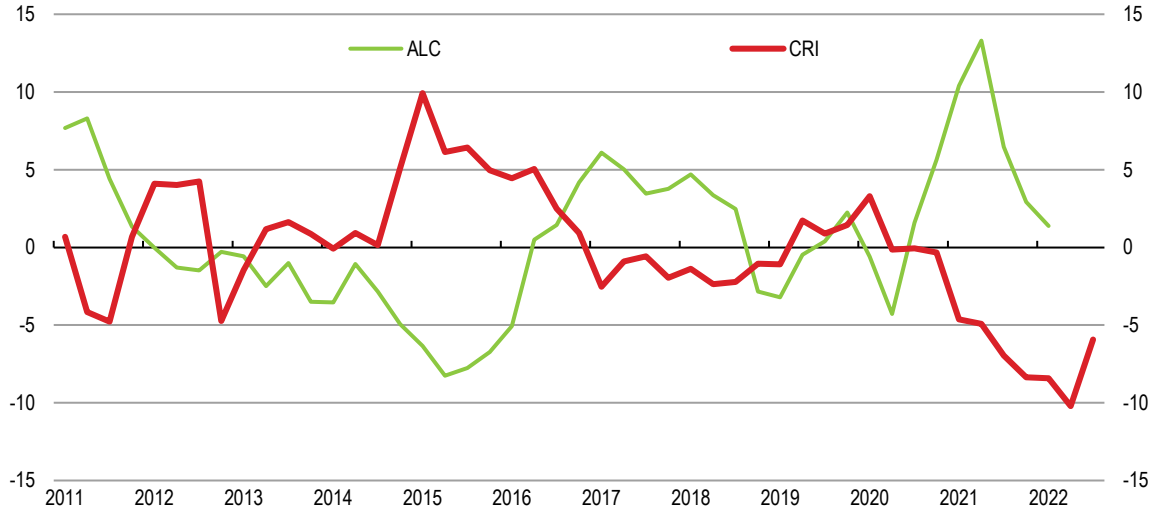


Nota: Panel B: Tipo de cambio entre el colón costarricense y el dólar estadounidense. Un aumento implica una depreciación del colón.
Fuente: Banco Central de Costa Rica; Datos de precios de productos básicos del Banco Mundial.

StatLink https://stat.link/gdcwrx

Figura 1.7. Las términos de intercambios se están deteriorando

Cambios porcentuales interanuales



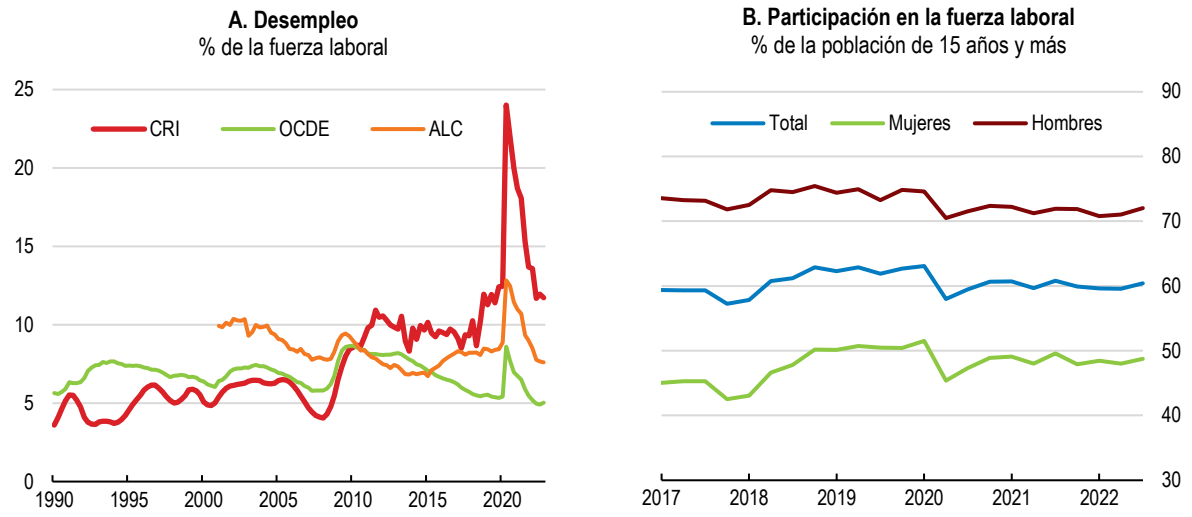
Nota: LAC se refiere a Chile, Colombia, México, Argentina y Brasil.
Fuente: Base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE.

StatLink https://stat.link/ixsjo1

Las condiciones del mercado laboral experimentan una mejora gradual. El empleo se ha recuperado más despacio que la actividad, ya que la recuperación en el sector turístico intensivo en empleo ha sido más prolongada. La tasa de desempleo disminuyó hace poco tiempo al nivel que tenía antes de la pandemia, pero esta fue una tasa históricamente alta (Figura 1.8). La participación laboral no ha recuperado el nivel que tenía antes de la pandemia (60.3% a fines de 2022 versus 64% antes de la pandemia). La recuperación del empleo muestra una heterogeneidad importante. El empleo de trabajadores altamente calificados está muy por encima de los niveles previos a la pandemia, mientras que el empleo de

trabajadores poco calificados y medianamente calificados se ha recuperado más despacio. El empleo formal volvió a crecer al nivel que tenía antes de la pandemia, mientras que el empleo informal continúa siendo menor que en febrero de 2020. La informalidad sigue siendo alta según los niveles históricos, rondando el 45% del empleo total.

Figura 1.8. El desempleo ha comenzado a disminuir pero la participación no se ha recuperado por completo



Nota: ALC se refiere a Chile, Colombia, México y Brasil.
Fuente: Base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE; Estadísticas de la fuerza laboral de la OCDE.

StatLink https://stat.link/9pr1ti

Se proyecta que la economía crezca 2,3% en 2023 y 3,7% en 2024 (Cuadro 1.1). La reactivación gradual del turismo fortalecerá a los sectores intensivos en mano de obra y mejorará el empleo. El consumo se fortalecerá por la exitosa campaña de vacunación y la mejora gradual en el mercado laboral, pero también será mitigado por la alta inflación y el deterioro de los términos de intercambio. Las exportaciones seguirán beneficiándose de la especialización en sectores resilientes de alto valor agregado, como los dispositivos médicos, aunque su dinamismo se verá disminuido por la desaceleración de Estados Unidos y los precios más altos de las importaciones. La inflación seguirá siendo elevada, con los precios del petróleo manteniéndose altos en 2023.

Las perspectivas económicas y de inflación siguen siendo muy inciertas. Es posible que la inflación sea más alta durante más tiempo, lo cual reduciría el poder adquisitivo, en particular de los hogares vulnerables, y requeriría una política monetaria más estricta. Los riesgos de una espiral de precios y salarios, hasta ahora contenidos por la amplia capacidad excedente en el mercado laboral, podrían materializarse. Estos efectos de segunda ronda requerirían aumentos adicionales en las tasas de política monetaria. Costa Rica es una economía pequeña y abierta que depende de los mercados extranjeros para la inversión y el comercio, lo que la hace vulnerable a los impactos externos, como una fuerte desaceleración del crecimiento mundial y aumentos adicionales en los precios del petróleo. Los episodios de volatilidad financiera pueden crear una mayor aversión al riesgo, reducir los ingresos financieros netos y aumentar los costos de financiamiento. Por el lado positivo, las oportunidades de *nearshoring* podrían generar mayores exportaciones. La recuperación del turismo podría ser más rápida de lo previsto. La economía también puede enfrentar impactos imprevisibles, con efectos que son difíciles de incluir en las proyecciones (Cuadro 1.2).

Cuadro 1.1. Indicadores y proyecciones macroeconómicas

	2017	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	Precios actuales miles de millones de CRC	Cambios porcentuales, volumen (precios de 2013)					
PIB a precios de mercado	34,343.6	2,4	-4,3	7,8	4,3	2,3	3,7
Consumo privado	22,365.8	1,7	-6,9	7,0	3,6	2,3	2,7
Consumo del Gobierno	5,618.0	5,9	0,8	1,7	2,1	0,1	0,8
Formación bruta de capital fijo	6,242.9	-8,2	-3,4	11,0	1,6	-0,5	5,5
Demanda interna final	34,226.7	0,6	-5,0	6,6	3,0	1,4	2,9
Incremento de existencias [1]	-38.8	-0,3	0,2	1,1	-0,8	0,6	0,0
Demanda interna total	34,187.9	0,2	-4,8	7,8	1,8	1,7	2,8
Exportaciones de bienes y servicios	11,251.9	4,3	-10,6	15,9	12,2	8,8	9,1
Importaciones de bienes y servicios	11,096.2	-2,3	-12,9	16,9	5,5	8,5	7,5
Exportaciones netas [1]	155.7	2,2	0,4	0,3	2,5	0,6	1,1
Partidas promemoria							
Deflactor del PIB	-	2,6	0,8	2,0	7,8	6,4	4,2
Índice de precios al consumidor	-	2,1	0,7	1,7	8,8	6,9	4,2
Índice de inflación subyacente [2]	-	2,7	1,3	0,9	4,5	5,8	4,2
Crecimiento potencial	-	2,9	2,6	2,6	2,8	2,6	2,7
Brecha del producto (% del PIB)	-	-1,3	-7,9	-3,2	-1,8	-2,2	-1,2
Tasa de desempleo[3] (% de la población activa)	-	11,8	19,5	16,4	12,2	11,4	11,1
Saldo en cuenta corriente (% del PIB)	-	-1,2	-1,1	-3,3	-4,0	-3,8	-2,7
Saldo del Gobierno Central (% del PIB)	-	-6,4	-8,5	-5,0	-4,1	-2,6	-2,2
Deuda del gobierno central (% del PIB)	-	56,4	67,2	68,2	67,5	66,8	66,0

1. Contribuciones a cambios en el PIB real, cantidad real en la primera columna. 2. Índice de precios al consumidor sin elementos volátiles: agricultura, energía y tarifas aprobadas por diferentes niveles del Gobierno. 3. Basado en la encuesta nacional de empleo.
Fuente: Base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE.

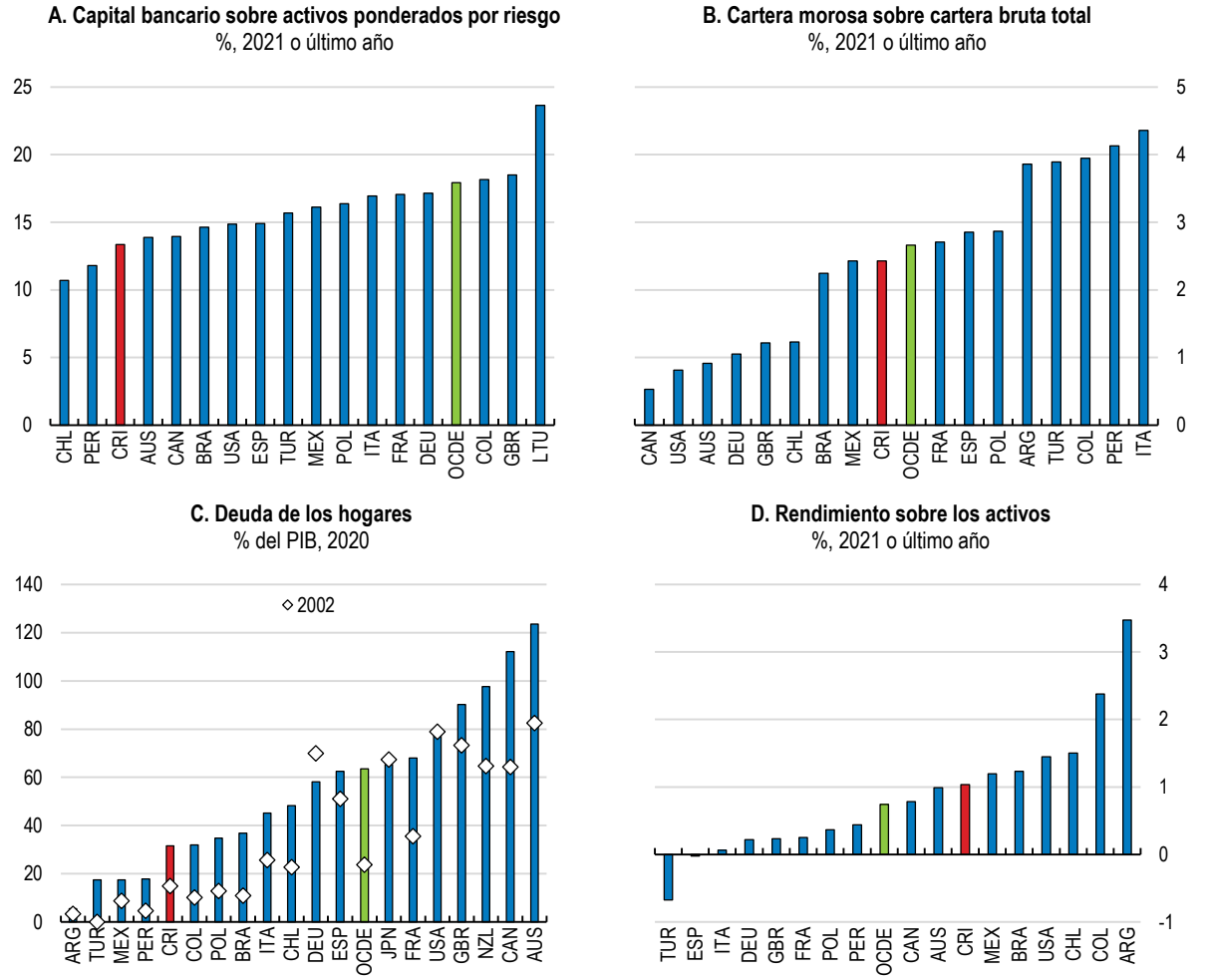
Cuadro 1.2. Situaciones que podrían implicar cambios importantes en las perspectivas

Vulnerabilidad	Posible resultado	Posible acción política
Contagio de volatilidad financiera aguda en otros mercados emergentes.	Gran depreciación del tipo de cambio y mayores costos de financiamiento del déficit fiscal y del servicio de la deuda.	Reforzar la política monetaria y la gestión activa de la deuda para readecuar el vencimiento de la deuda.
Profundización de la crisis en Nicaragua.	Grandes flujos de migrantes con muchas necesidades de asistencia humanitaria.	Brindar asistencia fronteriza y permisos de residencia flexibles a los inmigrantes.
Constante *hackeo* y *ransomware* en entidades gubernamentales.	Divulgación de información muy confidencial e inexistencia de infraestructura crítica.	Implementar protocolos de ciberseguridad más rigurosos.
Fenómenos climáticos extremos.	Fenómenos climáticos extremos estacionales e impredecibles, como El Niño o La Niña, que perjudican al sector agrícola. Terremotos o erupciones volcánicas que deterioran la infraestructura.	Continuar fortaleciendo la gestión del riesgo de desastres y fomentando estrategias de adaptación al cambio climático.

Los riesgos para la estabilidad financiera parecen contenidos

Hasta el momento, el sistema financiero se ha mostrado estable y resiliente, y mantiene niveles de capitalización y liquidez por encima de los requisitos reglamentarios (Figura 1.9, Panel A). Una política monetaria favorable, medidas macroprudenciales y financiamiento de emergencia para las empresas respaldaron el desempeño de los mercados financieros durante la recesión causada por la pandemia. Casi la mitad de la cartera de préstamos aprovechó las medidas temporales para apoyar las reestructuraciones de los préstamos. Los préstamos morosos aumentaron pero se mantienen contenidos (Figura 1.9, Panel B), aunque parte del impacto de la recesión causada por la pandemia en la calidad de los activos aún podría materializarse. Las últimas pruebas de estrés realizadas por el Banco Central sugieren que el sistema bancario, incluidos los bancos públicos, cuenta con suficientes reservas de capital y liquidez para resistir eventos económicos extremos (BCCR, 2022[2]).

Figura 1.9. El sector financiero parece resiliente



Nota: El Panel A se refiere al capital reglamentario de nivel 1 sobre los activos ponderados por riesgo. El Panel D se refiere a la eficiencia de las entidades de depósito en el uso de sus activos; es un indicador de la rentabilidad bancaria.
Fuente: Indicadores del FMI sobre Solvencia Financiera; y la Base de Datos del FMI sobre la Deuda Mundial.

StatLink https://stat.link/wsby4o

Desde una perspectiva internacional, el endeudamiento de los hogares y las empresas se mantiene bajo (Figura 1.9, Panel C). Sin embargo, el endeudamiento de los hogares se ha incrementado recientemente, aumentado más del doble en las últimas dos décadas. Es probable que el endeudamiento real sea mayor que el que se refleja en los datos, ya que los préstamos de acreedores no supervisados no se incluyen en las estadísticas oficiales, y grupos dispersos de hogares con un endeudamiento excesivo han aumentado, en particular a través de deudas de tarjetas de crédito, que en la actualidad representan el 3,4% del PIB. Sería fundamental fortalecer la oficina de registro de créditos con el fin de contener el endeudamiento excesivo y evitar mayores riesgos para la estabilidad financiera. El registro de créditos en Costa Rica cubre alrededor del 35% de la población adulta, contra el 50% en Chile o el 80% en Brasil. Es prioritario aumentar la cobertura del registro para incluir además información de entidades no supervisadas que estén realizando actividades crediticias. Reducir las asimetrías de información mediante un registro de crédito más completo también puede ayudar a promover la inclusión financiera (OECD, 2020[3]). De hecho, es posible que sea más eficaz para facilitar el acceso al crédito, que el tope a las tasas de interés introducido en junio de 2020, que puede restringir el acceso al crédito para las personas más vulnerables e incentivar los canales de crédito informales. Establecer un marco de protección al

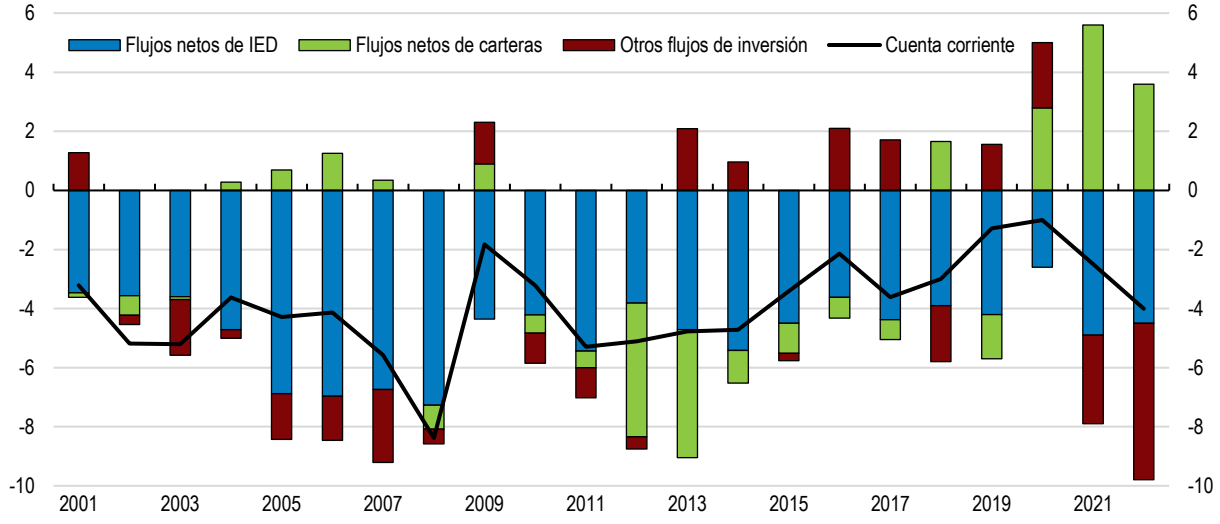
consumidor financiero, una recomendación de la OCDE pendiente (OECD, 2020[4]), también facilitaría el acceso a los servicios financieros y al crédito formal por parte de una mayor parte de la población. A mediano plazo, intensificar las herramientas macroprudenciales también puede contribuir a mitigar los riesgos para la estabilidad financiera, derivados del endeudamiento excesivo de los hogares.

Costa Rica es vulnerable a los riesgos del cambio climático y ya empezó a evaluar el potencial impacto financiero del cambio climático y otras vulnerabilidades ambientales sobre el sector financiero. La introducción gradual de la divulgación obligatoria de los riesgos relacionados con el clima por parte de las grandes instituciones financieras permitiría una gestión más transparente de estos riesgos y ofrecería incentivos para asignar recursos a actividades más limpias. Costa Rica también podría considerar integrar los riesgos relacionados con el clima al marco de gestión de riesgos del Banco Central y realizar pruebas de estrés del cambio climático, que han comenzado a realizarse en varias economías de la OCDE, como Francia, los Países Bajos o el Reino Unido.

Por el lado externo, en 2022 la cuenta corriente alcanzó un déficit de 4% del PIB (Figura 1.10), financiado en gran medida por una cartera estable de inversión extranjera directa. Sin embargo, la deuda externa ha aumentado significativamente en la última década (Figura 1.11), incrementando la vulnerabilidad a las condiciones financieras globales. Las reservas de divisas, de alrededor del 25% de la deuda externa o el 13,5% del PIB, son comparativamente bajas y han disminuido en los últimos tiempos, cubriendo alrededor de 5,3 meses de importaciones. El Banco Central anunció recientemente un conjunto de medidas para aumentar la disponibilidad de reservas de divisas, que son bienvenidas, como la creación de una línea de crédito con el Fondo Latinoamericano de Reservas. Acceder a financiamiento de entidades financieras multilaterales, como a través del Acuerdo Ampliado del FMI en vigor desde 2020, también aumentaría la disponibilidad de reservas de divisas.

Figura 1.10. El déficit de cuenta corriente se financia con inversión extranjera directa

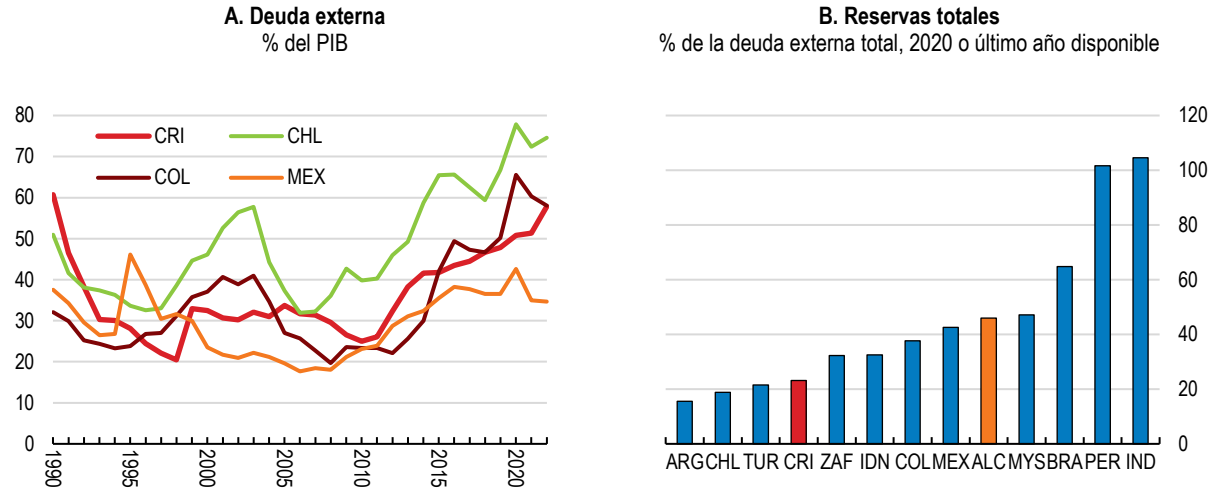
% del PIB



Fuente: Base de datos del FMI sobre Balanza de Pagos; Base de datos del FMI sobre Perspectivas de la Economía Mundial.

StatLink https://stat.link/kze2r0

Figura 1.11. La deuda externa ha aumentado y las reservas de divisas son comparativamente bajas



Fuente: FMI Perspectivas de la Economía Mundial e Banco Mundial Indicadores del Desarrollo Mundial.

StatLink https://stat.link/i0k4cg

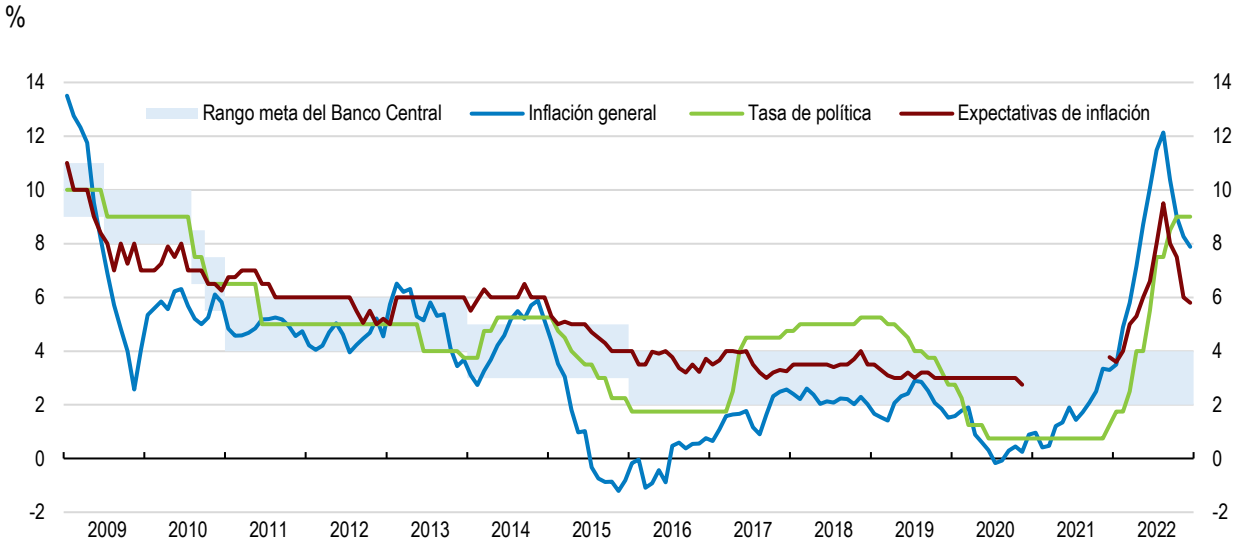
Las políticas macroeconómicas pueden fortalecerse aún más

Los esfuerzos realizados para mejorar el marco macroeconómico de Costa Rica dieron sus frutos durante la recesión pandémica. A pesar del reducido espacio fiscal, gracias a la mayor flexibilidad para reasignar el gasto, obtenida a través de la reforma fiscal de 2018, Costa Rica implementó medidas focalizadas para los hogares vulnerables y reorientó más gasto público hacia programas sociales y de salud. El acceso al Servicio Ampliado del FMI ayudó a cubrir parte de las necesidades de financiamiento del Gobierno a tasas de interés inferiores a las del mercado. El Banco Central, cuya independencia se fortaleció durante el proceso de adhesión a la OCDE, favoreció la recuperación mediante la reducción de la tasa de política monetaria y proporcionando una liquidez significativa, que fue clave para garantizar la estabilidad financiera y facilitar el otorgamiento de créditos. Más recientemente, aumentó la tasa de política monetaria para contener las presiones inflacionarias. De cara al futuro, la situación fiscal seguirá siendo complicada durante algunos años. La alta inflación tendrá un impacto positivo en la dinámica de la deuda pública a corto plazo, pero al mismo tiempo aumentará la demanda de mayores asignaciones presupuestarias para apoyar a los hogares. La incertidumbre en los mercados financieros y monetarios mundiales también seguirá siendo alta. Preservar la estabilidad macroeconómica en un entorno tan complejo y desafiante exige fortalecer aún más los marcos de política monetaria y fiscal.

Adaptar la postura de la política monetaria para contener la inflación

Como en la mayoría de los países de la OCDE, la inflación general y subyacente se han acelerado debido a las limitaciones por el lado de la oferta, así como al aumento de los precios de las importaciones, especialmente de energía y materias primas, y la depreciación del tipo de cambio. Las presiones inflacionarias son notables en bienes y más moderadas en servicios. Resultados de encuestas realizadas por el Banco Central indican que las expectativas de inflación para los próximos 12 meses se ubican en 5.8% (Figura 1.12), algo menos del doble de la meta de inflación. Las expectativas para los próximos 24 meses, al 4%, también son elevadas. Los salarios de los trabajadores altamente calificados han tenido una tendencia al alza debido a desajustes en cuanto a habilidades y la escasez en algunas áreas (ver el Capítulo 2); sin embargo, por el momento, la amplia capacidad disponible en el mercado laboral mitiga los riesgos de una espiral generalizada de salarios y precios.

Figura 1.12. La inflación permanece alta



Nota: Las expectativas de inflación son las medianas de las expectativas a un año vista según una encuesta del Banco Central. La encuesta no se realizó entre diciembre de 2020 y noviembre de 2021.
Fuente: Banco Central de Costa Rica.

StatLink https://stat.link/etl4b5

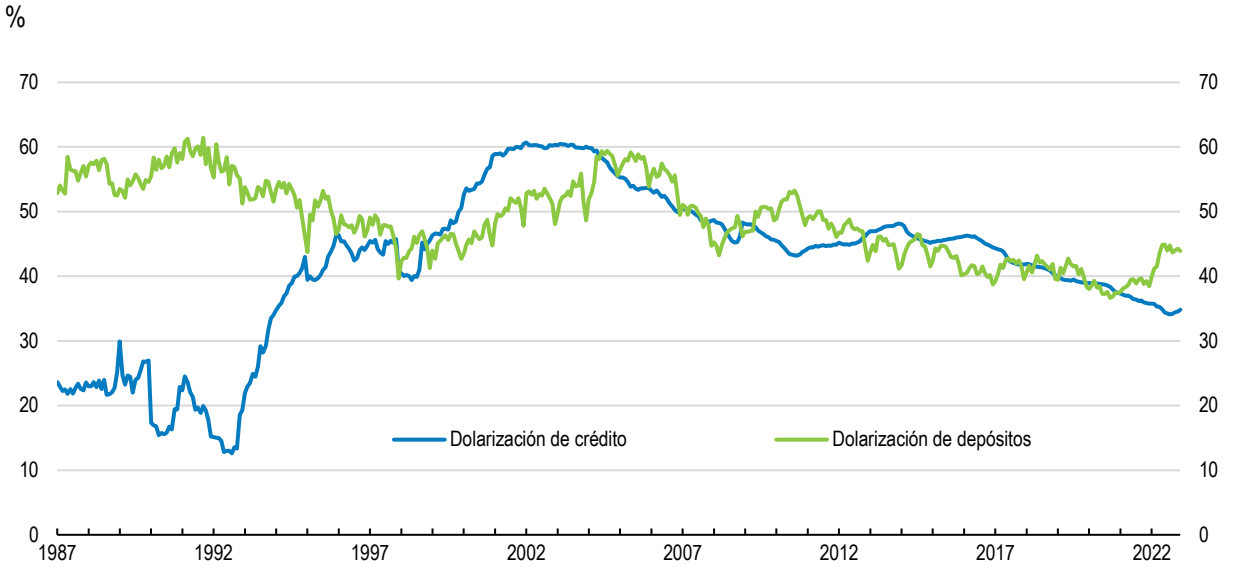
El Banco Central inició un ciclo de alzas en diciembre de 2021 y ha ido aumentando gradualmente la tasa de política desde entonces, con un aumento total de 825 puntos base, a 9%. El Banco también anunció un incremento gradual de los encajes para operaciones en moneda nacional, con el objetivo de reducir los excesos de liquidez. Se espera que persistan las presiones inflacionarias, ya que los precios al productor han estado aumentando a tasas interanuales de dos dígitos (Figura 1.6, Panel B). En el contexto de crecientes presiones inflacionarias, mantener un política monetaria restrictiva es apropiada para llevar la inflación hacia la meta y anclar las expectativas de inflación.

Mantener la flexibilidad del tipo de cambio también sería clave para absorber los choques externos en curso y mejorará la efectividad de la política monetaria. Costa Rica ha ido incrementando la flexibilidad cambiaria de manera gradual, en línea con experiencias favorables en otros países de la región, como Colombia. En la coyuntura actual, el Banco Central interviene para gestionar los requerimientos de divisas del sector público no financiero y evitar variaciones bruscas del tipo de cambio. La mayoría de las intervenciones recientes tuvieron como objetivo satisfacer el requerimiento de divisas del sector público, en el contexto de una creciente factura por la importación de petróleo, y de los fondos de pensiones, ya que adoptan estrategias de financiamiento diversificadas. Continuar limitando las intervenciones cambiarias a las estrictamente necesarias para evitar cambios abruptos y manejar los requerimientos de divisas del sector público no financiero, sin buscar alterar las tendencias del mercado, sería la primera línea de defensa contra choques externos.

La flexibilidad cambiaria también ayudaría a contener la dolarización financiera, que se mantiene relativamente alta (Figura 1.13). Tanto el crédito como los depósitos en dólares representan alrededor del 40% del total. Esto obstaculiza los mecanismos de transmisión de la política monetaria y conlleva riesgos para la estabilidad financiera. Los reguladores indican que dos terceras partes de la deuda dolarizada no está cubierta. Limitar las intervenciones en el mercado cambiario facilitaría a los agentes económicos internalizar mejor los riesgos de fluctuaciones cambiarias, reducir el riesgo moral y contribuir a reducir los grandes descalces de monedas y las posiciones sin cobertura. Eliminar el requisito legal de que las instituciones públicas depositen en bancos estatales reduciría la dolarización de los depósitos, ya que

actualmente los bancos privados enfrentan dificultades para captar depósitos en moneda local y se ven obligados a operar en moneda extranjera. La eliminación de este requisito también aumentaría la competencia en el sector bancario (ver también la sección sobre la competencia). Además, las autoridades podrían considerar medidas prudenciales adicionales para desalentar los préstamos y empréstitos en moneda extranjera sin cobertura, como imponer un margen adicional a los préstamos a prestatarios sin cobertura cuya principal fuente de ingresos es en colones.

Figura 1.13. La dolarización financiera continúa siendo considerable

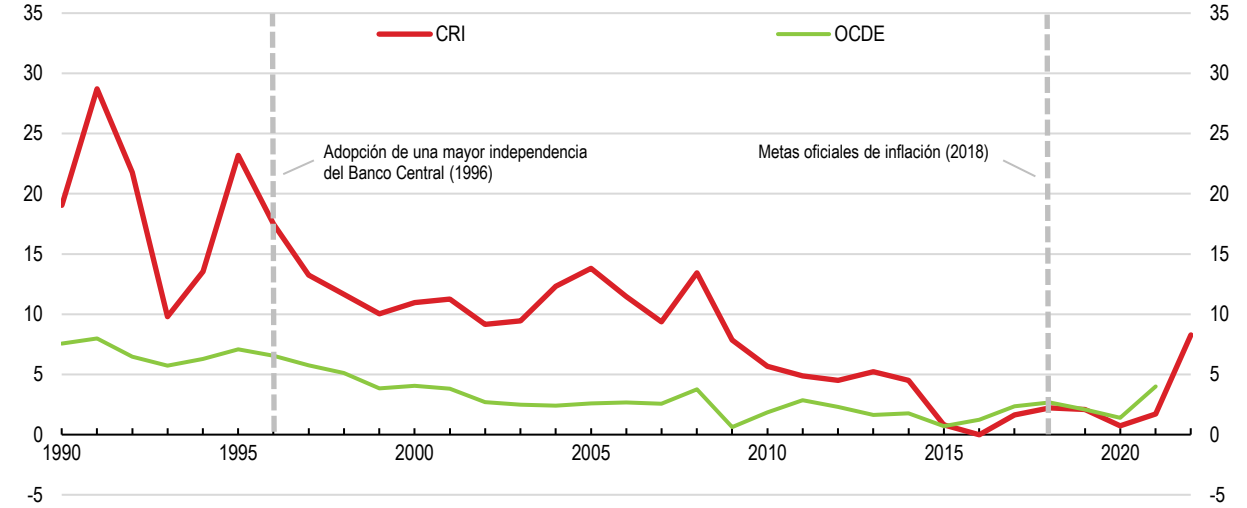


Fuente: Banco Central de Costa Rica.

StatLink https://stat.link/epimba

Figura 1.14. La inflación ha disminuido significativamente desde que se reafirmó la independencia del Banco Central

Inflación anual de precios al consumidor, %



Fuente: Perspectivas Económicas de la OCDE: Estadísticas y Proyecciones (base de datos).

StatLink https://stat.link/exiop9

La independencia del Banco Central y un marco de metas de inflación gradualmente más fuerte han sido clave para reducir la inflación en los últimos 30 años (Figura 1.14). Esto ha traído estabilidad macroeconómica, un elemento clave para atraer y retener inversión extranjera directa. Mantener la autonomía y la credibilidad del Banco Central, al mantener la estabilidad de precios como su mandato principal, es fundamental, en particular en la coyuntura actual en la que es probable que aumenten los episodios de volatilidad financiera, a medida que las economías avanzadas retiran el estímulo monetario. Un banco central enfocado en mantener la inflación baja y estable también puede desempeñar un papel clave en la moderación de los ciclos económicos y la ejecución de políticas anticíclicas cuando sea necesario. Esto quedó ilustrado por las fuertes políticas anticíclicas implementadas por el Banco Central de Costa Rica en 2019, cuando la economía se debilitó y la inflación estaba por debajo de la meta, y durante la recesión pandémica. Llenar la vacante actual en la Junta Directiva del Banco Central, que pondría fin a la posibilidad transitoria de que el Ministro de Hacienda vote en las reuniones de dicha Junta mientras se cubre la vacante, reafirmaría la autonomía del Banco.

Mejorar la sostenibilidad de la deuda y fortalecer el marco fiscal

Después de una década de aumento de los déficits fiscales, en 2021 el desempeño fiscal mejoró significativamente (Figura 1.15). El déficit general se ubicó en 5% del PIB, por debajo de lo previsto en el plan fiscal de mediano plazo de las autoridades y en el memorando de entendimiento que se acordó con el FMI para acceder a la Facilidad Ampliada del Fondo a tres años. El déficit primario se ubicó en 0,3% del PIB, 3,1 puntos porcentuales menos que en 2020. Esta mejora refleja la combinación de una actividad económica más intensa de lo esperado en 2021 y la entrada en vigencia, por primera vez, de todos los elementos de la reforma fiscal de 2018. Esto incluyó la implementación de la regla fiscal que limita el crecimiento del gasto (Recuadro 1.2), un impuesto al valor agregado, que reemplazó el impuesto a las ventas, aplicado con rigurosidad y el fortalecimiento del cobro de impuestos a los ingresos de capital a nivel personal. Los ingresos tributarios también aumentaron gracias a varios hechos puntuales por un valor del 0,7% del PIB, como los provocados por algunos aplazamientos en el pago de impuestos aplicados durante 2020, que aumentaron los ingresos tributarios en 2021.

Recuadro 1.2. La regla fiscal de Costa Rica

La regla fiscal limita el crecimiento del gasto nominal en función del nivel de deuda pública, de la siguiente manera:

- Cuando la deuda al cierre del ejercicio fiscal anterior sea inferior al 30% del PIB o la relación gasto corriente/PIB sea inferior al 17%, el crecimiento anual del gasto corriente no debe superar el crecimiento promedio del PIB nominal de los últimos cuatro años.
- Cuando la deuda al cierre del ejercicio fiscal anterior se encuentre entre el 30% y el 45% del PIB, el crecimiento anual del gasto corriente no deberá superar el 85% del crecimiento promedio del PIB nominal de los últimos cuatro años.
- Cuando la deuda al cierre del ejercicio fiscal anterior se encuentre entre el 45% y el 60% del PIB, el crecimiento anual del gasto corriente no deberá superar el 75% del crecimiento promedio del PIB nominal de los últimos cuatro años.
- Cuando la deuda al cierre del ejercicio fiscal anterior sea superior al 60% del PIB, el crecimiento anual del gasto total no deberá superar el 65% del crecimiento promedio del PIB nominal de los últimos cuatro años.

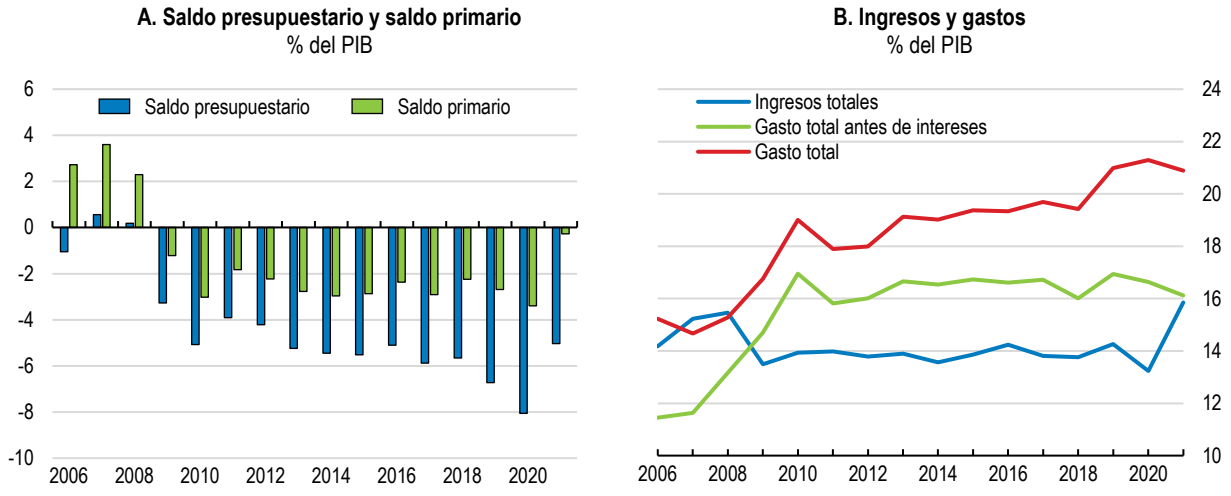
La ley de regla fiscal, aprobada en diciembre de 2018, estableció que el gasto de todas las entidades no financieras del sector público está sujeto a la regla. Esto incluye el Gobierno Central, todos los órganos desconcentrados, el poder legislativo, el poder judicial, los gobiernos locales y las empresas públicas no financieras. Se exceptúan de la ley la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el

régimen de pensiones no contributivas, la Refinería Costarricense de Petróleo (Recope), en lo relacionado con la factura petrolera, y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), en lo referente a la parte de sus actividades en el sector de las telecomunicaciones. En mayo de 2020 se aprobó una ley que exime a las municipalidades de la regla fiscal. En junio de 2022, un cambio legal estableció que el cálculo de la regla fiscal se basará en el gasto presupuestado y no en el gasto ejecutado.

La ley de la regla fiscal también estableció diferentes condiciones bajo las cuales algunas instituciones pueden solicitar una excepción. Por ejemplo, las derogaciones pueden aplicarse en el caso de la declaración de una emergencia nacional o cuando el país atraviesa una recesión económica (o proyecciones de crecimiento por debajo del 1%). En cualquier caso, la ley permite hasta dos años de suspensión después de cada uno de estos eventos. Producto del impacto por la pandemia, varias instituciones como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) o el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), obtuvieron exoneraciones durante 2020 o 2021, lo que les permitió gastar por encima de los límites establecidos por la regla fiscal.

Figura 1.15. El déficit presupuestario ha disminuido

Gobierno Central, % del PIB



Nota: Los datos se refieren únicamente al Gobierno Central. Los ingresos totales no incluyen las contribuciones a la seguridad social.
Fuente: Ministerio de Hacienda.

StatLink https://stat.link/ez9l83

Mantener la prudencia fiscal es clave para la sostenibilidad de la deuda

Con la deuda pública alrededor del 70% del PIB, las finanzas públicas siguen siendo una vulnerabilidad crítica y las perspectivas fiscales a mediano plazo continúan siendo desafiantes. De acuerdo con el plan fiscal de mediano plazo del Gobierno, se espera que el déficit se reduzca al 2,5% del PIB para 2025, mientras que el saldo fiscal primario alcanzaría un superávit del 2,1% del PIB (Cuadro 1.3). Si se cumplen estos objetivos, la relación deuda/PIB del Gobierno Central disminuiría gradualmente desde su máximo de 68% en 2021 (Figura 1.16, línea negra). Para cumplir con este plan fiscal de mediano plazo, será necesario mantener la prudencia fiscal, incluso asegurando una implementación estricta de la regla fiscal, que limita el crecimiento del gasto (Recuadro 1.2). A partir de 2022, con la deuda del Gobierno Central por encima del umbral del 60% del PIB, la regla fiscal entró en el escenario más estricto y el crecimiento anual del gasto total no debería superar el 65% del crecimiento del PIB nominal promedio de los últimos

cuatro años. El cumplimiento de las metas establecidas en el plan fiscal de mediano plazo y la implementación plena de la regla fiscal son fundamentales para contener el gasto y garantizar la sostenibilidad de la deuda. En un escenario de crecimiento del gasto por encima de los límites establecidos por la regla fiscal, el índice de endeudamiento seguirá aumentando (Figura 1.16, línea naranja). Un escenario de reforma ambicioso, que impulse el crecimiento potencial como se describe en la Figura 1.2, más el plan de consolidación fiscal previsto, colocaría la deuda por debajo del 50% mucho antes (Figura 1.16, línea verde).

Cuadro 1.3. Evolución de los principales agregados fiscales

% del PIB

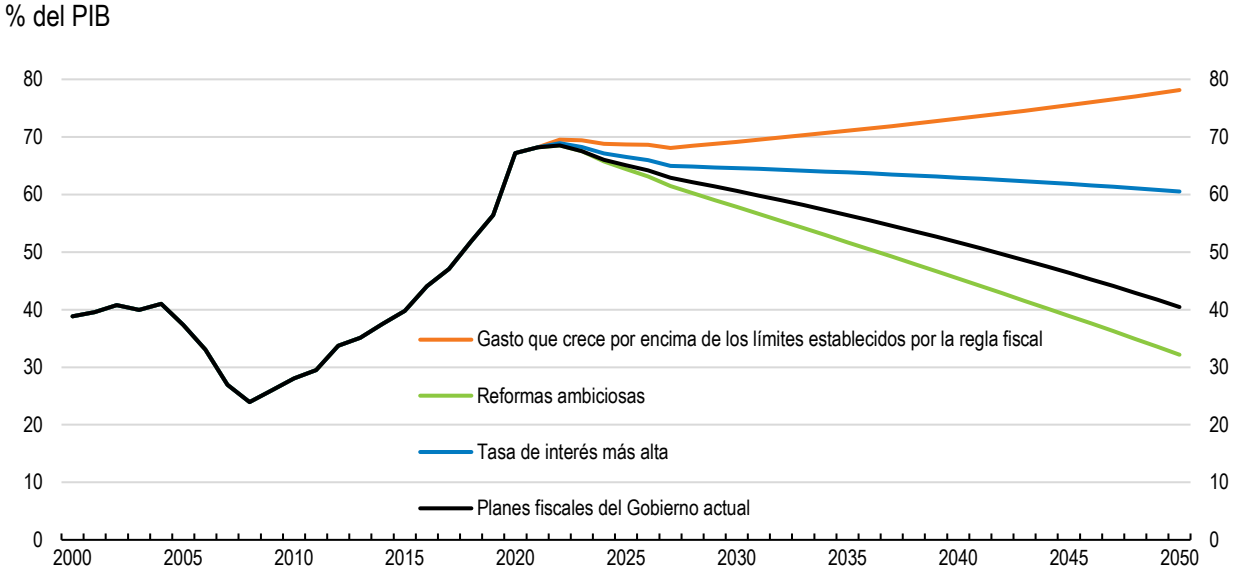
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ingresos totales	**14,2**	**14,8**	**13,9**	**15,8**	**14,8**	**15,0**	**14,9**	**14,9**	**15,0**	**15,1**
Ingresos tributarios	13,1	13,5	12,1	13,9	13,3	13,4	13,4	13,5	13,5	13,7
Impuestos personales	1,4	1,5	2,1	2,1	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,2
Impuestos corporativos	2,6	2,9	2,5	3,1	2,8	3,0	2,9	3,0	3,0	3,1
Impuestos al valor agregado	4,3	4,5	4,5	5,1	4,9	4,8	4,8	4,7	4,8	4,8
Otro	4,8	4,6	3,1	3,7	3,5	3,6	3,6	3,6	3,6	3,7
Otros ingresos	1,1	1,3	1,7	1,9	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5
Gastos totales	**19,7**	**21,2**	**22,4**	**20,8**	**19,2**	**18,5**	**18,0**	**17,5**	**17,2**	**16,9**
Gasto corriente	18,3	19,2	20,6	19,3	17,5	16,8	16,2	15,7	15,4	15,0
Salarios	6,9	6,8	6,8	6,6	6,1	5,7	5,4	5,1	4,8	4,5
Bienes y servicios	0,6	0,6	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
Intereses	3,4	4,0	4,7	4,8	5,1	4,8	4,6	4,6	4,5	4,3
Transferencias	7,4	7,7	8,2	7,2	5,5	5,5	5,4	5,2	5,2	5,3
Gastos de capital	1,4	2,0	1,8	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9
Balance primario del Gobierno Central	**-2,1**	**-2,3**	**-3,9**	**-0,3**	**0,8**	**1,3**	**1,5**	**2,1**	**2,3**	**2,6**
Balance global del Gobierno Central	**-5,5**	**-6,4**	**-8,5**	**-5,0**	**-4,4**	**-3,6**	**-3,1**	**-2,5**	**-2,2**	**-1,7**
Balance global del sector público no financiero	**-4,4**	**-5,2**	**-7,8**	**-4,2**	**-4,3**	**-3,3**	**-2,7**	**-2,3**	**-2,0**	**-1,2**
Requerimientos de financiamiento del Gobierno	*12,2*	*12,1*	*13,2*	*11,1*	*9,8*	*10,1*	*9,6*	*9,0*	*8,5*	*6,8*
Deuda del Gobierno Central	*51,9*	*56,4*	*67,2*	*68,2*	*67,6*	*67,5*	*67,1*	*66,1*	*64,9*	*63,2*
Deuda del Gobierno con el sector público no financiero		*51,0*	*60,5*	*60,6*	*60,4*	*60,4*	*58,9*	*56,9*	*54,8*	*51,9*

Nota: Gobierno Central salvo que se especifique lo contrario. Los datos para 2022-2027 son proyecciones. Otros ingresos incluyen contribuciones a la seguridad social, ingresos no tributarios y transferencias. Es posible que los resultados de algunas columnas no cierren debido al redondeo. Los datos para 2023-2027 son proyecciones y se basan en el escenario pasivo del Ministerio de Hacienda.
Fuente: Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo 2022-2027.

La implementación plena de la regla fiscal requerirá esfuerzos sostenidos para contener el gasto público. La regla fiscal sigue siendo la única herramienta de anclaje de las políticas fiscales en Costa Rica. La implementación de la regla fiscal ha enfrentado oposición significativa y desafíos legales, así como solicitudes frecuentes de exoneraciones de diferentes segmentos del sector público. Un cambio legal reciente establece que los cálculos de la regla fiscal ahora se basarán en el presupuesto del año anterior en lugar de la ejecución presupuestaria del año anterior. Este cambio aumenta el margen de gasto, ya que el gasto presupuestado tiende a ser superior al gasto ejecutado. También evita penalizar a aquellas instituciones que logran ahorros ya que, de momento, si terminan gastando menos de lo presupuestado, automáticamente ven reducidas sus posibilidades de gasto en el siguiente presupuesto. Recientemente,

el Gobierno publicó un proyecto de ley que propone cambios adicionales a la regla fiscal así como emprender la venta de activos públicos. Los cambios propuestos incluyen la aplicación de la regla fiscal al gasto corriente en lugar del gasto total en el escenario más vinculante de la regla, y la eliminación del gasto por intereses de los cálculos en todos los escenarios (es decir, la regla fiscal se aplicaría al gasto primario corriente en todos los escenarios). Las ventas de activos públicos propuestas incluyen un banco estatal y el 49% del Instituto Nacional de Seguros. Las autoridades prevén que los ingresos por la venta del banco estatal podrían rondar el 3% del PIB. Ambas leyes requieren la aprobación de la Asamblea Legislativa y están sujetas a incertidumbre sobre su configuración final y cronograma de implementación. Los efectos sobre la dinámica de la deuda pública continúan siendo inciertos. Aunque los cambios en la regla fiscal implicarían una reducción más lenta del déficit global y la deuda pública, las ventas de activos reducirían el nivel de la deuda pública. En el mediano plazo, realizar una revisión cuidadosa de la regla fiscal, haciendo un balance de la experiencia adquirida durante su implementación en los últimos años, podría ayudar a mejorar su diseño y asegurar que continúe garantizando una postura fiscal prudente y una dinámica sostenible de la deuda.

Figura 1.16. Las políticas fiscales actuales pondrán la deuda pública en una trayectoria decreciente



Nota: La figura muestra la deuda pública del Gobierno Central. El escenario de "Planes fiscales del Gobierno actual" prevé un crecimiento del PIB como se muestra en el Cuadro 1.1 hasta 2023, con una transición gradual a las estimaciones del modelo a largo plazo de la OCDE de la producción potencial a partir de entonces. La inflación se proyecta como en el Cuadro 1.1 hasta 2023 y una convergencia gradual al 3% después de eso. Los supuestos fiscales son los que se describen en el Cuadro 1.3 y se mantienen constantes hasta 2028, cuando los costos del envejecimiento, en forma de mayores pensiones y costos del cuidado de la salud, comenzarán a aumentar de manera gradual. El escenario de "Reformas ambiciosas" asume la implementación de las reformas descritas en la Figura 1.2. Tanto los escenarios de "Planes fiscales del Gobierno actual" como los de "Reformas ambiciosas" asumen la implementación plena de la regla fiscal. El escenario "Gasto que crece por encima de los límites establecidos por la regla fiscal" asume que el gasto primario es el 1% del PIB mayor que en los planes fiscales del Gobierno actual y que los ingresos se mantienen como en los planes fiscales del Gobierno actual. En todos los escenarios, la evolución de la tasa de interés pagada por la nueva deuda emitida es una función del rendimiento soberano de EE. UU. a 10 años y un diferencial de riesgo que depende de la relación deuda-PIB. En el "Escenario de tasa de interés más alta", la tasa de interés es 100 puntos base más alta durante el período de proyección, lo que lleva a que el gasto por intereses sea el 1% del PIB más alto que en los otros escenarios, y que el gasto primario y los ingresos se mantengan como en los planes fiscales del Gobierno actual. Todos los escenarios incluyen costos derivados del envejecimiento de la población.
Fuente: Cálculos de la OCDE.

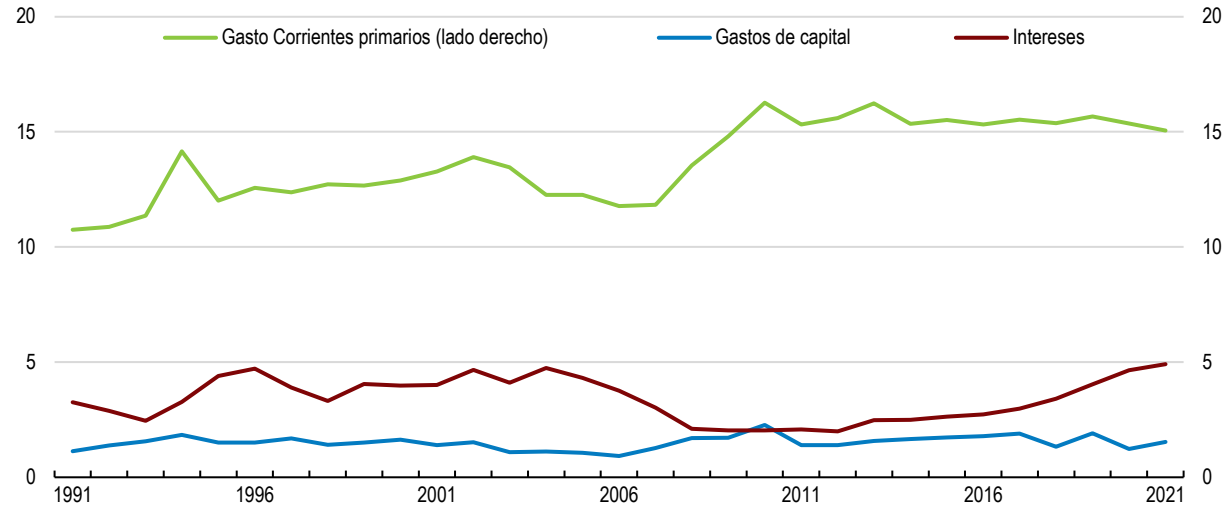
StatLink https://stat.link/aqx20k

Mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público

Contener el gasto y, al mismo tiempo mejorar su eficiencia y calidad para favorecer más el crecimiento y la equidad es un desafío clave para el futuro. El disparo del gasto que condujo a la crítica situación fiscal de Costa Rica en 2008-19 involucró casi exclusivamente gastos primarios corrientes adicionales (Figura 1.17), descuidando inversiones clave en gastos de capital que en general sustentan las perspectivas de crecimiento a mediano plazo. Este aumento del gasto no mejoró la calidad del gasto ni contribuyó más al crecimiento económico y la equidad (OECD, 2018[5]). El gasto en educación es un caso paradigmático. A pesar del aumento del gasto en educación, que representa una proporción mayor del gasto total que en los países de la OCDE (Figura 1.18), los resultados educativos han empeorado (ver Capítulo 2). En general, los costarricenses están cada vez más insatisfechos con la calidad de la gestión de los servicios públicos (Estado de la Nación, 2017[6]). De cara al futuro, dado que la necesidad de contener el gasto persistirá, Costa Rica debería continuar cambiando del enfoque en el volumen del gasto a un enfoque en cómo mejorar su calidad y eficiencia. Esto requeriría mecanismos más rigurosos de rendición de cuentas, transparencia y evaluación de impactos. Esto es aún más necesario dado que el envejecimiento de la población ejercerá más presión sobre algunas categorías del gasto social. La reforma fiscal de 2018 eliminó parte de las disposiciones de asignación de ingresos introducidas a lo largo de los años. El Ministerio de Hacienda pudo reasignar efectivamente el gasto hacia destinos diferentes de aquellos establecidos por ley cuando la deuda pública supera el 50% del PIB. Seguir reduciendo las asignaciones de fondos y aumentar la capacidad de reasignación del gasto será clave para impulsar la eficiencia del gasto público. Las revisiones del gasto pueden informar el proceso para decidir sobre la priorización y reasignación de gastos necesarios de manera transparente y fomentarían la rendición de cuentas en todo el sector público.

Figura 1.17. Los gastos de capital se han desatendido en gran medida

Gasto público, % del PIB, 1991-2021



Fuente: Ministerio de Hacienda; Perspectivas de la Economía Mundial del FMI; Base de datos del Sistema de Cuentas Nacionales de la OCDE.

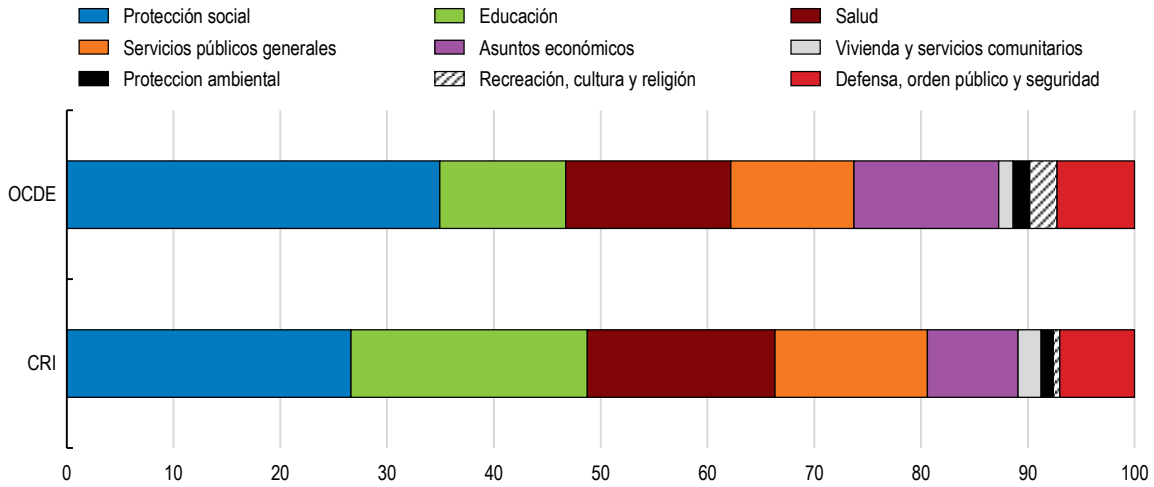
StatLink https://stat.link/e0rlfk

Fomentar la inversión de capital impulsaría la contribución de la política fiscal al crecimiento. Un primer paso sería mejorar la capacidad de ejecutar proyectos de inversión de capital, ya que solo se ejecuta el 30% del gasto de capital presupuestado. Las reformas en curso para fortelecer la capacidad gestora del Ministerio de Obras Públicas y reducir la fragmentación en los procesos de inversión pública pueden contribuir a fomentar la capacidad de ejecutar proyectos de inversión de capital de una manera más eficaz y eficiente. También es necesario crear más posibilidades para el gasto de capital (Figura 1.17). Centrar

los esfuerzos necesarios de contención fiscal en el gasto corriente facilitaría el uso de gastos de capital para cerrar algunas de las numerosas brechas de infraestructura de Costa Rica (ver la sección sobre infraestructura a continuación), impulsando las perspectivas de crecimiento a mediano plazo. A pesar de estar en el escenario más riguroso de la regla fiscal, el diseño de esta lo permite. Queda a discreción de las autoridades concentrar el esfuerzo fiscal en el gasto corriente y permitir que se fortalezca el gasto de capital, siempre y cuando la suma del gasto corriente y de capital se mantenga por debajo del límite establecido por la regla para el gasto total. Basar la selección de proyectos de inversión de capital en un buen análisis de costo-beneficio ayudaría a reducir las brechas de infraestructura de manera rentable.

Figura 1.18. La educación representa una parte mayor del gasto público que en los países de la OCDE

Gasto del Gobierno por función, % del total, 2020

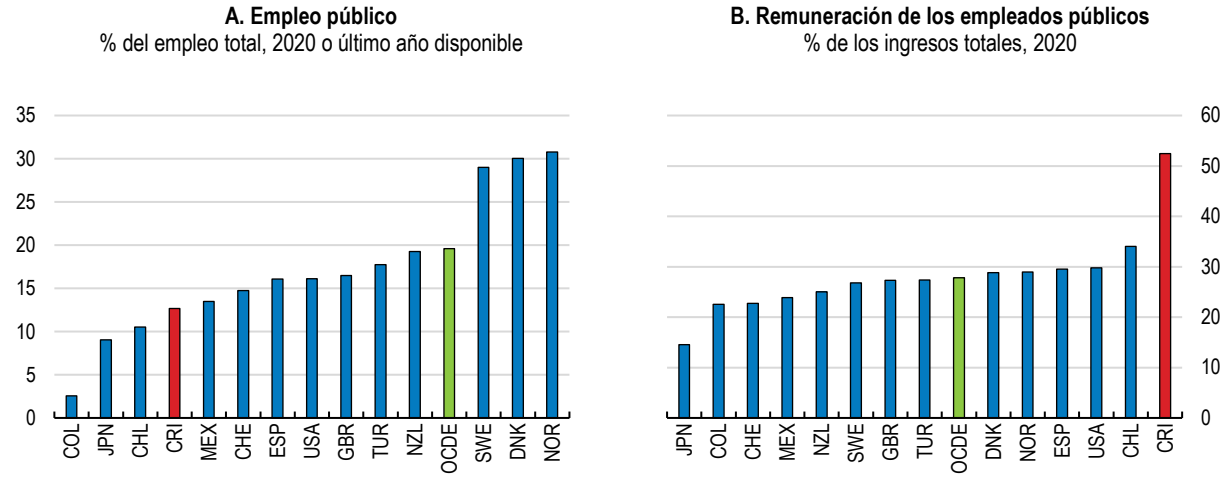


Nota: Los datos de Chile y Costa Rica son del año 2019. El promedio de la OCDE excluye a México para el cual no hay datos disponibles.
Fuente: Base de datos de Estadísticas del FMI sobre las Finanzas Públicas; y Estadísticas de la OCDE sobre Cuentas Nacionales.

StatLink https://stat.link/xuybgq

Contener el gasto en la masa salarial del empleo público será clave para cumplir con la regla fiscal y mejorar la eficiencia del sector público. La remuneración de los funcionarios públicos representa más de la mitad de los ingresos totales del Gobierno (Figura 1.19), la mayor proporción entre los países de la OCDE y más del doble del promedio de la OCDE. Los salarios públicos también son casi un 50% más altos que los del sector privado, después de tomar en cuenta las características de los empleados (World Bank, 2019[7]). Las medidas para contener la masa salarial pública afectan más a los hogares de mayores ingresos (Figura 1.20). Los límites a los salarios públicos incluidos en la reforma fiscal de 2018 contribuyeron a la reducción del déficit en 2021. Sin embargo, es necesario tomar medidas adicionales para que la remuneración sea más transparente y se base más en el desempeño. La ley marco de empleo público, que introduce un nuevo marco salarial único y uniforme con escalas salariales iguales para funciones equivalentes en todo el sector público y en incentivos racionalizados, una recomendación de larga data de la OCDE, fue aprobada finalmente en marzo de 2022 (Cuadro 1.4 y Recuadro 1.3). Aplicar la ley manteniendo la consistencia entre las familias de puestos y las escalas salariales en el Gobierno Central y otras instituciones, y asegurar que exista un vínculo entre el desempeño y la remuneración, son desafíos clave para aprovechar todos los beneficios de la ley y mejorar la eficiencia del sector público.

Figura 1.19. El gasto en empleo público representa una gran parte de los ingresos del Gobierno

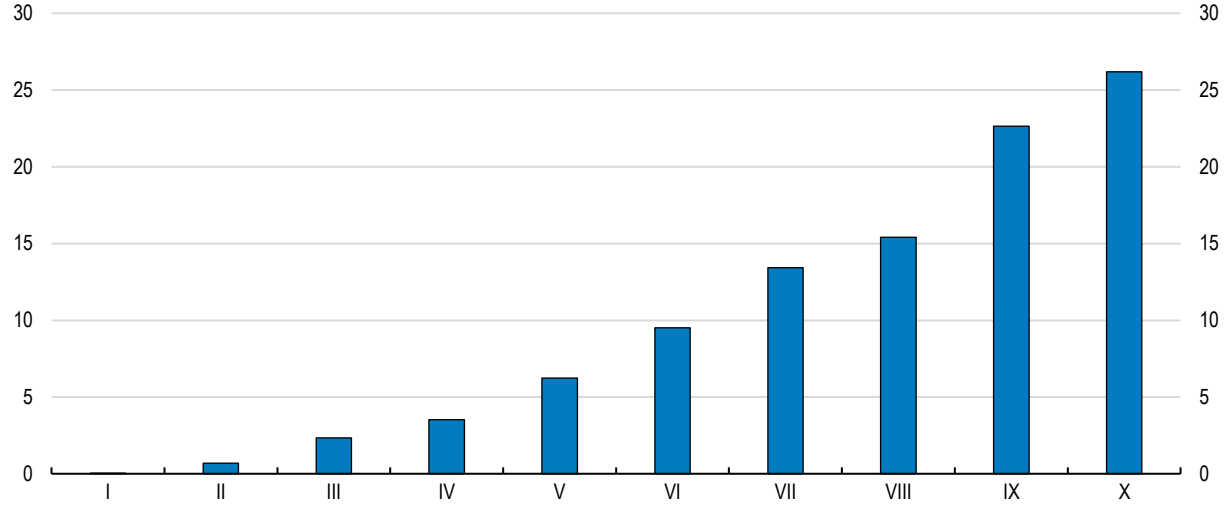


Fuente: ILOSTAT; Estadísticas Financieras Internacionales del FMI.

StatLink https://stat.link/ab0lk6

Figura 1.20. Reformas al empleo público en Costa Rica impactan más a los hogares de altos ingresos

Porcentaje de hogares costarricenses con al menos un trabajador público por decil de ingreso



Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Encuesta Nacional de Hogares, ENAHO.

StatLink https://stat.link/l1kfmi

Cuadro 1.4. Recomendaciones anteriores de la OCDE para mejorar las políticas macroeconómicas

Recomendaciones anteriores de la OCDE	Acciones tomadas a partir del estudio de 2020
Cualquier apoyo a las empresas y los hogares durante la crisis del coronavirus debe ser temporal y estar focalizado en los sectores más afectados. Estar preparados para los aumentos en la demanda de atención médica, incluso aumentando las capacidades para hacer pruebas. Establecer lineamientos claros para la implementación de la regla fiscal. Permitir que todas las categorías de gasto puedan ajustarse cuando la deuda pública supere el 50% del PIB. Eliminar las exoneraciones de impuestos que benefician a los contribuyentes más acaudalados.	El Bono Proteger se puso a disposición de las personas afectadas por la pandemia; consiste en una transferencia de efectivo temporal y focalizada. Se implementó un hospital temporal especializado en el tratamiento de pacientes con COVID. La regla fiscal sustentó la mejora fiscal en 2021. Los dos últimos presupuestos contenían medidas importantes para la reasignación y contención del gasto. Se presentaron al Congreso propuestas para reducir algunas exoneraciones, pero no fueron aprobadas.
Estar preparados para flexibilizar aún más la política monetaria para favorecer a la economía durante el brote de coronavirus. Continuar proporcionando liquidez al sistema bancario para proteger su integridad y respaldar la confianza, y continuar ajustando la reglamentación prudencial según sea necesario durante el brote de coronavirus.	El Banco Central rebajó la tasa de interés, que alcanzó un mínimo histórico de 0,75%. El Banco Central otorgó crédito temporal de mediano plazo a los bancos, condicionado a brindar financiamiento de mediano plazo a personas solventes. Se ajustaron las reglamentaciones prudenciales para facilitar las readecuaciones de deudas.
Todas las compras de todas las entidades públicas deben hacerse mediante el sistema central de adquisiciones (Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP) y limitar el uso de excepciones para la contratación directa.	Una nueva ley establece que todo el sector público debe realizar sus compras a través del Sistema Integrado de Compras Públicas, SICOP.
Adoptar una escala salarial única, simplificar los planes de incentivos y que se otorguen con base en el desempeño.	La ley marco de empleo público, que introduce un nuevo marco salarial único y uniforme, fue aprobada en marzo de 2022, y empezará a implementarse en marzo de 2023.
Crear una entidad para la gestión de la deuda pública. Apuntar hacia la atracción de inversionistas extranjeros en instrumentos emitidos en moneda local.	Se han puesto en marcha medidas para facilitar la compra de deuda local en moneda local por parte de inversores extranjeros.
Mejorar la transparencia de la salud de los bancos, incluso mediante la publicación de pruebas de resistencia individuales. Reducir gradualmente las distorsiones reglamentarias existentes que afectan a los bancos públicos y privados, incluida, a su debido tiempo, la eliminación gradual de la garantía pública de los pasivos de bancos estatales.	Se realizaron cambios legales para comenzar a publicar los resultados de las pruebas de estrés banco por banco. No se tomaron medidas.
Adoptar una estrategia de inversión más diversificada, reduciendo la proporción de valores del Gobierno.	Los fondos de pensiones aumentaron la inversión en activos externos denominados en dólares.

Recuadro 1.3. La ley marco del empleo público

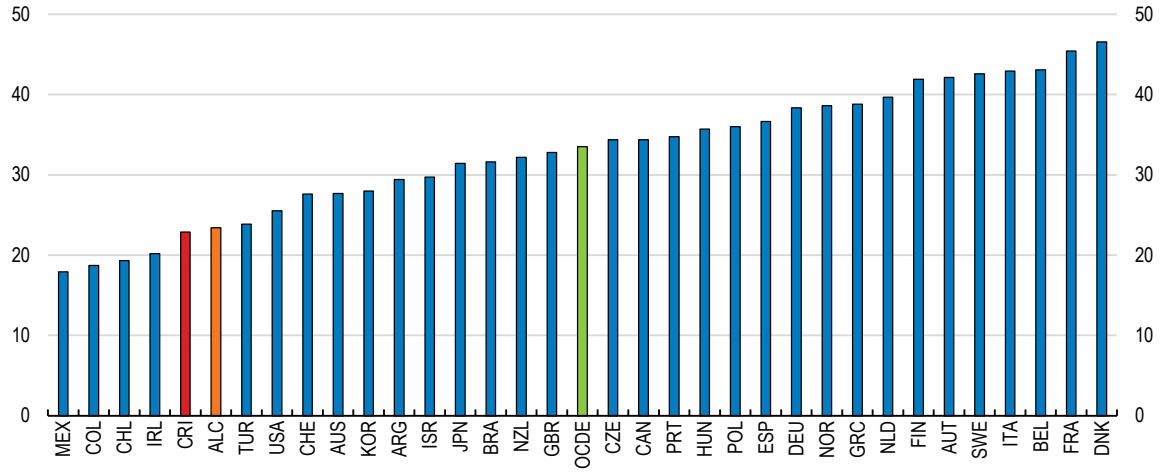
La ley marco de empleo público, aprobada en marzo de 2022, introduce un nuevo régimen salarial único y uniforme para el sector público (excluidas las entidades públicas no estatales, las empresas estatales en competencia y el Benemérito Cuerpo de Bomberos). El régimen incluye escalas salariales iguales para funciones equivalentes, racionaliza los incentivos y hace que se basen más en el desempeño. Las instituciones públicas con autonomía o independencia definirán las familias de puestos y escalas salariales para las funciones exclusivas y excluyentes que les asigna la Constitución. Las funciones exclusivas y excluyentes se refieren a papeles estratégicos dentro de instituciones independientes, determinadas a evitar una posible vulneración de la independencia de poder entre los poderes públicos. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), con la Dirección General del Servicio Civil, las definirá para el resto de las funciones del sector público. Según estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, el ahorro anual oscilaría entre 0,5% y 0,8% del PIB para todo el sector público, y entre 0,4% y 0,6% para el Gobierno Central, dependiendo de los nuevos salarios de referencia.

Recaudar más ingresos y mejorar el poder redistributivo de la política fiscal

Los ingresos tributarios están en línea con aquellos de sus pares regionales, pero son más bajos que en la mayoría de los países de la OCDE (Figura 1.21). La alta evasión fiscal, las bases impositivas limitadas y los diversos gastos tributarios significan que es posible aumentar los ingresos de una manera que favorezca el crecimiento y reduzca la desigualdad. La combinación de impuestos de Costa Rica difiere bastante de los promedios regionales o de la OCDE (Figura 1.22). El sistema tributario depende demasiado de las contribuciones a la seguridad social, que representan más de una tercera parte de los ingresos totales, en comparación con el promedio de la OCDE del 26% o menos del 15% en otros países latinoamericanos. Las altas contribuciones a la seguridad social generan distorsiones en el mercado laboral y favorecen la informalidad (ver también la sección de informalidad). Esto erosiona la base imponible y genera desigualdades.

Figura 1.21. Los ingresos tributarios son bajos en comparación con los pares de la OCDE

% del PIB, 2020 o último año

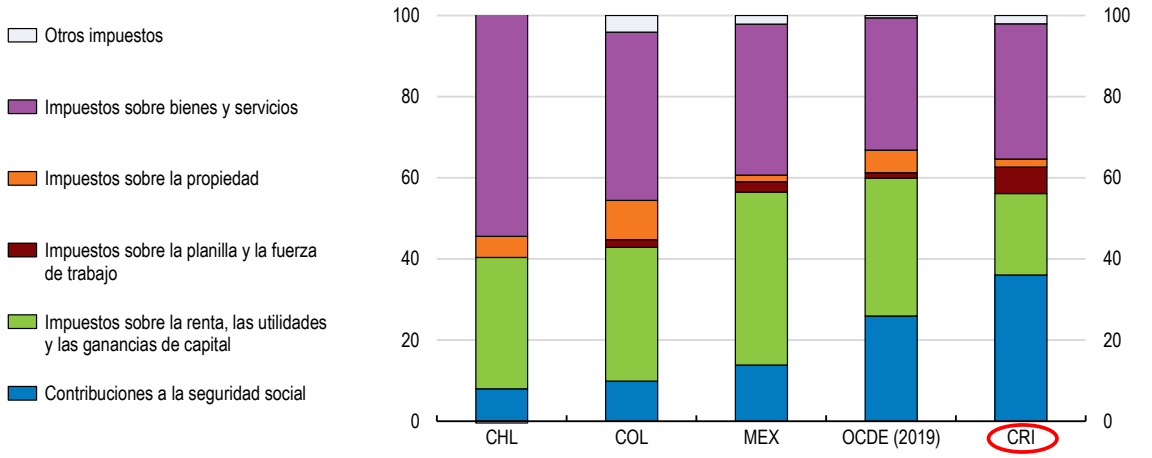


Nota: ALC se refiere a Chile, Colombia, México, Argentina y Brasil. Todos los promedios son no ponderados.
Fuente: Base de datos de la OCDE sobre Estadísticas de Ingresos.

StatLink https://stat.link/s5j6uc

Figura 1.22. La estructura tributaria de Costa Rica se basa en las contribuciones a la seguridad social

% de impuestos totales



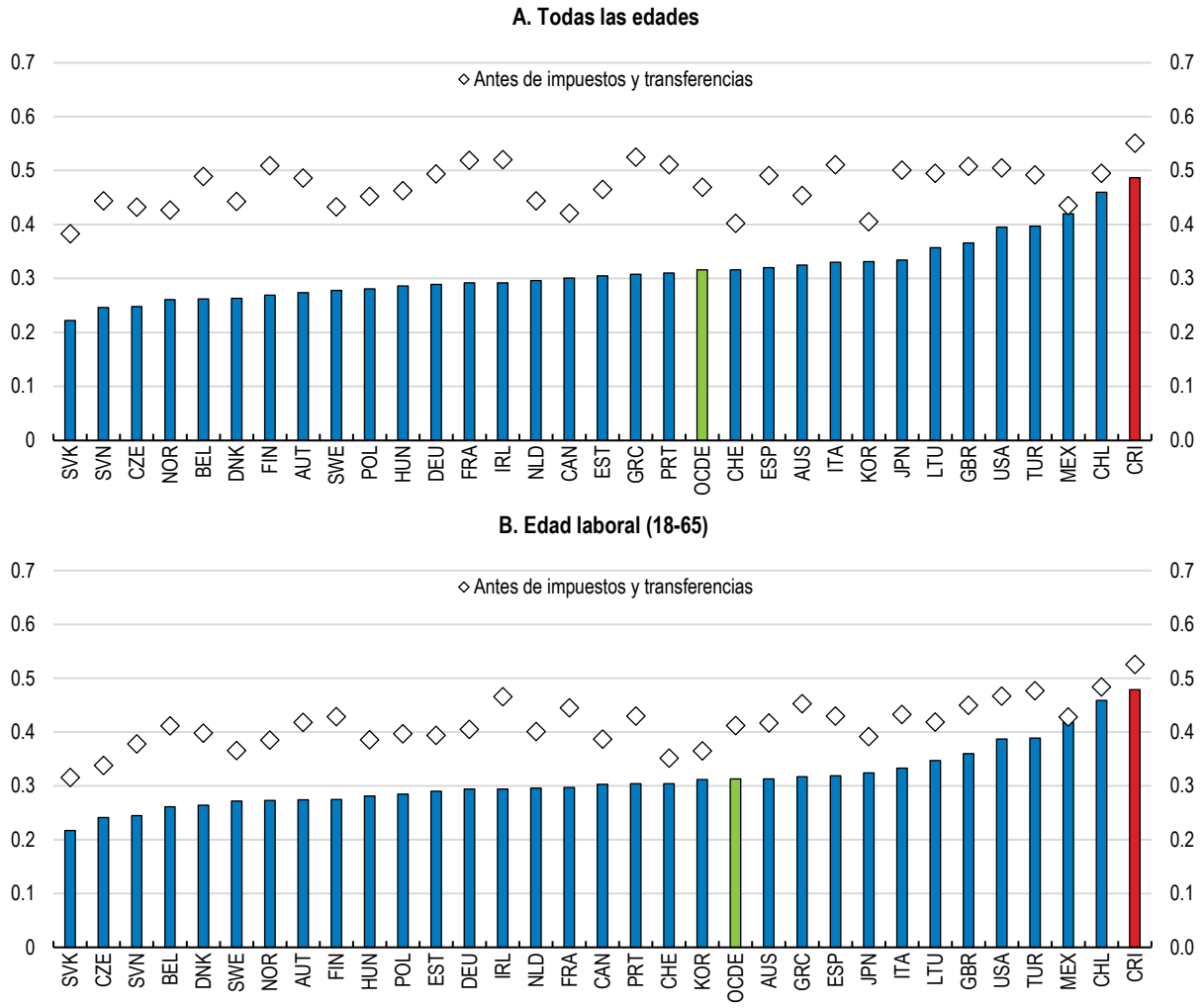
Fuente: Estadísticas de Ingresos Globales de la OCDE.

StatLink https://stat.link/f0xgny

Actualmente, las autoridades están analizando nuevas medidas fiscales para recaudar ingresos adicionales. Con una deuda pública aún alta y un sistema tributario excesivamente dependiente de las contribuciones a la seguridad social y con un poder redistributivo muy débil (Figura 1.23), Costa Rica debería considerar medidas tributarias que mejoren la combinación de impuestos, logren que el sistema tributario sea más progresivo y que generen ingresos adicionales. En este sentido, las autoridades anunciaron planes para reformar el sistema del impuesto sobre la renta personal y pasar a un sistema donde se consoliden todas las fuentes de ingresos personales. Actualmente, cada fuente de ingresos personales tributa por separado. Este cambio podría incrementar los ingresos y la progresividad del sistema tributario.

Figura 1.23. El sistema de impuestos y transferencias podría ser más eficiente reduciendo la desigualdad

Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias, 2021 o último año



Nota: Los datos de Costa Rica son de 2021. La OCDE se refiere a un promedio no ponderado de todos los países miembros con datos disponibles. Los diamantes de México, Hungría y Turquía muestran el coeficiente de Gini después de impuestos y antes de transferencias.
Fuente: Base de datos de distribución de ingresos de la OCDE.

StatLink https://stat.link/raqboj

La ampliación de las bases imponibles también promete aumentar los ingresos sin aumentar las tasas, y también podría hacer que el sistema tributario sea más progresivo. Los gastos tributarios son cuantiosos, alcanzando el 4% del PIB en 2021. Las exoneraciones tributarias otorgadas a las zonas francas, que ascienden al 1% del PIB, han traído ventajas económicas al país, como una canasta de exportaciones cada vez más diversificada. Esto sugiere que el régimen tributario de zona franca debe mantenerse sujeto a evaluaciones periódicas y exhaustivas de sus costos y beneficios, enfocadas en la inversión adicional, el empleo y la productividad que genera. Por otro lado, debe priorizarse la eliminación de las exoneraciones que benefician en particular a los contribuyentes más acomodados, lo que incluye la exoneración de impuestos al salario escolar para la mayoría de los empleados públicos. También se debe considerar empezar a gravar los ingresos de las cooperativas, que permanecen exentas a pesar de que algunas de ellas son grandes corporaciones, gozan de protección comercial y condiciones de monopolio en mercados clave. También pueden optimizarse los tipos reducidos del IVA. Gravar el gasto en educación y salud privadas con tasas de IVA reducidas es particularmente regresivo, ya que beneficia de manera desproporcionada a los hogares de altos ingresos.

La recaudación adicional de ingresos también podría provenir de impuestos sobre bienes inmuebles, que representan alrededor del 6% de los ingresos totales en la OCDE y países pares de la región, pero menos del 2% en Costa Rica. El Gobierno Central es responsable de crear y mantener el catastro, mientras que los gobiernos locales son responsables de la valoración de la propiedad. Las reglas de valoración entre los gobiernos locales son muy heterogéneas. Brindar apoyo a los gobiernos locales para garantizar que se apliquen las mismas normas de valoración en todas las municipalidades evitaría la competencia desleal y aumentaría los ingresos (OECD, 2017[8]). La exoneración a propiedades de bajo valor y el establecimiento de diferentes tasas impositivas según el valor de la propiedad podrían ser útiles para garantizar la progresividad, como lo ejemplifican algunos países de la OCDE, como Irlanda.

Las reformas a la administración tributaria y la recaudación son fundamentales. Las autoridades ya han dado pasos importantes, como la introducción de la facturación electrónica. Otras reformas para fortalecer la administración y la recaudación de impuestos podrían incluir la integración de las administraciones de impuestos y contribuciones a la seguridad social o una mayor modernización de la administración tributaria a través de la informatización y el cumplimiento basado en los riesgos (OECD, 2017[8]). Las medidas para simplificar el sistema tributario también podrían ayudar a mejorar el cumplimiento tributario. Muchas instituciones públicas están involucradas en la recaudación de impuestos. Más allá del Ministerio de Hacienda, las municipalidades, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros, el Banco Central, los operadores de pensiones y seguros, varias empresas de propiedad estatal y colegios profesionales, todos participan en la recaudación de impuestos. Más del 60% de los impuestos se recaudan fuera del Ministerio de Hacienda. Por sí mismas, las municipalidades recaudan 21 impuestos (CGR, 2021[9]). Como resultado, para los 99 impuestos que permanecen activos, existen 93 plataformas informáticas diferentes utilizadas en 143 instituciones públicas. Avanzar hacia un sistema de pago y recaudación de impuestos más centralizado, digital y menos fragmentado podría generar ganancias de eficiencia y ahorros importantes que podrían alcanzar el 1% del PIB (CGR, 2021[9]) y facilitar el cumplimiento con el pago de impuestos. Extender el uso de declaraciones de impuestos prellenadas también puede ayudar a facilitar el cumplimiento y reducir los costos administrativos, como se ejemplifica en varios países de la OCDE (Recuadro 1.4). La asistencia técnica que se está brindando para mejorar la administración tributaria y la gestión de las finanzas públicas, dirigida por el FMI y con la colaboración de la UE entre otros socios, también tiene un gran potencial para impulsar la eficiencia y la recaudación tributaria de manera significativa.

Para asegurar la estabilidad y credibilidad del sistema tributario a mediano plazo, también es esencial que Costa Rica se mantenga proactiva en los esfuerzos internacionales en curso para armonizar las normas tributarias y evitar la erosión de la base tributaria y el traslado de beneficios. El régimen de zonas francas de Costa Rica es uno de los elementos de su modelo de estrategia para atraer inversión extranjera directa. Continuar actualizando las normas tributarias nacionales de acuerdo con los nuevos estándares

internacionales es la mejor manera de seguir siendo atractivo para la inversión extranjera directa y preservar su reputación de cooperación internacional y transparencia en asuntos fiscales. Al mismo tiempo, el avance hacia el establecimiento de un impuesto mínimo global corporativo efectivo del 15% significa que se dará más énfasis a otros elementos de la estrategia para atraer inversión extranjera directa, como la disponibilidad de trabajadores altamente calificados (ver Capítulo 2).

Recuadro 1.4. Declaraciones de impuestos prellenadas

Las declaraciones de impuestos prellenadas representan una iniciativa de simplificación fiscal que puede fomentar el cumplimiento y reducir las molestias para los contribuyentes y las administraciones tributarias. Su uso comenzó en Dinamarca a fines de la década de 1980 y posteriormente se ha extendido a los países de la OCDE. El llenado previo implica que las administraciones tributarias usen la información que ya poseen (por ejemplo, información de identidad del contribuyente, elementos del historial del contribuyente e informes de ingresos y gastos de terceros) para completar los campos dentro de las declaraciones de impuestos que se ponen a disposición de los contribuyentes para que las revisen.

En varios países, por ejemplo, Finlandia, Hungría y Noruega, las administraciones tributarias generan al final del año una declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas totalmente prellenada para la mayoría de los contribuyentes obligados a presentar declaraciones de impuestos. En la actualidad, Australia prellena automáticamente alrededor del 88% de todos los montos de ingresos declarados por los contribuyentes individuales. El noventa por ciento de estos son aceptados por el contribuyente sin cambios. En muchos otros países de la OCDE también se usa mucho el llenado previo para completar total o parcialmente las declaraciones de impuestos de una parte significativa de los contribuyentes (OECD, 2022[10]). En los últimos años, el uso de declaraciones prellenadas se ha extendido más allá del impuesto sobre la renta de personas físicas. Por ejemplo, la disponibilidad de sistemas de facturación electrónica permite a las administraciones tributarias completar previamente las declaraciones del impuesto al valor agregado, como ocurre en Portugal (OECD, 2022[10]).

Fortalecimiento del marco fiscal

Para favorecer los esfuerzos de consolidación en curso y mejorar la sostenibilidad fiscal a mediano plazo, Costa Rica debe continuar modernizando su régimen tributario mediante la introducción de un marco de gastos plurianual integral y un consejo fiscal eficaz e independiente, como se recomienda en Estudios Económicos anteriores de la OCDE (OECD, 2020[3]), que se ha realizado en muchos países de la OCDE, como en Chile recientemente (OECD, 2020[11]). La alta deuda pública de Costa Rica implica que la reducción de la deuda será el enfoque a mediano plazo de la política fiscal durante los próximos años. Un marco de gastos plurianual brindaría certeza y transparencia sobre el plan de mediano plazo, lo que ayudaría a planificar y alinear las decisiones de gasto con los objetivos estratégicos. El Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo, publicado cada año por el Ministerio de Hacienda, que detalla las previsiones de gasto de referencia para el próximo año, se ha mejorado gradualmente y ahora cubre tanto al Gobierno Central como al sector público no financiero. Costa Rica podría basarse en este para establecer un marco de gastos plurianual integral, en el que se establezcan metas plurianuales. La publicación del marco de mediano plazo ahora contiene información más descriptiva y cualitativa sobre los pasivos contingentes, pero queda pendiente el reto de presentar una evaluación cuantitativa.

La transparencia fiscal y la rendición de cuentas también mejorarían mediante el establecimiento de un consejo fiscal independiente y con recursos adecuados. Debido a que aportan análisis fiscales no partidistas, los consejos fiscales pueden enriquecer el debate sobre la política fiscal y ayudar a comunicar los riesgos fiscales y las opciones de política. La ley para establecer un consejo fiscal independiente fue aprobada en marzo de 2020 y se nombraron a los tres miembros que lo componen. Sin embargo, no se

han tomado más medidas para permitir que el consejo funcione de manera significativa. El consejo adolece de importantes debilidades institucionales, como la falta de claridad sobre las funciones que debe desempeñar o de una estructura mínima de apoyo técnico. Proporcionar apoyo técnico independiente a los tres miembros del consejo es fundamental. Definir de manera explícita en qué momentos del proceso de elaboración del plan fiscal de mediano plazo se consultaría al consejo y cuándo debería emitir su evaluación, otorgando tiempo suficiente para preparar dicha evaluación, permitiría al consejo cumplir con su función. También hacen falta mecanismos para asegurar que haya cierto seguimiento de la evaluación y las opiniones del consejo, y estos deberían establecerse.

Mejorar la gestión de la deuda pública

Dado que los pagos de intereses rondan el 5% del PIB y representan una parte cada vez mayor del presupuesto del Gobierno Central, mejorar la gestión de la deuda sigue siendo cada vez más importante. Se espera que tanto las tasas de interés nacionales como las internacionales ejerzan una presión adicional sobre el costo de los intereses. En un escenario de aumento de los costos de financiamiento, la relación deuda/PIB se mantendría alta durante más tiempo (Figura 1.16, línea azul). El acceso planificado a préstamos internacionales adicionales y la emisión de instrumentos en moneda extranjera podría reducir los costos de financiamiento y generar algunos ahorros, en comparación con la colocación de la deuda en los mercados locales para los inversionistas locales. Costa Rica espera acceder a un financiamiento multilateral importante en 2023, incluso a través del Acuerdo Ampliado del FMI en el marco del Servicio Ampliado del Fondo. En total, se espera que las multilaterales proporcionen alrededor del 4% del PIB, de un total de 10 % del PIB de necesidades de financiamiento esperadas en 2023. Acceder a algunas de estas líneas de financiamiento y emitir instrumentos en moneda extranjera requiere aprobación de la Asamblea Legislativa.

La emisión de deuda en moneda extranjera puede generar ahorros en comparación con la colocación de deuda en los mercados locales, pero también conlleva riesgos cambiarios, que deben considerarse con cuidado. Establecer una oficina para la gestión de la deuda, una recomendación de larga data de la OCDE, ayudaría a gestionar esos riesgos. La gestión de la deuda ha sufrido de fragmentación institucional, ya que diferentes departamentos están a cargo de la deuda local y externa, lo que crea duplicaciones e ineficiencias (OECD, 2018[5]). Las prácticas de gestión de la deuda han mejorado en los últimos tiempos, pero mejorar la organización institucional reforzaría aún más la gestión de la deuda. Con una oficina para la gestión de la deuda en funcionamiento, Costa Rica podría considerar flexibilizar el requisito de aprobación de la Asamblea Legislativa para emitir deuda en moneda extranjera. Esto permitiría poner en marcha planes muti-anuales de gestión de la deuda basados en directrices y principios adecuados, lo que ayudaría a aprovechar mejor las oportunidades del mercado. Costa Rica también se beneficiaría de continuar los esfuerzos para atraer inversionistas extranjeros a la deuda denominada en moneda local, como se recomienda en estudios económicos anteriores de la OCDE.

Fortalecimiento del crecimiento de la productividad

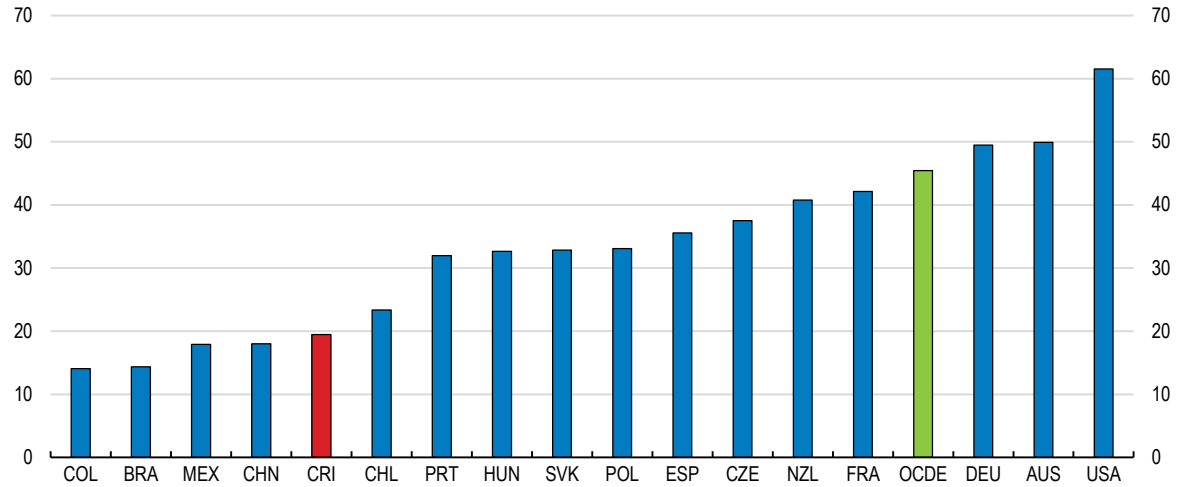
Según estimaciones de la OCDE, en los últimos 15 años, el crecimiento potencial ha disminuido de manera significativa (Figura 1.1), de más del 5% anual en 2007, a alrededor del 2,3% en la actualidad. La caída de las tasas de empleo y la disminución de la población en edad de trabajar han contribuido a esta disminución. Promover la participación femenina en el mercado laboral y aumentar aún más las tasas de empleo promete mejorar significativamente las perspectivas de crecimiento. Aun así, el envejecimiento de la población frenará el crecimiento agregado en gran medida. Por lo tanto, impulsar la productividad es fundamental para mantener el crecimiento del PIB y el nivel de vida en Costa Rica.

El nivel de productividad es relativamente bajo en comparación con niveles internacionales (Figura 1.24). Se mantiene en niveles similares a los de sus pares latinoamericanos, pero por debajo de otras economías emergentes, como las de Europa del Este o Asia. Un factor clave que ayuda a explicar esto es que Costa

Rica sigue siendo una economía dual, que combina un pequeño número de empresas grandes y relativamente productivas, en gran parte enfocadas en los mercados externos, con otro sector, compuesto principalmente por PYMES locales enfocadas exclusivamente en los mercados internos y que no pueden beneficiarse de las oportunidades que brinda la integración en la economía global. Aumentar la productividad al establecer las condiciones adecuadas para que las empresas nacionales prosperen y, al mismo tiempo, mantener y reforzar el compromiso con la inversión extranjera directa y el comercio, que ha sido clave para diversificar cada vez más la canasta de las exportaciones, sigue siendo un reto clave. Impulsar la productividad de las empresas locales también facilitaría su participación en las cadenas globales de valor.

Figura 1.24. La productividad laboral es relativamente baja

Miles de dólares de los EE.UU. per cápita ajustados por PPA, 2021



Nota: Promedio de la OCDE calculado como el promedio simple de los países de la OCDE con datos disponibles.
Fuente: Base de datos de productividad de la OCDE.

StatLink https://stat.link/461kli

Impulsar la productividad a través de más competencia

La competencia débil tiende a traducirse en precios relativamente altos de los bienes para los consumidores y de los insumos para las empresas. Ambas características pueden encontrarse en Costa Rica (OECD, 2020[3]), lo que ha llevado a una categorización general de Costa Rica como un país caro, donde una canasta básica de bienes y servicios cuesta significativamente más que en los países vecinos (Angulo, 2014[12]). Las empresas privadas informan que el aumento de los costos es la principal barrera para sus operaciones (UCCAEP, 2019[13]), en particular en agricultura y manufactura. La eliminación del precio mínimo del arroz es un paso importante y bienvenido para reducir el costo de la canasta básica en Costa Rica. De igual forma, la eliminación prevista de precios mínimos en 11 servicios profesionales fomentará la competencia en sectores clave, como salud y construcción.

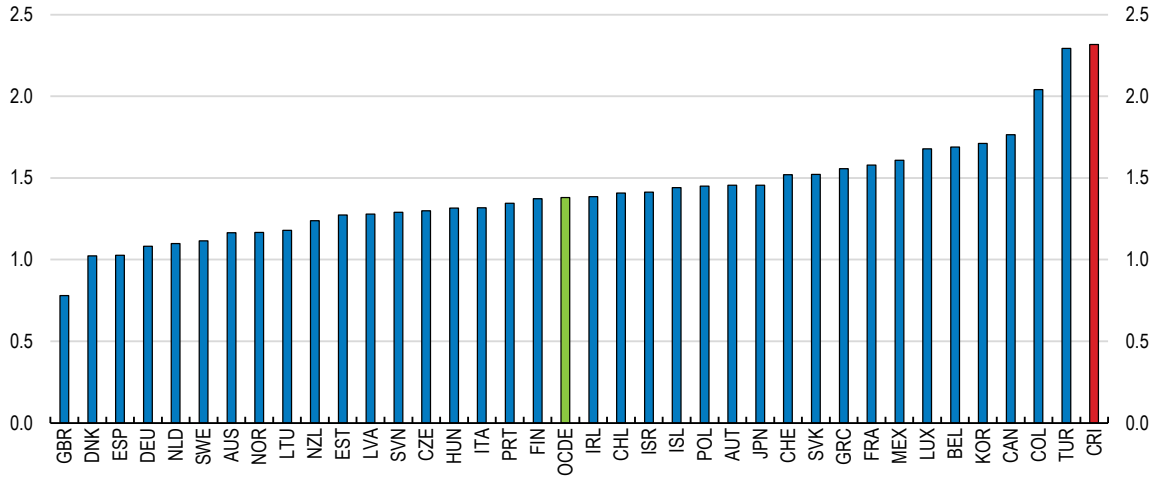
Una autoridad de la competencia totalmente independiente y dotada de recursos es un pilar clave de un marco estable para la competencia. Muchas de las debilidades en el marco de la competencia, como la falta de independencia y recursos de la autoridad nacional de la competencia, debían ser abordadas por la nueva ley de la competencia aprobada en diciembre de 2019. Sin embargo, en 2022, la autoridad nacional de la competencia (COPROCOM) recibió menos de un tercio del presupuesto otorgado por ley. Esto obstaculiza gravemente la capacidad de la autoridad para cumplir con sus funciones, ya que sigue sin contar con suficiente personal y no puede comprar equipos. A pesar de estas limitaciones, se han completado dos estudios de la competencia (asociaciones profesionales y transporte marítimo de línea). Dotar a la autoridad nacional de la competencia de los recursos financieros adecuados, tal como lo

establece la ley, es una condición necesaria para impulsar la competencia, lo que se traduciría en menores precios de bienes y servicios, mejorando el poder adquisitivo de los hogares y la competitividad de las empresas. Al promover un mayor crecimiento económico, las autoridades de la competencia efectivas también pueden respaldar los ingresos fiscales y tener un impacto fiscal positivo. Una autoridad nacional de la competencia bien equipada y en pleno funcionamiento sería particularmente beneficiosa en la coyuntura actual cuando las autoridades están tomando medidas audaces y valiosas para mejorar las regulaciones, abrir sectores clave de la economía y eliminar obstáculos a la competencia (por ejemplo, en el sector del arroz). La introducción de una tarifa para iniciar el trámite para las notificaciones de control de fusiones podría poner a disposición algunos recursos adicionales. Sin embargo, seguiría siendo crítico otorgar el presupuesto establecido en la ley. Asegurarse de que la autoridad nacional de la competencia reciba una partida presupuestaria directa ayudaría a obtener los recursos necesarios. Por el momento, la autoridad nacional de la competencia es una institución desconcentrada al amparo del Ministerio de Economía. Esto significa que su presupuesto se cuenta como parte del presupuesto del Ministerio de Economía, lo que puede generar dificultades a la hora de establecer topes de gasto por ministerio para cumplir con la regla fiscal. Las revisiones de gastos también pueden favorecer el proceso de reasignación de gastos necesario que el Ministerio de Hacienda debe emprender para otorgar los recursos necesarios a la autoridad nacional de la competencia. También sigue siendo importante continuar otorgando recursos adecuados a la autoridad sectorial de competencia (SUTEL) que está a cargo de proteger y promover la competencia en el sector de las telecomunicaciones.

Mantener un marco regulatorio favorable a la competencia es otro componente clave para fomentar la competencia. Las regulaciones de los mercados de productos sirven a objetivos legítimos pero cuando están mal diseñadas, pueden imponer restricciones innecesarias a la competencia. El indicador de Regulación del Mercado de Productos de la OCDE para Costa Rica muestra que existen buenas posibilidades para mejorar las regulaciones (Figura 1.25), con altas barreras de entrada y participación estatal. Una estrategia clave para garantizar regulaciones favorables a la competencia, utilizada por muchos países de la OCDE y de la que Costa Rica carece, es realizar evaluaciones de impacto reglamentario para orientar el desarrollo de nuevas leyes o regulaciones. En muchos países, también existe el requisito de incluir explícitamente la evaluación del impacto (es decir, costos y beneficios) sobre la competencia en las leyes o reglamentos. La adopción de dicho requisito puede garantizar que los aspectos de la competencia se tomen en cuenta de manera más sistemática en todo el sector público.

Figura 1.25. Costa Rica tiene regulaciones más estrictas que cualquier otro país de la OCDE

Puntuación general de la Regulación del Mercado de Productos (RMP), índice de 0 a 6 (más restrictivo)



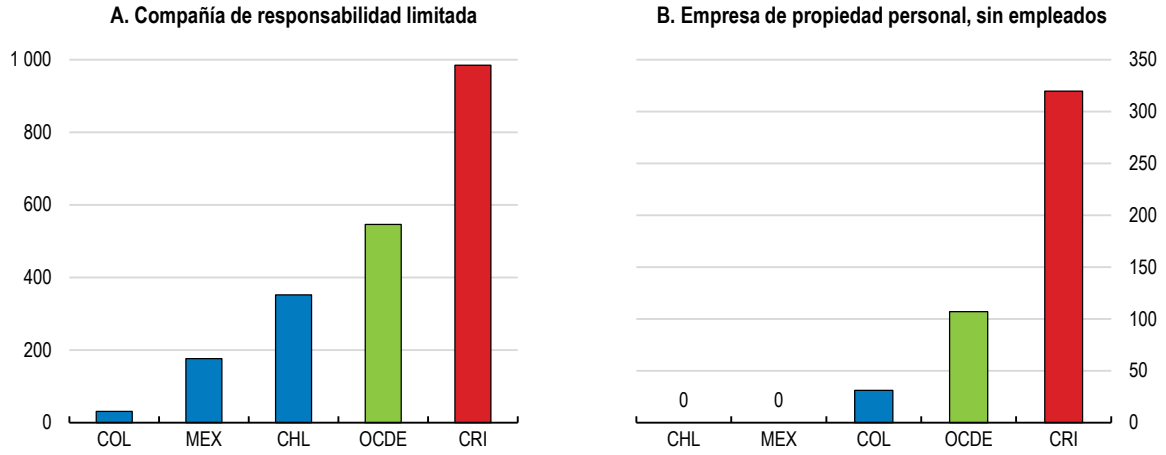
Fuente: Base de datos de Regulación del Mercado de Productos de la OCDE.

StatLink https://stat.link/5juqlt

Los países de la OCDE han estado impulsando la competencia en sus mercados facilitando el ingreso de bienes y servicios. Costa Rica tiene muchas posibilidades para hacer lo mismo. Entre las barreras que dificultan la entrada, las cargas administrativas y el sistema de licencias y permisos son las más problemáticas. Establecer una empresa es significativamente más costoso (Figura 1.26) y más engorroso que en otros países de la OCDE y en otros países latinoamericanos. Muchos países de la OCDE han reducido trámites administrativos mediante el establecimiento de ventanillas únicas virtuales, donde todos los requisitos administrativos pueden cumplirse a la vez y en línea. Costa Rica también se está moviendo en esa dirección, lo que además debería ayudar a facilitar la creación de empresas formales. Los desafíos pendientes son que las ventanillas únicas existentes permitan resolver todos los requisitos administrativos en un solo lugar y que lo hagan a través de las facilidades en línea.

Figura 1.26. Establecer una empresa es costoso

APP - ajustadas según el dólar de los EE.UU.



Nota: Las cifras muestran el costo monetario total normal para completar todos los trámites obligatorios para iniciar una sociedad de responsabilidad limitada y una empresa de propiedad personal sin empleados.
Fuente: Base de datos de Regulación del Mercado de Productos de la OCDE.

StatLink https://stat.link/fsxhbe

También es necesario abordar las regulaciones existentes, muchas de las cuales penalizan a las empresas y la competitividad, con el fin de agilizar, eliminar duplicidades y regulaciones que ya no son necesarias y armonizar las regulaciones entre las diferentes entidades públicas. Las experiencias internacionales muestran que enfrentar con éxito el legado de medidas requiere de un mayor diálogo público-privado, en el que el sector privado pueda señalar problemas y contribuir a la solución, y un buen equipo técnico (Cadot, Malouche and Sáez, 2012[14]). Al respecto, el Ministerio de Economía está elaborando, en cooperación con el sector privado, una lista de regulaciones y procedimientos que pueden eliminarse, incluyendo plazos específicos para su eliminación.

Adoptar el gobierno electrónico puede ser un medio poderoso para facilitar el cumplimiento de los trámites administrativos por parte de las empresas a un costo mínimo. Costa Rica ha estado rezagada en el uso de herramientas digitales para interactuar con ciudadanos y empresas. La pandemia desencadenó más interacciones digitales, que deberían seguirse usando más. Un obstáculo clave para aumentar el uso de herramientas digitales por parte del Gobierno, los ciudadanos y las empresas es el mecanismo de firma digital, que se percibe como demasiado engorroso. Quienes intentan usarlo también enfrentan dificultades para obtener la misma validez que con una firma manuscrita de las instituciones públicas. El Banco Central ya está trabajando en una solución que permitiría el uso de la firma digital a través de teléfonos móviles (Cuadro 1.5). Algunos países de la OCDE (ver Recuadro 1.5) ejemplifican el efecto transformador que puede tener un mecanismo de firma digital ampliamente aceptado y fácil de usar para reducir la burocracia y facilitar el cumplimiento de los trámites administrativos.

En Costa Rica, un número significativo de sectores económicos siguen siendo monopolios estatales o están dominados por empresas estatales. Esto incluye sectores clave, como la electricidad, el transporte, la banca, los seguros y los productos derivados del petróleo. La gobernanza de las empresas públicas ha mejorado gradualmente, pero falta resolver desafíos importantes, como la implementación plena de las normas internacionales de contabilidad, establecer y gestionar los indicadores de desempeño para las empresas públicas, fortalecer el desempeño de las juntas, y revisar la remuneración de estas juntas, así como desarrollar recomendaciones para respaldar incentivos que estén alineados con buenas prácticas de una junta (OECD, 2022[15]). Para promover el avance continuo en el abordaje de estos desafíos, será importante mantener una buena capacidad de coordinación y análisis en la oficina de asesoría de la Presidencia para las empresas de propiedad estatal.

Recuadro 1.5. La firma digital en Estonia

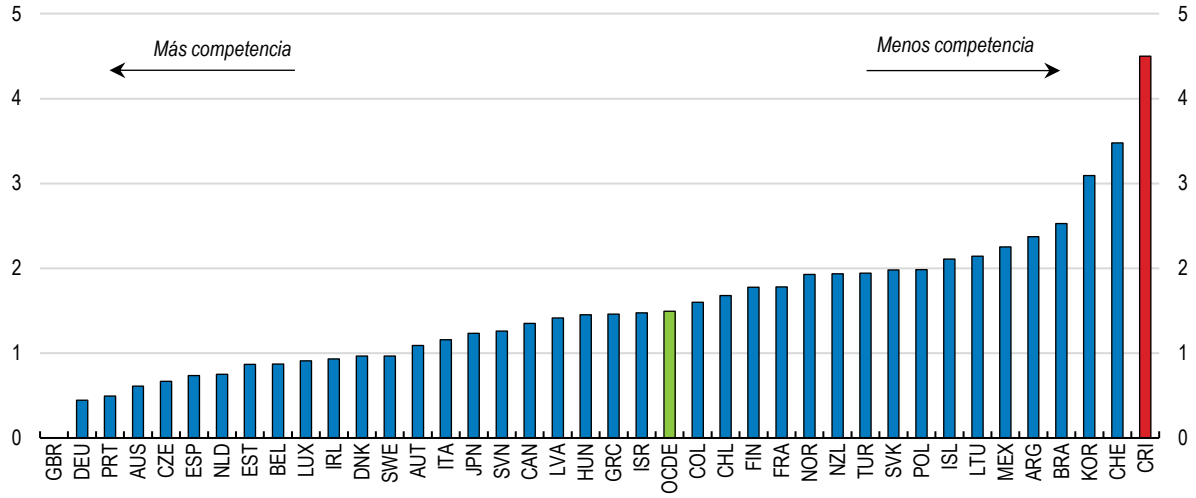
La Ley de firma digital de 2000 reconoció las firmas digitales en Estonia como equivalentes a las firmas manuscritas, tanto en transacciones comerciales como en transacciones con el sector público. La firma digital puede utilizarse de manera directa a través de la cédula de identidad nacional, ya que las cédulas incorporan un chip que puede utilizarse como prueba de identificación definitiva en un entorno electrónico. La firma también puede usarse a través de Mobile-ID o Smart-ID, que brindan una solución de identificación para cualquier persona que no tenga una tarjeta SIM en su dispositivo inteligente, pero necesite probar su identidad en línea de manera segura. El uso dual para transacciones comerciales y del sector público, así como la obligación del sector público de reconocer la firma digital, creó un entorno que estimuló el desarrollo de servicios públicos compatibles, así como su aceptación por parte de la población en general (OECD, 2015[16]). Es posible acceder a todos los servicios públicos digitales mediante la firma digital, incluido el registro de empresas, el voto electrónico, la receta electrónica, el expediente clínico electrónico, la declaración de residencia y la solicitud de beneficios sociales. Se estima que el uso de firmas digitales en Estonia ahorra un 2% del PIB cada año (OECD, 2019[17]).

En su conjunto, el sector de las empresas de propiedad estatal actualmente no presenta una pérdida significativa del presupuesto, pero algunas empresas de propiedad estatal desempeñan un papel dominante en sectores críticos y este desempeño tiene implicaciones críticas en toda la economía. Un caso ejemplar es la empresa eléctrica ICE, que domina el sector eléctrico. Presta todos los servicios de transmisión del país y es responsable del 44% de la distribución de energía eléctrica. Una de sus filiales distribuye alrededor del 32% de la electricidad generada. La participación de la generación de electricidad del sector privado permitida está limitada al 30%. Los generadores del sector privado compiten por el mercado en vez de competir en el mercado, porque para ingresar al mercado primero deben ganar los contratos de licitación del ICE. También existen barreras a la participación extranjera en el sector, ya que el 35% del capital de la empresa que genera la electricidad debe ser costarricense. Este marco normativo implica barreras altas a la competencia (Figura 1.27).

El desempeño operativo del ICE es mediocre cuando se compara con instituciones pares (World Bank, 2015[18]) y los precios de la electricidad han sido más altos que en los países pares de la región. La separación efectiva de las actividades monopólicas (como la operación de la red de transmisión) de las actividades que pueden estar sujetas a competencia (como la generación y el suministro minorista) puede generar grandes beneficios en forma de innovación y precios más bajos (IEA, 2019[19]). Costa Rica también debería considerar flexibilizar las restricciones y los límites existentes a la participación del sector privado, incluidos los relacionados con la propiedad extranjera, como una forma de estimular la innovación y la competitividad y enfrentar los próximos desafíos para el sector eléctrico, como la planificada electrificación del transporte, un elemento central del plan de descarbonización de Costa Rica.

Figura 1.27. Las barreras regulatorias sobre la electricidad son altas

Índice de regulación del mercado de productos para la electricidad



Nota: Este indicador se compone de información sobre cómo se regula la entrada y la conducta en el sector eléctrico y sobre el nivel de propiedad estatal.
Fuente: OCDE, base de datos RMP 2018.

StatLink https://stat.link/qbfupm

Impulsar la competencia en el sector bancario también sigue siendo un desafío importante. El sector bancario sigue estando muy concentrado, con tres bancos públicos que controlan alrededor del 60% de los activos totales y el resto controlado por nueve bancos privados extranjeros y dos bancos privados nacionales. Una serie de distorsiones y asimetrías regulatorias fragmentan el mercado y dificultan la competencia. Las asimetrías clave son la obligación legal de las instituciones públicas no bancarias de depositar el efectivo en bancos públicos o el requisito de que los bancos públicos paguen contribuciones a una serie de fondos estatales. La eliminación gradual de esas regulaciones asimétricas impulsaría la competencia y tendría un impacto positivo en toda la economía al facilitar el acceso de las empresas y los hogares a los servicios financieros a un costo más bajo. En línea con las recomendaciones de la OCDE, en febrero de 2020 se aprobó la ley para establecer un sistema de seguro de depósitos, que cubra tanto a los bancos privados como a los públicos. Los bancos públicos aún disfrutan de una garantía total del Estado, que cubre todos los instrumentos financieros, con la excepción de la deuda subordinada. Dado que los bancos estatales tienen grandes exposiciones al mercado de deuda soberana, el riesgo sistémico de ciclos fatales sigue siendo alto. La eliminación gradual de la garantía general es una recomendación de larga data en los Estudios Económicos de la OCDE.

Reducir la informalidad: un beneficio mutuo para la productividad y la inclusión

La informalidad, en alrededor del 45% del empleo total, sigue siendo elevada (Figura 1.28) y es tanto una causa como una consecuencia de la baja productividad. Se requiere una estrategia integral, con acciones necesarias en varias áreas de política, como reducir los costos laborales no salariales, facilitar la creación de empresas formales, incluso reduciendo el costo burocrático y económico de establecer una empresa formal (como se discutió anteriormente), ayudando a que más costarricenses adquieran las habilidades necesarias para acceder a trabajos formales (como se analiza en el Capítulo 2), simplificando los impuestos y mejorando los mecanismos de observancia.

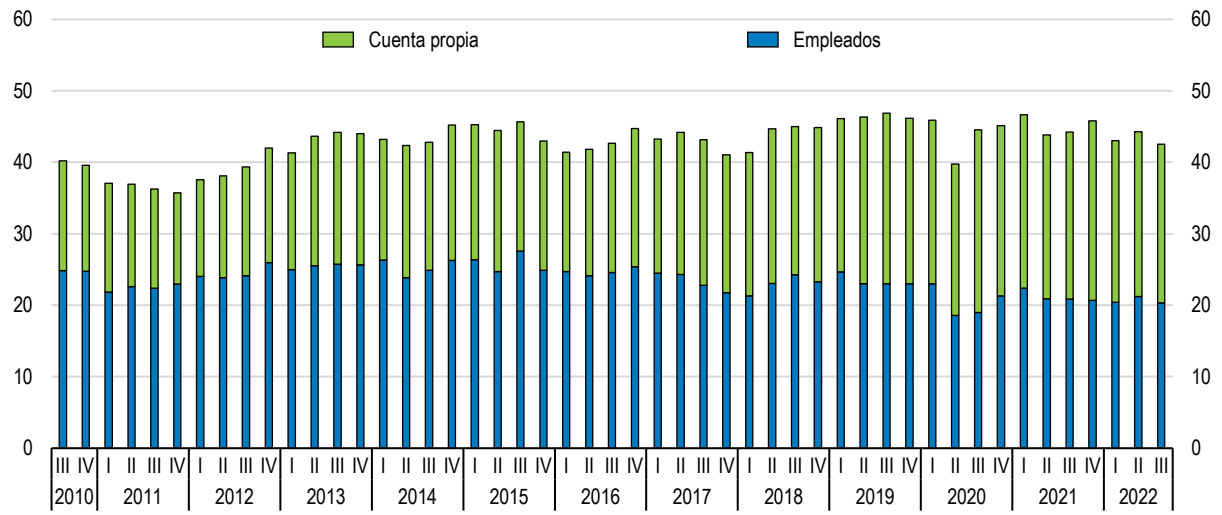
Los cargos de planilla que pagan los empleadores son altos en comparación con el promedio de la OCDE (Figura 1.29), lo que dificulta la formalización. La experiencia en algunos países de la OCDE, como Colombia, indica que la reducción de los costos no salariales mediante la reducción de los cargos de planilla que pagan los empleadores puede ayudar a reducir la informalidad. Las evaluaciones de impacto

disponibles sugieren que la reforma condujo a una reducción de 2 a 4 puntos porcentuales en la tasa de informalidad en Colombia (OECD, 2022[20]). Las contribuciones de planilla relativamente altas de Costa Rica indican que hay muchas posibilidades para avanzar en esta dirección. A finales de 2019, las autoridades introdujeron cargos de planilla más bajos para empleadores y empleados de las empresas informales que se formalizan. La reducción fue temporal (cuatro años) y dirigida a las pequeñas empresas (de uno a cinco trabajadores). Sin embargo, el plan tuvo poco impacto y fue adoptado por muy pocas empresas. Se han realizado varias mesas redondas con los actores sociales para discutir cómo impulsar la formalización, pero estos esfuerzos no han resultado en ninguna iniciativa política significativa.

Los cargos de planilla representan el 37% del costo salarial y los empleadores pagan el 72% de estos. Sin embargo, no todos los cargos de planilla se destinan a financiar el sistema de seguridad social (es decir, salud y pensiones contributivas). Alrededor del 35% de los cargos de planilla se destinan a financiar otras instituciones, en particular, el fondo encargado de los programas de protección social (el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares FODESAF), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) o un banco estatal. Esta es una forma muy regresiva e ineficiente de financiar estas instituciones, ya que dificulta la creación de empleos formales, erosionando las bases tributarias. En vez de esto, esas instituciones podrían ser financiadas a mediano plazo en su totalidad a través del presupuesto general. Esto facilitaría la formalización sin comprometer el financiamiento del sistema de seguridad social. Este cambio incluso sería positivo para el sistema de seguridad social, ya que más trabajadores pasarían a ser trabajadores formales y contribuyentes. Las instituciones financiadas actualmente a través de los cargos de planilla ya están recibiendo parte de su financiamiento del presupuesto general, lo que sugiere que las medidas institucionales para facilitar el cambio están en marcha.

Figura 1.28. La informalidad es alta

% del total de la población empleada

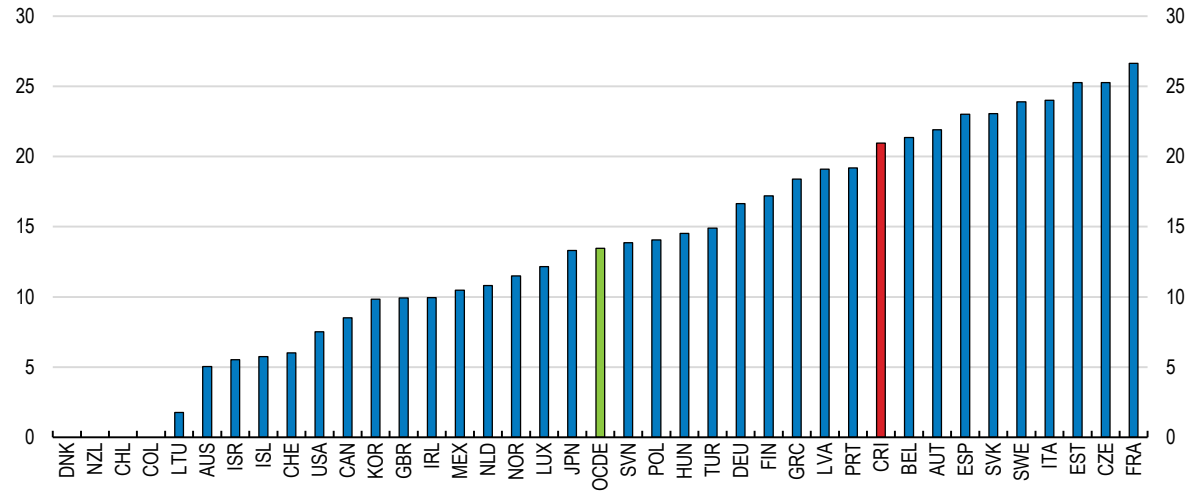


Nota: La informalidad se define como el porcentaje de trabajadores ocupados que cumplen alguna de estas condiciones 1) no contribuir al sistema de seguridad social, 2) trabajadores no remunerados o 3) trabajadores por cuenta propia y patronos que tienen empresas que no están registradas en el Registro Nacional de la Propiedad y no llevan una contabilidad formal.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos: Encuesta Contínua de Empleo.

StatLink https://stat.link/cpsa3f

Figura 1.29. Los cargos de planilla que tienen los empleadores son altos en comparación con los niveles internacionales

Aportes patronales, % de costos laborales, 2021

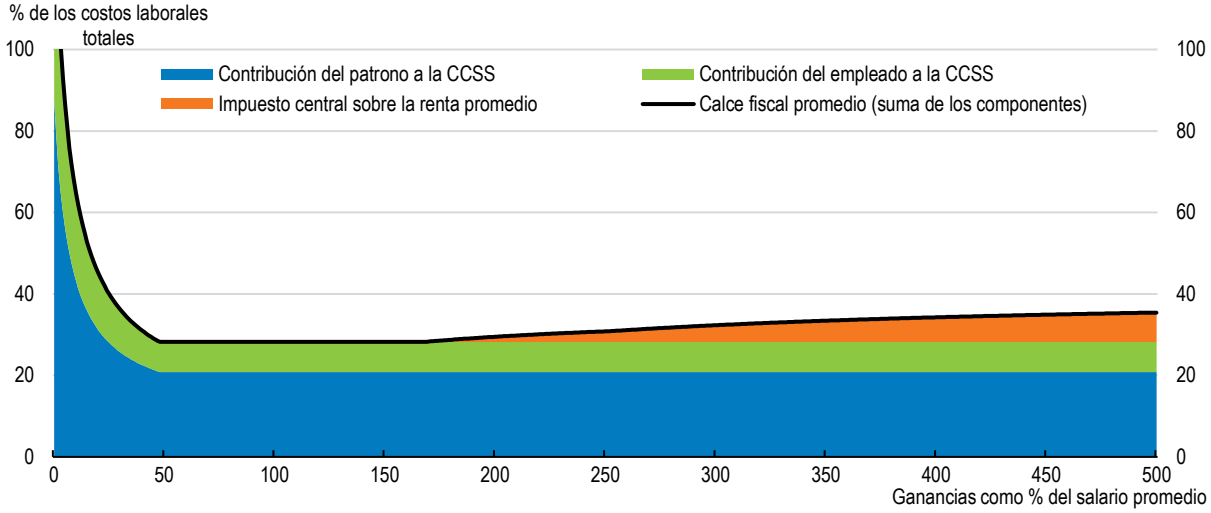


Fuente: Base de datos de impuestos sobre salarios de la OCDE.

StatLink https://stat.link/wealyv

Figura 1.30. Los trabajadores de bajos ingresos enfrentan una gran cuña fiscal

Calce fiscal promedio en todos los niveles de ingresos, % de los costos laborales totales



Fuente: OCDE, Revisiones de la política fiscal 2017.

StatLink https://stat.link/ge85so

Una elevada cuña fiscal alto puede ayudar a explicar la incidencia de la informalidad. En Costa Rica, la cuña fiscal es altamente regresiva en la parte inferior de la distribución del ingreso (Figura 1.30). Esto resulta de las contribuciones a la seguridad social que se recaudan a tasa fija pero con una base mínima de contribución. Eliminar la base mínima, de modo que tanto los trabajadores como los empleadores contribuyan de acuerdo con los ingresos que declaran, reduciría los costos no salariales, en particular para los trabajadores de bajos ingresos. La Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) tiene previsto introducir gradualmente una base mínima de contribución más baja para los trabajadores temporales y de bajos salarios, para facilitar su formalización. Esto aplicará para trabajadores menores de 35 años a partir

de 2023, trabajadores entre 35 y 50 años a partir de 2024, y para todas las edades a partir de 2025. Otra alternativa para hacer más progresivas las contribuciones a la seguridad social es reducirlas o eliminarlas para trabajadores de bajos ingresos. La pérdida de ingresos asociada podría compensarse con otras medidas para aumentar los ingresos, como se detalla en la Cuadro 1.7. Una mejor observancia también debería ser parte de la estrategia de formalización, y las reducciones en los cargos de planilla que pagan los empleadores podrían implementarse junto con auditorías reforzadas, para fortalecer la observancia de las normas laborales.

Cuadro 1.5. Recomendaciones anteriores de la OCDE para aumentar la productividad

Recomendaciones anteriores de la OCDE	Acciones tomadas a partir del estudio de 2020
Financiar la investigación pública con base en criterios competitivos y basados en el desempeño y establecer mecanismos de evaluación independientes.	No se tomaron medidas.
Promulgar una ley o disposición legal específicamente relacionada con la protección de denunciantes o la prevención de represalias contra los denunciantes en el sector público.	No se tomaron medidas.
Introducir mecanismos de ventanilla única en línea y garantizar que los que requieren presencia física cubran todas las licencias y permisos y estén presentes en todas las ciudades principales.	Las ventanillas únicas se están implementando gradualmente, pero no cubren todos los permisos.
Eliminar el requisito de usar un notario para registrar una empresa.	No se tomaron medidas.
Lograr que el mecanismo de firma electrónica sea más fácil de usar.	El Banco Central se encuentra en proceso de mejora del mecanismo de firma digital.
Ampliar el alcance de las normas de silencio positivo y eliminar la necesidad de exigir su aplicación administrativamente.	La aplicación de las normas de silencio positivo se ha simplificado mediante declaraciones juradas.

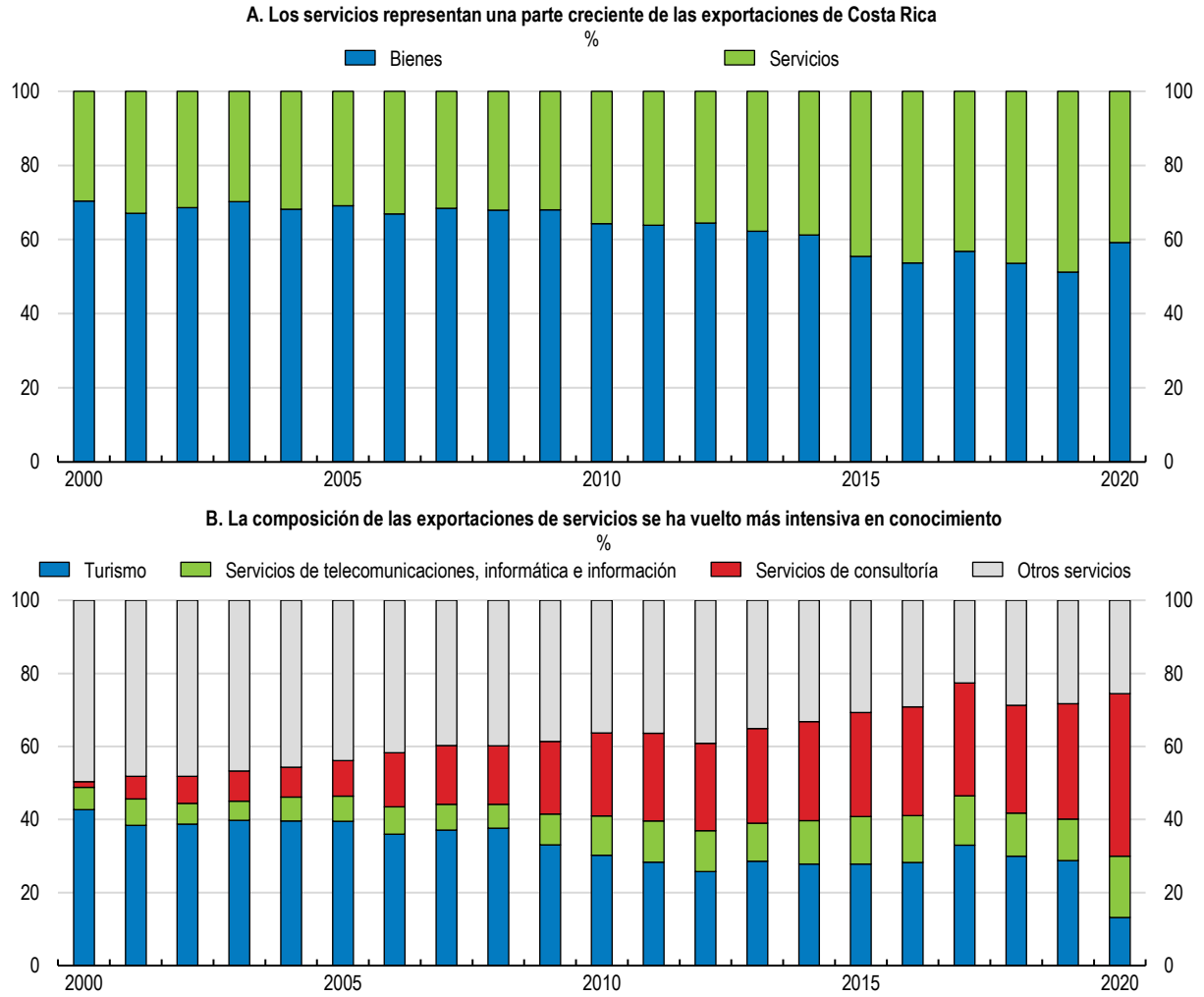
Mayor cobertura de los beneficios de la integración comercial

Costa Rica se ha beneficiado considerablemente de sus políticas de libre comercio e inversión extranjera. Los Estados Unidos y la Unión Europea son los principales socios comerciales. Como se demostró durante la recesión pandémica, la canasta de las exportaciones bastante diversificada de Costa Rica, con una participación cada vez mayor de bienes de alto valor agregado, como equipo médico (Figura 1.4), y servicios, como servicios empresariales (Figura 1.31), es una fuente de resiliencia durante los impactos económicos negativos. Recientemente, las exportaciones de equipos ópticos, quirúrgicos y médicos a la Unión Europea superaron a las exportaciones de frutas. Una cartera estable de flujos de inversión extranjera directa, en especial en el sector manufacturero y desde los Estados Unidos (Figura 1.32), ha favorecido este cambio hacia exportaciones de mayor valor agregado.

Las tendencias de *nearshoring* ofrecen oportunidades adicionales y los esfuerzos para aumentar la integración comercial han recuperado recientemente un ímpetu considerable. La matriz eléctrica limpia de Costa Rica y su ambicioso plan de descarbonización también brindan la oportunidad de que se convierta en un líder mundial en exportaciones libres de carbono o bajas en carbono. Los Estados Unidos son el principal destino de las exportaciones de Costa Rica, representando alrededor del 45% de las exportaciones totales. Es posible diversificar aún más los destinos de las exportaciones e impulsar las relaciones comerciales con otros países. Con ese fin, las autoridades han iniciado negociaciones para que el país se haga miembro de la Alianza del Pacífico, un bloque comercial integrado por Chile, Colombia, México y Perú, donde hasta el momento Costa Rica solo tiene la condición de candidato/observador. La Alianza representa el 60% de las importaciones de América Latina. Si Costa Rica se hace miembro, se beneficiaría de su ubicación geográfica entre los miembros de la Alianza del Pacífico, mejorando el acceso a un gran mercado y sus perspectivas para atraer más inversión directa. También se fortalecerían las cadenas de valor en la región y ofrecería una plataforma valiosa para aumentar la integración comercial con Asia, gracias a los acuerdos bilaterales de libre comercio (TLC) de Costa Rica con China, Singapur y Corea del Sur. Las PyMES podrían obtener muchos beneficios si utilizan los mercados latinoamericanos

como primer paso y campo de prueba antes de acceder a mercados más complejos, como Estados Unidos. Una mayor integración a la Alianza del Pacífico implicaría reducir los aranceles en el sector agrícola, donde los aranceles son aún más altos en Costa Rica que en el promedio en la OCDE, en particular en sectores como el azúcar. Las simulaciones basadas en modelos sobre el impacto de las reducciones arancelarias asociadas con una integración a la Alianza del Pacífico sugieren que una mayor integración a la Alianza del Pacífico tendría un impacto positivo directo en el crecimiento de Costa Rica del 0,3% (CEPAL, 2021). El empleo aumentaría en 15 de los 20 sectores, con efectos más positivos en lácteos, carnes y alimentos procesados. Incluso si los efectos de la reasignación parecen pequeños, algunos sectores, como la silvicultura y la madera, se verían afectados negativamente y necesitarían programas de reeducación específica para aportar a los trabajadores habilidades nuevas que les permitan cambiar a nuevos puestos de trabajo. Costa Rica también ha iniciado negociaciones con Ecuador para establecer un tratado de libre comercio y una hoja de ruta para unirse al Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico.

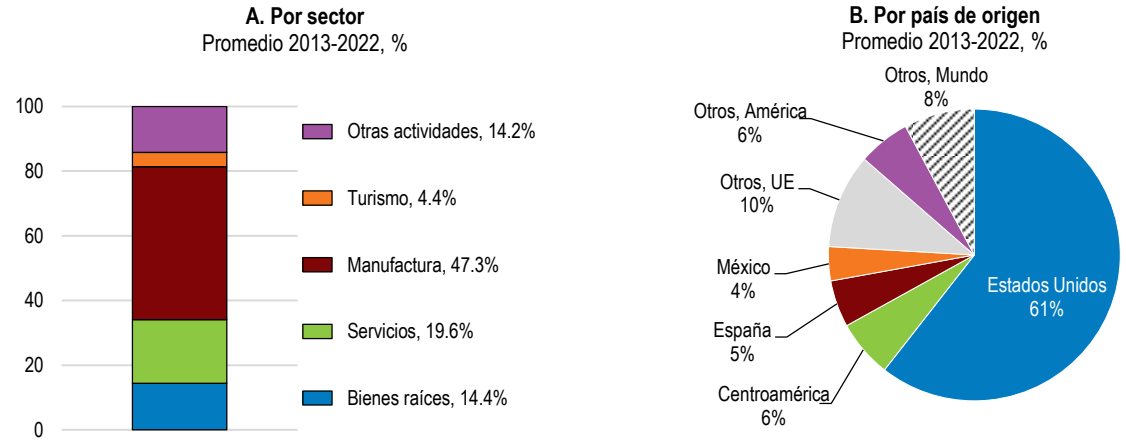
Figura 1.31. Los servicios de alto valor agregado representan una proporción creciente de la canasta de exportaciones



Fuente: Conjunto de datos de la OCDE: Comercio bilateral de bienes por industria y uso final (*BTDIxE*), CIIU (Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas) Rev.4. Conjunto de datos de la OCDE: EBOPS 2010 - Comercio de servicios por país socio.

StatLink https://stat.link/6hilr1

Figura 1.32. Los flujos de inversión extranjera directa son mayores en manufactura y servicios



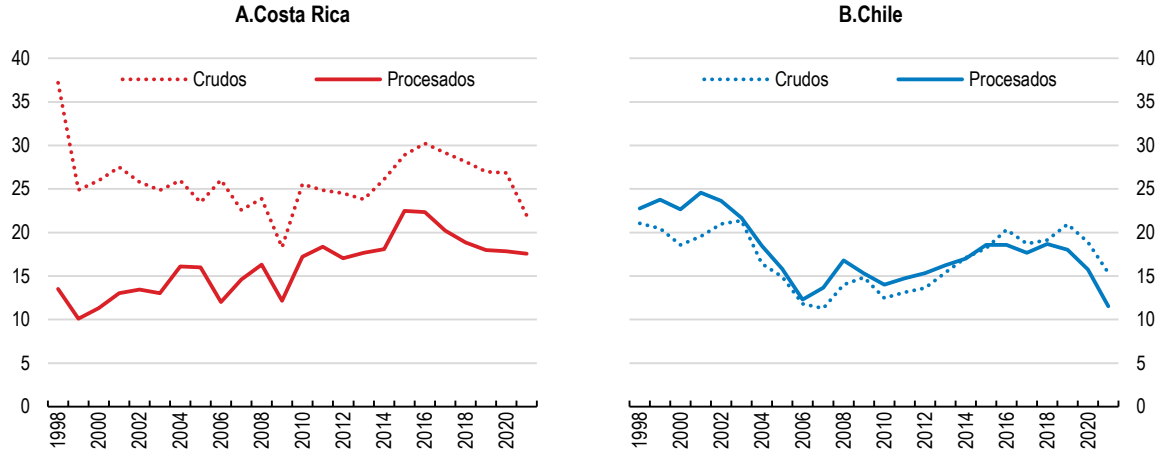
Nota: Los datos de 2022 son estimaciones.
Fuente: Grupo Interinstitucional de Inversión Extranjera Directa (Banco Central de Costa Rica, Agencia Costarricense de Promoción de Inversiones [CINDE], Promotora del Comercio Exterior [PROCOMER], Ministerio de Comercio Exterior [COMEX] y el Instituto Costarricense de Turismo [ICT]).

StatLink https://stat.link/2kd6al

Tanto la manufactura como los servicios se han beneficiado considerablemente de la apertura comercial. El sector agrícola también contribuyó al buen desempeño de las exportaciones. Sin embargo, existe un potencial importante que no se ha explotado en el sector agrícola. Costa Rica es uno de los mayores exportadores de piña del mundo y un proveedor importante de banano y café. Aun así, el progreso para ascender en la cadena de valor en otros sectores, como los productos alimenticios procesados, ha sido desigual. La participación de los productos agrícolas procesados en el comercio mundial ha ido en aumento, lo que ofrece oportunidades adicionales. Hasta el momento, la participación de las exportaciones agrícolas procesadas en Costa Rica sigue siendo menor que la de productos crudos (Figura 1.33). La producción orgánica es otro segmento del mercado en el que Costa Rica podría capitalizar su buena reputación tanto en calidad como en sostenibilidad. Sin embargo, la participación de Costa Rica en la producción orgánica está por debajo del promedio mundial y más baja que en muchos otros países de la región, a pesar de su buen potencial de exportación (OECD, 2017[21]).

Figura 1.33. Las exportaciones de productos agrícolas procesados no han repuntado

Proporción de las exportaciones de alimentos y productos agrícolas crudos y procesados sobre las exportaciones totales, %



Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la base de datos Comtrade de la ONU.

StatLink https://stat.link/n4ka9g

Para aprovechar estas oportunidades será necesario impulsar la productividad en el sector agrícola, lo que se vería facilitado por una mejor ejecución de las políticas públicas en esta área. Esto podría lograrse agilizando la compleja estructura institucional que rige el sector, que consta de once instituciones dependientes del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Estas instituciones gozan de diversos grados de autonomía y algunas tienen mandatos establecidos por ley, lo que presenta desafíos para que el Ministerio logre una coordinación efectiva y riesgos de fragmentación de responsabilidades, lentitud en las decisiones y duplicación de funciones. La gobernanza efectiva también se ve obstaculizada por el hecho de que el sector agrícola y su organización institucional están regulados por varios cientos de leyes y decretos ministeriales (OECD, 2017[21]).

La experiencia en los países de la OCDE también sugiere que el apoyo, sin distorsiones, brindado directamente a los productores o al sector en su conjunto tiene una influencia más positiva, tanto en la participación en las cadenas globales de valor como en el valor agregado interno que los mecanismos de intervención del mercado, como la fijación de precios mínimos (OECD, 2022[22]). En este sentido, la eliminación gradual de los precios mínimos en el sector arrocero, como se recomienda en anteriores Estudios Económicos de la OCDE, es un paso muy positivo, que también facilitaría el acceso a bienes básicos a precios más bajos, beneficiando en particular a los hogares de bajos ingresos. Los cambios recientes para facilitar una mayor inversión extranjera directa en las zonas rurales, como el fortalecimiento de la ventanilla única para inversiones en las municipalidades, el fomento de la formación profesional y nuevas regulaciones para priorizar el acceso a los servicios digitales fuera del Área Metropolitana de San José, pueden ser una forma más efectiva de apoyar la productividad y la creación de empleo en áreas rurales.

Cerrar brechas de infraestructura

Los cuellos de botella de infraestructura son considerables, en especial en el transporte por carretera (Figura 1.34). Esto no solo obstaculiza el desarrollo regional, sino que también tiene un impacto negativo en la competitividad, la productividad y el medio ambiente. La red de carreteras es extensa, pero la calidad es deficiente, consecuencia de años de subejecución por una gobernanza, planificación y ejecución débiles. Reducir estas brechas de infraestructura ayudaría en especial al sector agrícola, cuya productividad se ha visto limitada por la mala calidad de los caminos rurales. La mala calidad aumenta los costos de transporte y las pérdidas de producción y limita la competitividad de los productores a gran y pequeña escala, impidiéndoles acceder a mercados más amplios. Reducir estas brechas de infraestructura también ayudaría a extender los beneficios de la integración comercial y la inversión extranjera directa a todo Costa Rica. Hasta el momento, el Área Metropolitana de San José ha concentrado la mayor parte de los beneficios de la exitosa estrategia de atracción y retención de inversión extranjera directa.

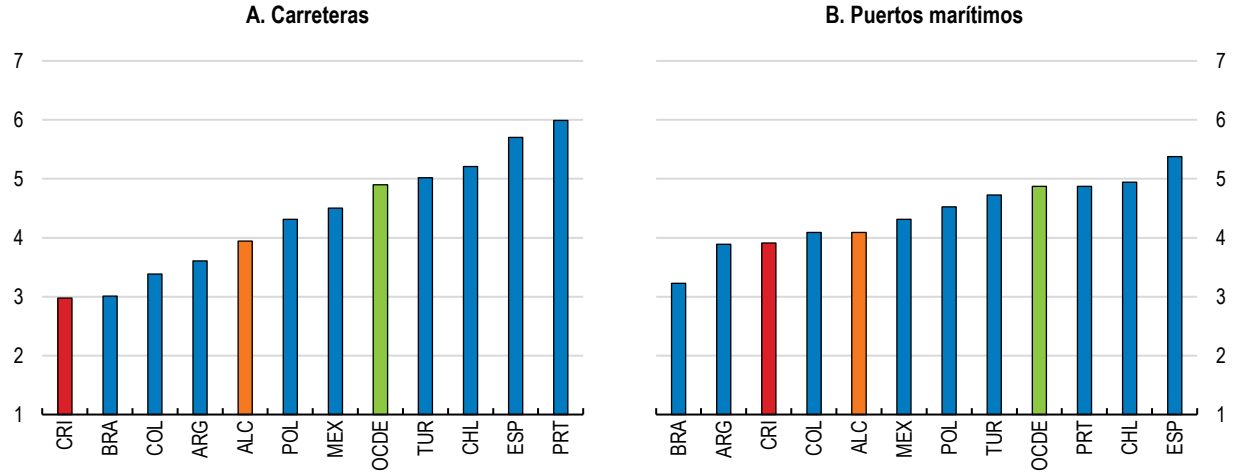
Estudios económicos anteriores de la OCDE recomendaron hacer reformas institucionales para favorecer una mejor planificación y una rendición de cuentas más clara. El sector de obras públicas tiene una estructura institucional compleja. Más allá del Ministerio de Obras Públicas, existen ocho entidades independientes con responsabilidades específicas. Esta estructura contribuye a las duplicidades, la fragmentación excesiva de políticas, la preparación prolongada de proyectos y los retrasos en la ejecución de los proyectos. Los planes anunciados hace poco tiempo para simplificar el marco institucional del sector y eliminar algunas entidades públicas prometen recuperar la rectoría del ministerio y facilitar una mejor planificación y gestión. También sería posible mejorar la elaboración y selección de proyectos con un uso más extenso del análisis cuidadoso de costo-beneficio.

La situación fiscal continuará limitando la inversión pública durante algún tiempo y las Asociaciones Público-Privadas (APPs) bien diseñadas podrían ayudar a reducir las brechas de infraestructura. El gasto público en infraestructura, al 1% del PIB, está muy por debajo del último Plan Nacional de Transporte del Ministerio de Obras Públicas, que exige aumentos graduales en el gasto en infraestructura, al 4% del PIB

para 2035, con dos tercios financiados por el sector privado. El marco de las APPs ha mejorado recientemente gracias a una oficina de APPs estable y un fondo de desarrollo de proyectos independiente financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Sin embargo, es necesario hacer otras mejoras, incluido el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas mediante la publicación de más información y evaluaciones de proyectos en línea, y mejorar la capacidad de la oficina de APPs para hacer evaluaciones (EUI, 2019[23]). Esto debe complementarse con una contabilidad fiscal adecuada de las APPs, incluido su registro como pasivos contingentes en el presupuesto.

Figura 1.34. La infraestructura de Costa Rica está rezagada

Índices de la calidad de las carreteras y de la eficiencia de los servicios portuarios, 1 a 7 (mejor), 2019



Nota: LAC se refiere al promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.
Fuente: Indicadores de Competitividad Global del Foro Económico Mundial.

StatLink https://stat.link/9sge5j

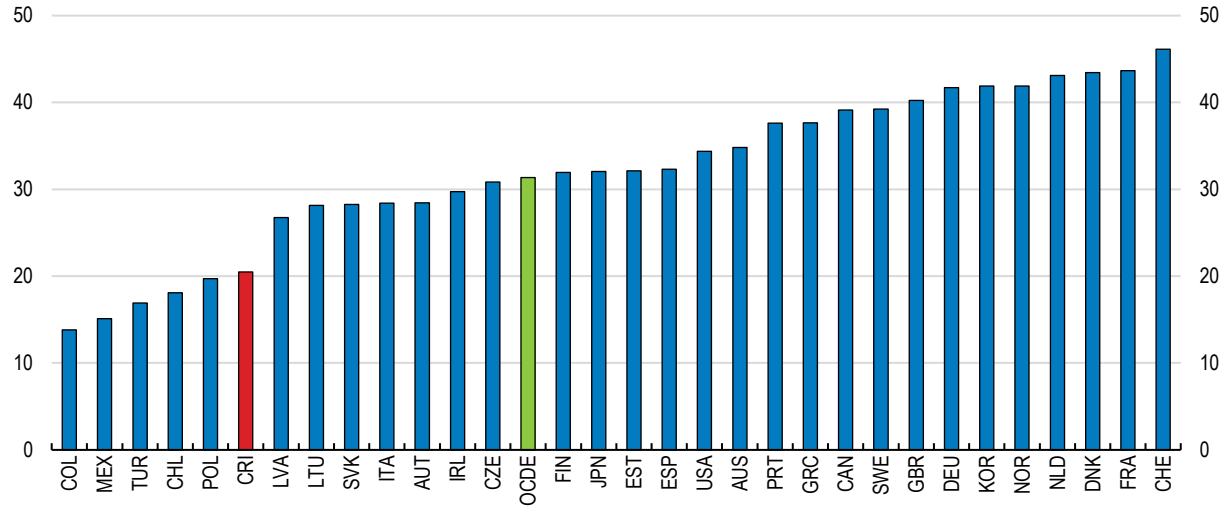
Aprovechar al máximo la digitalización

La conectividad confiable y de calidad es fundamental para aprovechar al máximo la transformación digital. Costa Rica ha avanzado mucho en la conectividad a Internet a través de líneas móviles, pero está rezagada en la penetración de banda ancha fija (Figura 1.35). Alrededor del 34% de las suscripciones a banda ancha fija permiten conexiones de alta velocidad. Por lo tanto, fomentar la competencia, la inversión y la innovación en el desarrollo de la banda ancha es una prioridad fundamental. Esto dependerá de mantener un marco normativo que sea flexible y facilite la entrada de nuevos operadores, contribuyendo a un mayor despliegue de banda ancha. De acuerdo con el índice de Regulaciones del Mercado de Productos de la OCDE, las barreras regulatorias sobre las comunicaciones electrónicas son relativamente altas en Costa Rica (Figura 1.36). Las regulaciones excesivas y algunas veces inconsistentes entre las instituciones públicas también dificultan el despliegue de infraestructura. Las regulaciones heterogéneas a nivel municipal son una preocupación particular. La simplificación y armonización de las regulaciones y el establecimiento de directrices comunes facilitarían el despliegue de infraestructura y reducirían las barreras de entrada para los nuevos operadores. Para avanzar en estos objetivos, recientemente las autoridades publicaron una ley para promover la consistencia regulatoria en todo el país, para promover y facilitar el despliegue de infraestructura. También se aprobó una ley para habilitar el uso de espacios públicos para instalar infraestructura de telecomunicaciones y garantizar que todos los aspectos técnicos para el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones se tomen en cuenta debidamente cuando se diseñan y planifican las carreteras nacionales.

La experiencia de Costa Rica con la apertura del monopolio de servicios móviles en 2011 ilustra cómo la competencia puede estimular el acceso y bajar los precios. Actualmente, Costa Rica muestra precios de servicios móviles que son considerablemente más bajos que los de sus pares regionales y están a la par del promedio de la OCDE en términos de asequibilidad (Figura 1.37, Panel B). Por el contrario, los precios de los servicios de banda ancha fija se mantienen considerablemente por encima de los observados en la OCDE y sus pares regionales (Figura 1.37, Panel A). A su vez, el mercado de banda ancha fija muestra un alto grado de concentración (Figura 1.37, Panel C). Al facilitar la entrada de nuevos operadores, la apertura a la competencia del mercado de banda ancha fija puede facilitar precios más asequibles, lo que a su vez ayudará a impulsar el acceso y cerrar las brechas.

Figura 1.35. Extender el acceso a la banda ancha fija es un desafío

Suscripciones a banda ancha fija por cada 100 habitantes

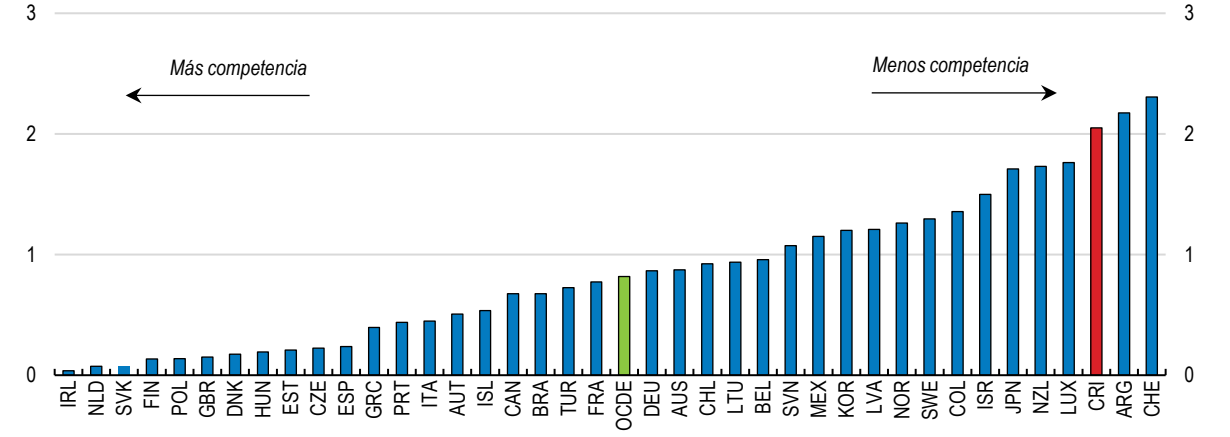


Nota: Los datos de Costa Rica son del año 2021.
Fuente: Portal de banda ancha de la OCDE (base de datos); SUTEL, Dirección General de Mercados.

StatLink https://stat.link/9ksnu1

Figura 1.36. Las barreras regulatorias en las comunicaciones electrónicas son altas

Índice de regulación del mercado de productos para las comunicaciones electrónicas

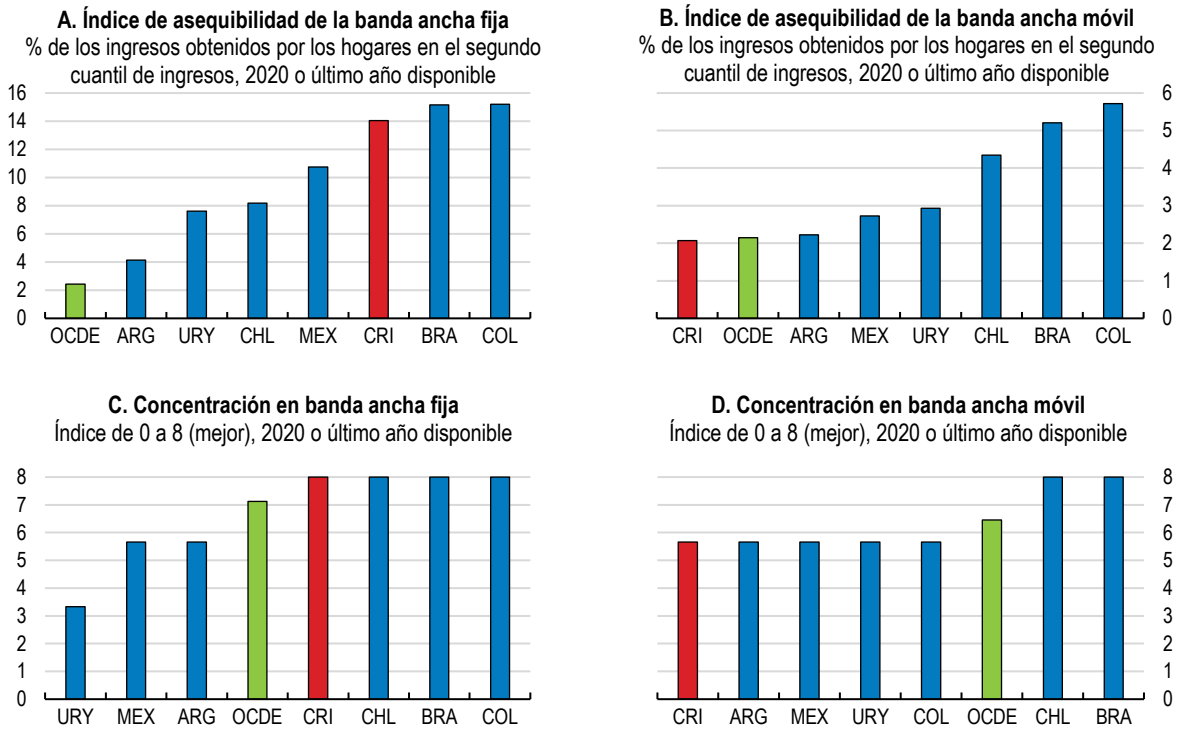


Nota: Las comunicaciones electrónicas incluyen tanto los servicios de voz como los de datos.
Fuente: OCDE, base de datos Regulación del Mercado de Productos (RMP) 2018.

StatLink https://stat.link/puhy38

La tecnología 5G puede actuar como una tecnología de “avance por saltos”, lo que permite acelerar el desarrollo digital en las zonas rurales. Esto requeriría más infraestructura y despliegue de fibra y nuevas soluciones de conectividad de última milla. Costa Rica está rezagado con respecto a otros países latinoamericanos. Ya hay 22 redes 5G desplegadas en América Latina, sobre todo en Brasil. Costa Rica debe acelerar la liberación del espectro 5G. Según estimaciones del regulador, el costo de los retrasos en la liberación del espectro 5G oscilaría entre el 8% y el 12% del PIB. Recientemente, las autoridades solicitaron la liberación de frecuencias 5G que el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) ha retenido y permanecen sin uso. Esto permitiría concesionar la licencia del espectro, facilitando la entrada de proveedores. El despliegue de los servicios 5G todavía tardaría al menos tres años. Establecer un proceso de concesión transparente y riguroso será fundamental para un despliegue efectivo y un mercado competitivo.

Figura 1.37. Las suscripciones a banda ancha fija son costosas



Nota: Panel A y B; El índice de asequibilidad de los servicios de banda ancha fija es el costo mensual de una suscripción a un servicio de banda ancha fija de 2 Mbps de velocidad como parte del ingreso promedio de un hogar en el segundo cuantil de la distribución del ingreso. El índice de asequibilidad de los servicios de banda ancha móvil es el costo mensual de una suscripción a un servicio de banda ancha móvil de 1 GB de datos como parte del ingreso promedio de un hogar en el segundo cuantil de la distribución del ingreso.
Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo Indicadores DigiLAC.

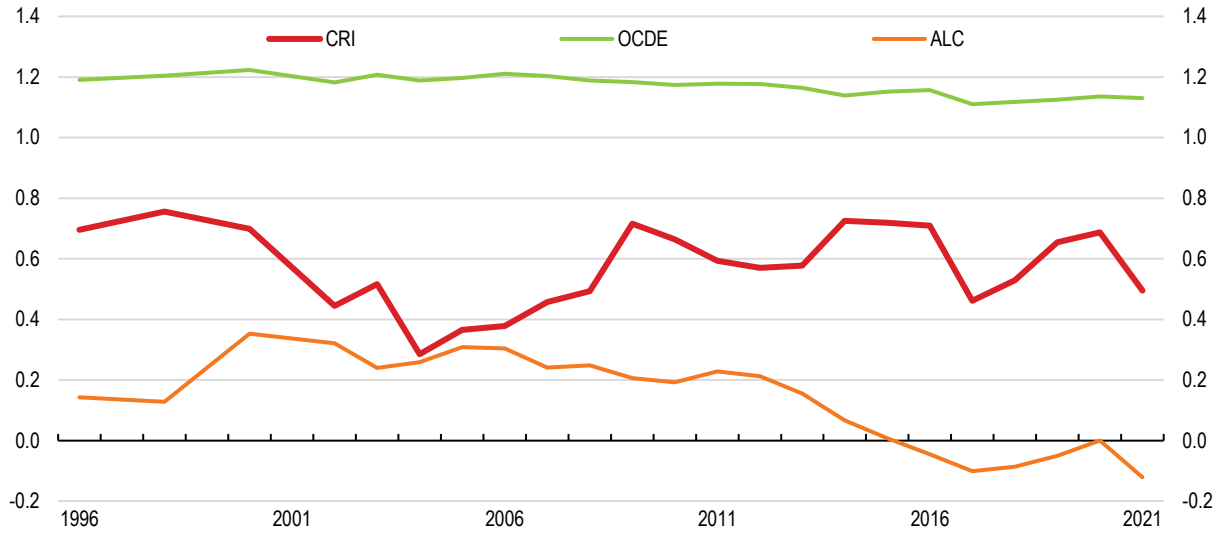
StatLink https://stat.link/c83wpx

Continuar mejorando la gobernanza y reduciendo la corrupción

La corrupción sigue siendo una de las principales preocupaciones de los costarricenses. Costa Rica ha avanzado en la promoción de la integridad y el combate contra la corrupción en el sector público. Ocupa el tercer lugar en América Latina en términos de capacidad para combatir la corrupción, solo detrás de Uruguay y Chile (AS/COA, 2021[24]). Sin embargo, las percepciones públicas sobre la corrupción siguen siendo más altas que en los países de la OCDE (Figura 1.38). En las últimas décadas, el país ha sido sacudido por escándalos de corrupción con regularidad. Por lo tanto, se justifican los esfuerzos de política para reducir y prevenir la corrupción. La estrategia nacional de integridad y prevención de la corrupción, presentada en 2021, ofrece un marco útil para estos esfuerzos, ya que define áreas prioritarias para la próxima década en materia de integridad, corrupción, transparencia y probidad.

Figura 1.38. Las percepciones sobre la corrupción siguen siendo más altas que en los países de la OCDE

Evolución del “Control de la Corrupción”, escala: -2.5 (mayor corrupción) a 2.5 (menor corrupción)



Nota: El Control de la Corrupción expresa las percepciones de la medida en que el poder público se ejerce para beneficio privado, incluidas formas de corrupción menores y mayores, así como la "captura" del estado por parte de élites e intereses privados. ALC es un promedio simple de Chile, Colombia y México.
Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Gobernanza Mundial.

StatLink https://stat.link/3chu4j

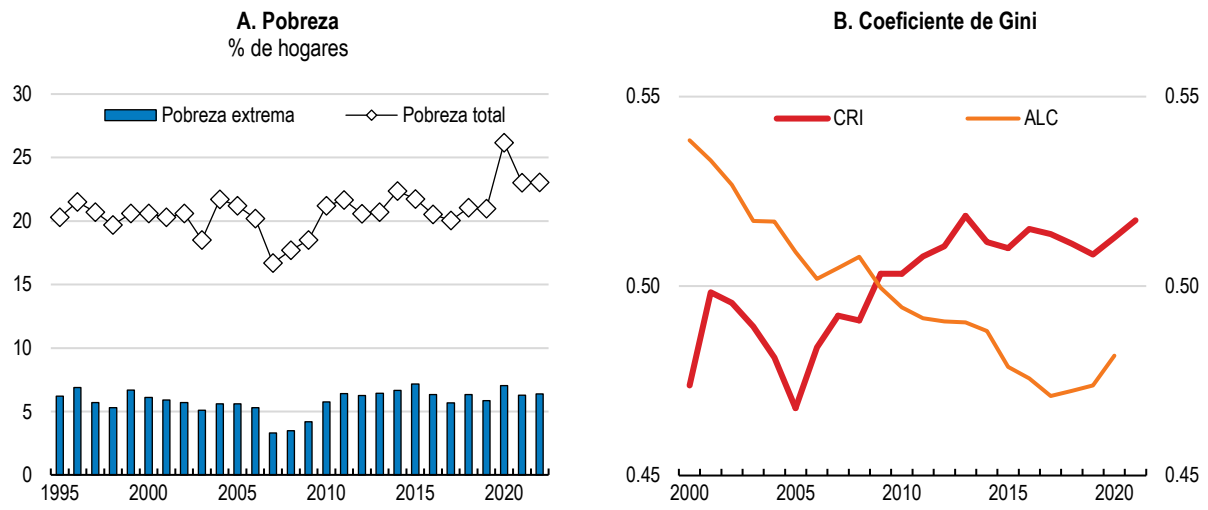
La protección de los denunciantes es una herramienta importante para promover la rendición de cuentas. Costa Rica cuenta con una serie de mecanismos de protección para denunciantes, víctimas y testigos de actos de corrupción que se aplican a nivel penal y administrativo. Sin embargo, en la actualidad no existe una ley específica que brinde protección a los empleados en los sectores público o privado contra medidas discriminatorias o disciplinarias una vez que hayan comunicado irregularidades (OECD, 2017[25]) (OECD, 2020[26]). Esto desalienta a los servidores públicos a compartir información valiosa sobre casos de corrupción con las autoridades competentes. Actualmente, Costa Rica está trabajando en un proyecto de ley para brindar a los denunciantes una protección clara e integral contra represalias, que abarque tanto al sector público como al privado. Promulgar una ley de protección a los denunciantes o una disposición legal relacionada específicamente con la denuncia protegida o la prevención de represalias contra los denunciantes, como se recomienda en el Estudio económico anterior (OECD, 2020[3]), sería un paso eficaz para impulsar la prevención de la corrupción.

Los mayores escándalos de corrupción se han relacionado con la contratación pública (UNCAC, 2021[27]). Una parte importante de las adquisiciones se ha realizado a través de la contratación directa, que es, según la ley, un procedimiento extraordinario, más rápido y con menos controles. El Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) agrupaba 20 plataformas virtuales de contratación pública y su uso se hizo obligatorio para toda la administración pública en 2016. Sin embargo, aún no se ha incorporado a todas las entidades públicas. Hasta 2019 faltaba el 30% de las instituciones, e incluso aquellas que han implementado el SICOP no lo utilizan para todas las etapas del procedimiento de contratación, ni para todas las compras. Una ley aprobada recientemente pretende evitar la coexistencia de múltiples regímenes de contratación, reducir los casos de excepciones para eludir los trámites ordinarios e introducir requisitos para la aplicación de la contratación directa. La implementación plena de la ley reduciría los casos de corrupción y, al mismo tiempo, aumentaría la eficiencia del sector público.

Intensificar esfuerzos para mejorar la igualdad de oportunidades

La atención médica y la educación primaria prácticamente universales y una de las coberturas de pensión más altas de la región han llevado a resultados sociales notables, como una esperanza de vida relativamente larga (más de 80 años) y una baja mortalidad infantil. Sin embargo, Costa Rica enfrenta importantes desafíos sociales. La pobreza, medida como referencia a una línea de pobreza, se ha mantenido prácticamente sin cambios en alrededor del 20 % durante los últimos 25 años y la desigualdad ha tenido una tendencia al alza (Figura 1.39). Con tasas de desempleo de dos dígitos, la informalidad que afecta a casi la mitad de la fuerza laboral y cambios demográficos significativos a futuro, es necesario hacer esfuerzos en diferentes áreas de política para mejorar la igualdad de oportunidades. Mejorar las políticas de educación y formación es un desafío crítico (ver Capítulo 2), pero también existe una necesidad urgente de mejorar los programas de protección social, reducir las desigualdades de género y fortalecer el sistema de pensiones.

Figura 1.39. La pobreza se ha mantenido sin cambios y la desigualdad ha aumentado



Nota: Panel A: Las medidas de pobreza se basan en líneas de pobreza. Panel B: El coeficiente de Gini se basa en el ingreso disponible de los hogares. El indicador de Costa Rica se reescaló antes de 2010. ALC es un promedio simple de Chile, Colombia y México.
Fuente: INEC Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) y Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM); Base de datos sobre pobreza y equidad del Banco Mundial.

StatLink https://stat.link/epm9z6

Mejorar la protección social

Las políticas sociales están en proceso de mejora, gracias a SINIRUBE, una base de datos común que reúne todos los registros de los programas sociales. Ayuda a eliminar duplicidades y aumentar la cobertura al permitir la identificación de posibles beneficiarios elegibles que aún no están cubiertos por los programas. La herramienta se ha utilizado para evaluar la focalización de algunos programas sociales (como becas y pensiones no contributivas). Las autoridades planean aumentar aún más la cobertura del SINIRUBE e incorporar a la base de datos a aquellas personas en lugares remotos o sin acceso que aún no están incluidas. El SINIRUBE debe convertirse en la piedra angular de las políticas sociales y ser la herramienta central para seleccionar a los beneficiarios de todos los programas sociales. Esto ayudaría a mejorar la focalización y evaluación de las políticas sociales. En algunos programas sociales, más del 40% de los beneficiarios son hogares de ingresos medios y altos (Cuadro 1.6), mientras que por ley los programas están dirigidos a personas en situación de pobreza.

Cuadro 1.6. Existen posibilidades para mejorar la focalización de los programas de protección social

Porcentaje de beneficiarios en cada quintil de ingreso (2021)

Programa	Quintiles de ingresos					
	I	II	III	IV	V	
Becas para la educación secundaria (*Avancemos*)	49	33	15	3	0	100
Becas para la educación primaria (*Avancemos*)	53	32	13	2	0	100
Pensiones del Régimen no Contributivo (RNC)	46	30	16	7	2	100
Asegurados por cuenta del estado	55	25	14	5	1	100
Subsidio de vivienda (*Bono familiar vivienda*)	31	26	23	16	5	100
Red de cuido	56	25	17	3	0	100
Programa de alimentación escolar	39	29	20	9	4	100

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en ENAHO.

También es posible reducir la fragmentación en el sector de la protección social, lo que ayudaría a aumentar la cobertura. La protección social se financia a través de un fondo (FODESAF) que asigna recursos a 21 instituciones que se encargan de la prestación de más de 35 programas. Una mejor focalización y la reducción de la fragmentación facilitarían el refuerzo de la protección social en áreas clave, lo que reduciría la desigualdad. Las autoridades planean avanzar en esta dirección y apuntan a reducir el número de programas sociales a 25. Reforzar la protección social de los niños es una prioridad clave, ya que la pobreza afecta al 40% de los niños y solo al 30% de los niños pobres entre 0 y 17 años pertenecen a familias que reciben beneficios monetarios (Pacheco et al., forthcoming[28]). La experiencia en otros países de la OCDE, como Austria, Suecia o Finlandia, muestra que las transferencias de efectivo no condicionadas y focalizadas pueden reducir significativamente la pobreza infantil (Förster and Verbist, 2012[29]). Establecer una transferencia monetaria universal para los niños pobres en Costa Rica costaría el 0,21% del PIB anual (Cuadro 1.7), y podría financiarse en parte mejorando la focalización de los programas existentes. Esto en particular se refiere al subsidio de vivienda (Bono vivienda familiar), ya que el 45% de los beneficiarios son hogares de ingresos medios o altos.

Cuadro 1.7. Impacto fiscal ilustrativo de algunas recomendaciones de la OCDE

Medida	Variación en el saldo fiscal anual (puntos porcentuales del PIB)
Lado del gasto	
Pensión universal para adultos mayores pobres	- 0.1
Transferencia monetaria universal para niños pobres	- 0.2
Mejoras en contratación pública digital y centralizada	1.5
Lado del gasto total	*1.2*
Lado de los ingresos	
Hacer más progresivas las contribuciones a la seguridad social	- 0.6
Eliminar las exoneraciones de impuestos sobre el salario adicional para la mayoría de los empleados públicos	0.3
Eliminar la exoneración de impuestos a las cooperativas	0.1
Mejorar la recaudación de impuestos a la propiedad	1
Recaudación de impuestos más centralizada y menos fragmentada	1
Implementación del proyecto de ley de empleo público	0.8
Lado de los ingresos totales	*2.7*

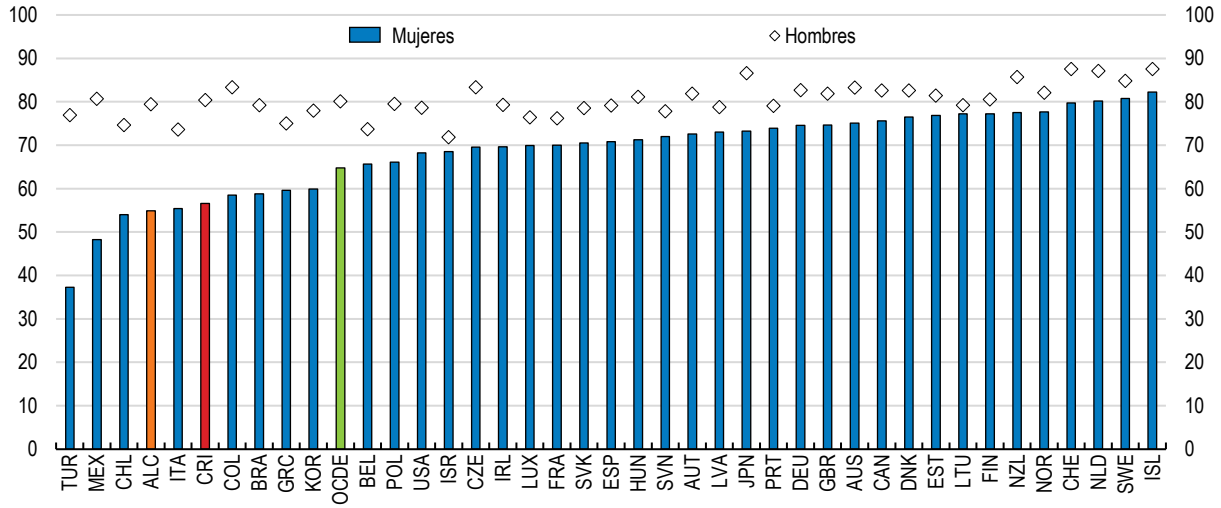
Nota: El impacto fiscal de introducir pensiones universales y transferencias de efectivo para los niños pobres, y de hacer que las contribuciones sociales sean más progresivas se basan en (Pacheco et al., forthcoming[28]). Los ahorros derivados de la centralización de las compras públicas y la recaudación de impuestos se basan en los informes de la Contraloría General (CGR, 2019[30]), (CGR, 2021[9]). El impacto de la ley deempleo público se basa en estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo. Se supone que por medio del impuesto sobre bienes inmuebles Costa Rica llega a recaudar lo mismo que el promedio de sus pares latinoamericanos (Chile, Colombia, México, Argentina y Brasil). El impacto de eliminar las exoneraciones fiscales se basa en la revisión de las finanzas públicas del Banco Mundial (World Bank, 2019[7]).
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en (World Bank, 2019[7]), (CGR, 2019[30]), (CGR, 2021[9]) y (Pacheco et al., forthcoming[28]).

Reducir las desigualdades de género

La participación femenina en la fuerza laboral continúa por debajo del promedio de la OCDE (Figura 1.40). La participación es especialmente baja en los hogares de bajos ingresos, con más del 90% de las mujeres en los hogares pobres fuera de la fuerza laboral. En particular, las mujeres que asumen responsabilidades de cuidado familiar enfrentan dificultades para completar la educación o continuar en la fuerza laboral. Esto afecta a las mujeres de todos los niveles de ingresos, pero más que todo a las de hogares de bajos ingresos (Figura 1.41).

Figura 1.40. La participación femenina en el mercado laboral es baja

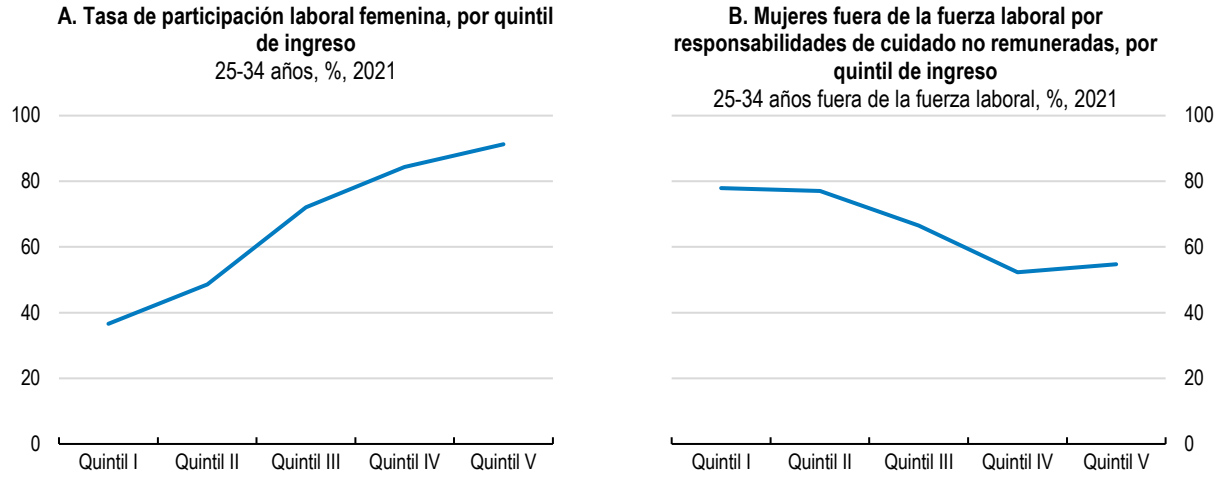
Tasa de participación en la fuerza laboral en edad de trabajar (15-64), %, 2021



Nota: ALC es un promedio simple de Brasil, Chile, Colombia y México.
Fuente: Estadísticas de la fuerza laboral de la OCDE.

StatLink https://stat.link/2lvjkb

Figura 1.41. Las responsabilidades de cuidado dificultan la participación de las mujeres en el mercado laboral



Fuente: INEC Encuesta Nacional de Hogares 2021.

StatLink https://stat.link/jqdy9p

Ampliar el acceso a la educación temprana y cuidados de la primera infancia asequibles y de buena calidad debería ser una prioridad, ya que facilita la participación de las mujeres en el mercado laboral y aumenta los resultados y la equidad en la educación (véase también el Capítulo 2). La cobertura de educación y atención de la primera infancia para los niños de cinco años ha mejorado recientemente, pero también debe ampliarse el acceso a la educación en la primera infancia para los niños menores de cuatro años. Los esfuerzos recientes para fomentar la educación en la primera infancia incluyen la elaboración de estándares de calidad y los preparativos para el lanzamiento de un mecanismo de copago con comprobación de recursos (Cuadro 1.8). Priorizar el acceso a la educación temprana de los trabajadores de bajos ingresos y establecer mecanismos de copago para los hogares de mayores ingresos son formas efectivas de ampliar la cobertura en un entorno fiscal difícil. La expansión gradual de los servicios de cuidado de personas mayores, incluidos los cuidados en el hogar así como en la comunidad, también contribuiría a una mayor participación femenina en el mercado laboral entre los hogares de bajos ingresos.

Recientemente Costa Rica introdujo derechos de licencia pagada reservados a los hombres padres de familia. En el sector privado, los trabajadores tienen derecho a dos días de vacaciones por semana durante el primer mes después del nacimiento. Durante esos días los trabajadores recibirían la totalidad de su salario, que es financiado en partes iguales por el empleador y por el sistema de seguridad social. Para los empleados públicos, la Ley de Empleo Público que entrará en vigencia en marzo de 2023, concede a los trabajadores un mes de permiso pagado de paternidad. Estos son pasos iniciales positivos para promover una mejor distribución del trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres. Promover el uso de estos nuevos derechos de licencia de paternidad y extenderlos poco a poco, siguiendo la tendencia reciente de muchos países de la OCDE, incluidos Francia y España, pueden ser pasos adicionales para facilitar una mayor participación femenina en el mercado laboral.

Cuadro 1.8. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre políticas sociales

Recomendaciones anteriores de la OCDE	Acciones tomadas a partir del estudio de 2020
Mejorar la focalización y concentrar el programa de gasto social en personas de bajos ingresos.	El Bono Proteger mitigó el impacto de la pandemia en trabajadores de bajos ingresos. El SINIRUBE, el registro de beneficiarios de programas sociales, se está fortaleciendo aún más.
Continuar aumentando la oferta de cuidado infantil asequible.	Se está preparando un mecanismo de copago para mejorar el acceso y la oferta de servicios de guardería.
Introducir un derecho a vacaciones pagadas reservado a los hombres padres de familia.	A partir del 3 de junio de 2022 todos los hombres trabajadores del sector privado pueden beneficiarse de un permiso especial que permite dos días de descanso por semana, durante el primer mes después de un nacimiento. Durante estos días, los trabajadores recibirán la totalidad de su salario, el cual es financiado en partes iguales por el empleador y por la CCSS. Los hombres trabajadores del sector público tienen derecho a un mes de permiso pagado de paternidad.
Establecer una estrategia integral para reducir la informalidad, incluida la transferencia de parte de la carga impositiva de las contribuciones a la seguridad social a los impuestos sobre la propiedad y el fortalecimiento de los mecanismos de observancia.	No se tomaron medidas.
Simplificar aún más el sistema de salario mínimo.	
Vincular parte del financiamiento de las universidades a que estas respondan a las necesidades actuales y futuras del mercado laboral.	No se tomaron medidas.
Fortalecer el reclutamiento, la selección y la capacitación de docentes con base en evaluaciones periódicas de los docentes.	Hay planes para realizar evaluaciones de docentes, pero no ha habido avances en la mejora de la capacitación ni la contratación.
Dedicar todos los cargos de contribución a la seguridad social para financiar el sistema de seguridad social.	No se tomaron medidas.
Usar el salario promedio de por vida para calcular los beneficios de la pensión.	En 2021 se aprobó una reforma al sistema de pensiones. Ahora los beneficios se calculan utilizando las 300 contribuciones mensuales más altas. Ya no se permite la jubilación anticipada para los hombres, mientras que las mujeres pueden jubilarse anticipadamente a los 63 años en lugar de a los 60.
Vincular la edad de jubilación al aumento de la esperanza de vida.	No se tomaron medidas.

Adaptar el sistema de pensiones al envejecimiento

Costa Rica ha estado cosechando los beneficios de un dividendo demográfico importante, pero las tendencias están cambiando. Según proyecciones de las Naciones Unidas, en los próximos 50 años la proporción de la población mayor de 65 años se triplicará, del 10% en 2020 al 30% en 2070. Esta transición demográfica amenaza la sostenibilidad del pilar contributivo del sistema de pensiones, cuyo financiamiento depende, en gran medida, de las contribuciones vinculadas al empleo y también se ve obstaculizada por la informalidad. La edad legal de jubilación es de 65 años, pero las mujeres pueden optar por la jubilación anticipada a los 60 años si han cotizado al menos 37,5 años y los hombres a los 62 años si han cotizado al menos 38,5 años. Las personas que han tenido carreras inestables y períodos largos en la informalidad por lo general no califican para una pensión contributiva y pueden obtener una pensión mínima a través del régimen no contributivo, que se financia con el presupuesto del Gobierno. El período total de cotizaciones requerido para tener derecho a la pensión completa es de 25 años y 300 cotizaciones mensuales. Recientemente, las autoridades aprobaron un paquete de cambios al pilar contributivo, incluido el uso de los 300 salarios más altos para calcular el beneficio de pensión, en lugar del salario promedio de los últimos 12 años. Los hombres quedarán excluidos de la posibilidad de jubilación anticipada, mientras que las mujeres aún podrían jubilarse a los 63 años si han cotizado durante 33,75 años. Estos cambios entrarán en vigencia en enero de 2024 y se espera que contribuyan a la sostenibilidad del financiamiento de las pensiones hasta 2050. Las políticas destinadas a promover el trabajo formal y la participación laboral femenina también ayudarían a financiar las pensiones. De cara al futuro, vincular la edad legal de jubilación con el aumento de la esperanza de vida, como se hace en algunos países de la OCDE, fortalecería el vínculo entre las contribuciones y las pensiones y mejoraría la sostenibilidad del sistema. Los mecanismos de ajuste automático, en los que los parámetros de las pensiones se ajustan automáticamente a los cambios en indicadores como la esperanza de vida, se han convertido en parte de un conjunto de herramientas estándar en las políticas de pensiones entre los países de la OCDE (OECD, 2021[31]). Mejorar las oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida también apoyaría oportunidades profesionales más largas. El asesoramiento y la orientación profesional específicos, junto con los esfuerzos para alinear la oferta de formación con las necesidades del mercado laboral (véase el Capítulo 2), pueden facilitar la participación de los adultos en las actividades de formación. Los enfoques de aprendizaje más flexibles, como la capacitación modular o en línea, pueden facilitar la combinación de horarios de trabajo con la participación en las capacitaciones.

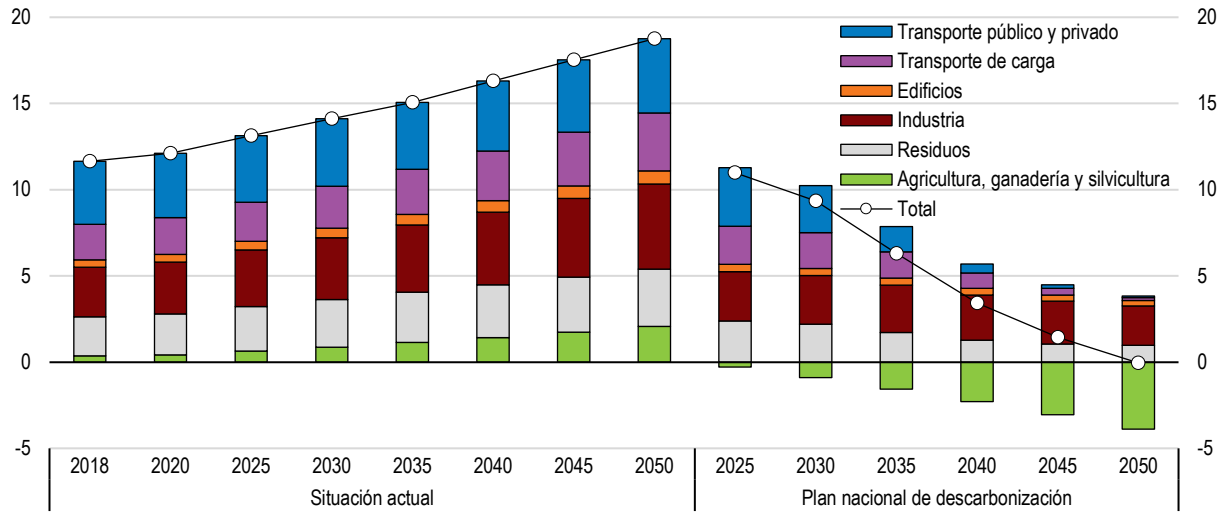
Además de continuar mejorando la sostenibilidad de las pensiones, aumentar la cobertura es otro desafío fundamental. La cobertura de las pensiones es más alta que en la mayoría de los países de la región, pero todavía alrededor del 30% de las personas mayores de 65 años no tienen pensión. Introducir una pensión universal que cubra a todas las personas pobres que ahora no cuentan con protección de ingresos y con la línea de pobreza como beneficio definido costaría 0,13% del PIB (Pacheco et al., forthcoming[28]). Un beneficio de pensión universal, que cubra a todas las personas que actualmente no reciben pensiones, costaría 1% del PIB.

Transición hacia la neutralidad en emisiones netas de carbono

Costa Rica es pionera en los esfuerzos por reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, y en el sector del turismo sostenible, con un 60% de su territorio cubierto por bosques, y es el primer país tropical en haber revertido la deforestación (Recuadro 1.4). Casi el 100% de la electricidad del país proviene de fuentes renovables (principalmente energía hidroeléctrica). Su nivel de emisiones es bajo según los estándares internacionales, pero las emisiones están aumentando. Costa Rica tiene como objetivo alcanzar la meta de cero emisiones netas de carbono para 2050, lo que requeriría reducir las emisiones, en particular en el sector del transporte, y aumentar los sumideros de emisiones (Figura 1.42).

Figura 1.42. Costa Rica apunta a ser neutral en cuanto a emisiones netas de carbono para 2050

Emisiones, Mt CO_2e



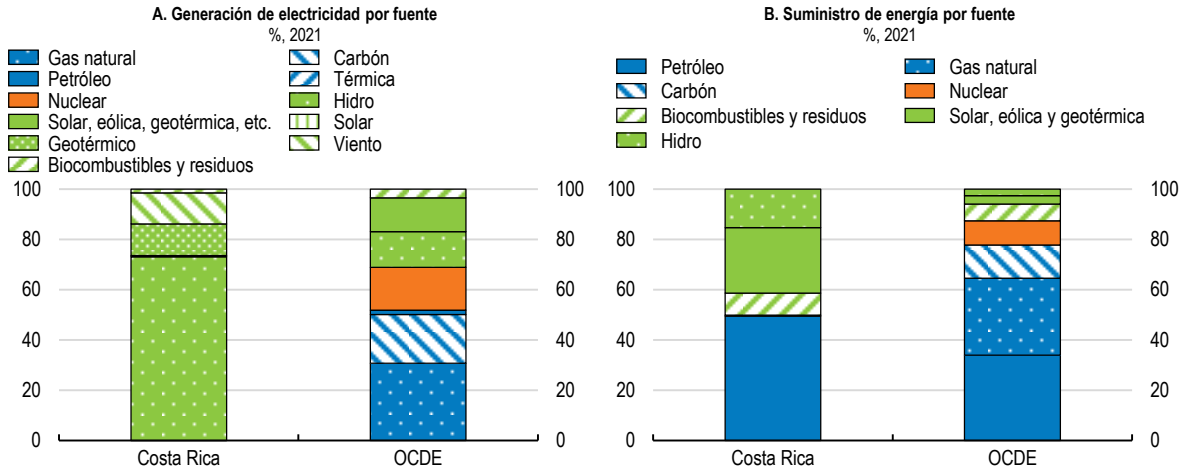
Fuente: Ministerio de Ambiente y Energía.

StatLink https://stat.link/duc16y

Reducir las emisiones en el sector del transporte es un elemento clave de la estrategia del Gobierno para la transición hacia el cero neto. En 2021, el sector representó el 42% de las emisiones de carbono y el 79% del consumo de hidrocarburos, lo que explica en gran medida por qué el petróleo sigue siendo una fuente importante de suministro de energía en Costa Rica, aunque cuenta con una matriz eléctrica basada casi en su totalidad en energías renovables (Figura 1.43). Las emisiones del sector del transporte están aumentando y elevando el nivel total de emisiones en el país. El gran aumento del parque de vehículos, especialmente de vehículos privados, es en buena medida responsable de estos aumentos. La falta de una red de transporte público eficiente ha favorecido el uso generalizado y creciente del transporte privado para satisfacer las necesidades de movilidad, lo que ha provocado congestionamiento vial, cuyo costo en la gran área metropolitana se estima en 3,8% del PIB. Cerca de la mitad de las estaciones de monitoreo en áreas urbanas clave mostraron concentraciones de óxido de nitrógeno que excedieron los límites de la Organización Mundial de la Salud en 2019.

La transición hacia un transporte urbano e interurbano masivo limpio será fundamental para reducir las emisiones del sector del transporte. Esto se ha reflejado en el plan nacional de descarbonización, donde la implementación de un transporte público confiable, eficiente y ecológico es un pilar clave. Se han logrado algunos avances en esta área, como el inicio de algunos ejercicios piloto con autobuses eléctricos. Mejorar la red de transporte público en la gran área metropolitana de San José es un desafío crítico pendiente. Actualmente las autoridades están realizando estudios de factibilidad para una línea de tren eléctrico (*Tren Rápido de Pasajeros*) que unirá San José y la parte este de la gran área metropolitana. Costa Rica apunta a tener el 30% de la flota de transporte público eléctrica para 2035, con la meta de electrificar el 85% para 2050. Mejorar la red eléctrica sería clave para hacerle frente al aumento significativo en la generación y distribución de electricidad que implica esta transición. La digitalización y la automatización total de la red aumentaría la eficiencia, la confiabilidad y facilitaría la incorporación de recursos y almacenamiento de energía distribuida.

Figura 1.43. La electricidad se basa totalmente en energías renovables y el petróleo sigue siendo importante en el suministro de energía



Nota: Los datos de la OCDE son del año 2020. Panel A: En Costa Rica, alrededor del 0,2% de la electricidad se genera a partir de una fuente térmica.
Fuente: Secretaría de Planificación Subsector Energía de Costa Rica y Agencia Internacional de Energía (AIE).

StatLink https://stat.link/fuzp0w

También hay posibilidades para mejorar las regulaciones y el diseño de los impuestos para facilitar la transición planificada hacia una economía menos dependiente del carbono. Costa Rica, uno de los pioneros en establecer un impuesto al carbono, tiene oportunidades para mejorar el diseño del impuesto a los combustibles. En la actualidad el diésel está gravado a una tasa que es 60% inferior al de la gasolina, a pesar de que es más contaminante. El impuesto sobre el combustible búnker también es un 10% más bajo que el de la gasolina regular. Alinear de manera gradual las tasas del diésel y el combustible búnker con la tasa de la gasolina sería un primer paso para reducir las emisiones del sector transporte. Ir más allá y aumentar el impuesto general al carbono causaría más reducciones de emisiones. Aumentar el precio del carbono implica dificultades importantes de economía política, en particular en el momento actual en que los precios mundiales de la energía son altos. Introducir el aumento de manera gradual, una vez que los precios de la energía bajen, y usar parte de los ingresos adicionales para compensar los efectos de los precios más altos de la energía en los hogares de bajos ingresos, podría facilitar la aceptación de este aumento.

También hay posibilidades para diseñar mejor el impuesto a los vehículos, que tome en cuenta el desempeño ambiental e incentivar el uso de vehículos más eficientes desde el punto de vista energético (Cuadro 1.9). Actualmente la tarifa es la misma para todos los vehículos, independientemente de su capacidad de consumo de combustible o de emisiones. Las tarifas de los peajes están congeladas desde 2002. Actualizarlas para que reflejen el costo del uso de las carreteras e introducir cargos por congestión pueden facilitar el cambio hacia medios de transporte más limpios y masivos. Dado el entorno actual de altas presiones sobre el costo de la vida, el trabajo previo para estos cambios podría comenzar y la implementación podría tener lugar una vez que disminuyan las presiones inflacionarias.

La transición hacia vehículos más eficientes en términos del uso energético también implicaría una reducción gradual de los ingresos fiscales, que se han utilizado en parte para financiar el programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA), clave para detener la deforestación en Costa Rica (Recuadro 1.6). Tras la disminución del consumo de combustible durante la pandemia, el financiamiento disponible para el programa ha disminuido. De cara al futuro, la ampliación de las fuentes de financiamiento del programa ayudaría a mantener su papel en la protección de las tierras forestales y el mantenimiento y reafirmación del papel de los bosques como sumideros valiosos de emisiones.

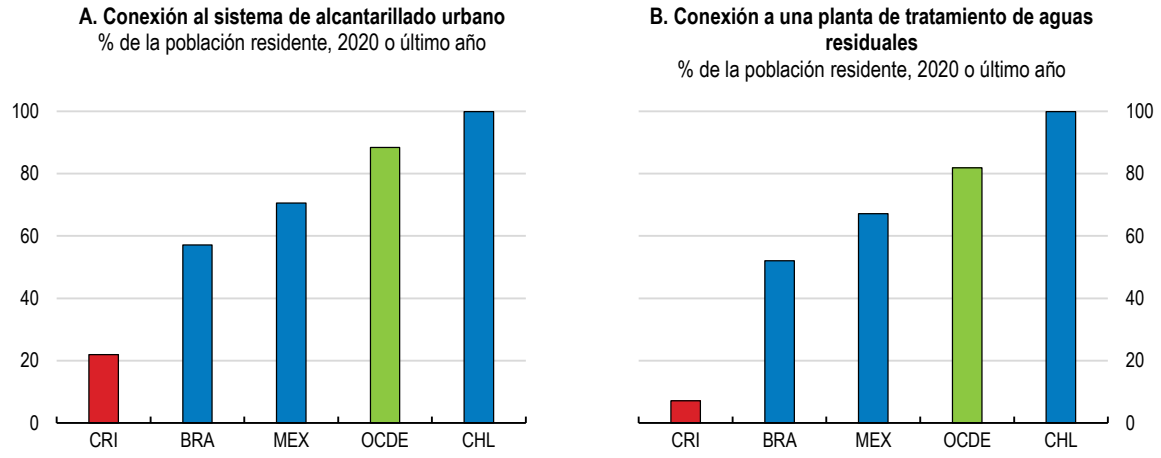
Recuadro 1.6. Revertir la deforestación en Costa Rica

El aumento de la superficie cubierta de bosques observado en Costa Rica se ha visto respaldado por la implementación de un programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA). El programa fue lanzado en 1997 con el objetivo de detener el continuo proceso de deforestación. El programa ofrece compensación a los propietarios de tierras por proporcionar servicios ecológicos específicos. En las primeras etapas, había tres contratos: conservación forestal, que requería que los propietarios protegieran el bosque existente durante 5 años; reforestación, donde los propietarios tenían que plantar árboles en terrenos baldíos abandonados y mantenerlos durante 15 años; y la gestión forestal sostenible, que requería tener una tala de baja intensidad mientras se mantenían los servicios ecosistémicos para los bosques talados (Robalino and Pfaff, 2013[32]). Desde entonces, el programa ha evolucionado para que sea más efectivo en la consecución de sus objetivos y que tenga una participación más inclusiva. Por ejemplo, en 2003 se creó esquema nuevo para incluir a los pequeños propietarios, permitiéndoles combinar actividades agrícolas y conservación de bosques (Sánchez and Navarrete, 2017[33]).

Cuadro 1.9. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre crecimiento verde

Recomendaciones anteriores de la OCDE	Acciones tomadas a partir del estudio de 2020
Emitir bonos verdes.	Ninguna acción del Gobierno Central. Se han puesto en marcha nuevas regulaciones para fomentar la emisión de bonos verdes por parte de empresas privadas y empresas públicas.
Modular los impuestos vehiculares de acuerdo con el desempeño de la contaminación o las emisiones. Introducir cargos por el uso de las carreteras.	No se tomaron medidas.
Exigir la recolección selectiva de residuos por parte de las municipalidades y mejorar el tratamiento de aguas residuales.	La mayoría de los gobiernos locales ya hacen la recolección selectiva pero con pocas rutas y solo en las ciudades principales.

Figura 1.44. Es necesario mejorar la recolección y el tratamiento de aguas residuales



Nota: El promedio de la OCDE excluye a Colombia e Islandia (y Reino Unido, Italia, Nueva Zealanda en el Panel A).
Fuente: Base de datos de la OCDE sobre el agua.

StatLink https://stat.link/d6tx4g

También existe una necesidad urgente de mejorar la recolección y el tratamiento de aguas residuales (Figura 1.44). La mayoría de las aguas residuales de los hogares y las industrias fluyen a los ríos sin tratamiento. La cobertura del saneamiento aumentó entre 2011 y 2018, pero el progreso se ha estancado desde entonces. Los tanques sépticos, que crean riesgos de filtración a las fuentes de agua subterráneas, son utilizados por el 77% de la población. Sin ningún cambio de política adicional, el alcantarillado solo

cubrirá el 15% de la población, lejos de la meta del 100% para 2045 establecida en la política nacional de tratamiento de aguas residuales. Si se ejecutan los planes existentes, la cobertura pasará al 38% (Estado de la Nación, 2021[34]). Las alianzas público-privadas pueden ayudar a financiar la inversión adicional tan necesaria para alcanzar el objetivo del 100%.

Cuadro 1.10. Recomendaciones de política de este capítulo (recomendaciones clave en negrita)

PRINCIPALES HALLAZGOS	CAPÍTULO 1 RECOMENDACIONES
Fortalecimiento adicional de las políticas macroeconómicas	
La deuda de los hogares ha aumentado significativamente, incluso en moneda extranjera. La cobertura del registro de créditos es baja.	Fortalecer la oficina de registro de crédito para incluir información de una mayor parte de la población y cubrir todas las entidades con actividades crediticias.
Costa Rica es especialmente vulnerable a los riesgos relacionados con el clima, lo que podría tener un impacto significativo en el sistema financiero.	Introducir gradualmente la divulgación obligatoria de los riesgos relacionados con el clima por parte de las grandes instituciones financieras.
La inflación y las expectativas de inflación han repuntado con fuerza. Las presiones inflacionarias son generalizadas.	**Mantener una postura de política monetaria restrictiva para asegurar que la inflación regrese a la meta del 3%.**
La dolarización sigue siendo alta; tanto el crédito como los depósitos en dólares representan el 40% del total de créditos y depósitos. Dos terceras partes de la deuda privada dolarizada no están cubiertas. Los bancos privados enfrentan dificultades para captar depósitos en moneda local y se ven obligados a prestar y pedir prestado en dólares.	Mantener la flexibilidad del tipo de cambio y limitar las intervenciones a las que sean necesarias para evitar cambios bruscos en el tipo de cambio. Eliminar el requisito de las instituciones públicas de depositar en bancos estatales.
Sigue sin cubrirse una vacante en la Junta Directiva del Banco Central, lo que posibilita que el Ministro de Hacienda vote en las reuniones de Junta Directiva del Banco Central.	Cubrir la vacante actual en la Junta Directiva del Banco Central.
En 2021 la situación fiscal mejoró gracias a la reforma fiscal de 2018, pero continúa siendo un desafío que requiere esfuerzos constantes para controlar el gasto público y aumentar la eficiencia. La implementación de la regla fiscal ha enfrentado oposición significativa de diferentes segmentos del sector público.	**Mantener una postura de política fiscal prudente, incluyendo asegurar una implementación completa y oportuna de la regla fiscal.** **En el mediano plazo, realizar una revisión de la regla fiscal para garantizar que continúe afianzando una postura fiscal prudente y una dinámica de deuda sostenible.**
Controlar el gasto y mejorar su eficiencia y calidad para apoyar mejor el crecimiento y la equidad continúa siendo un desafío crítico. Históricamente, el gasto de capital se ha desatendido en gran medida. Las brechas de infraestructura siguen siendo significativas. Las perspectivas de crecimiento a mediano plazo están disminuyendo.	**Con base en las revisiones del gasto y un análisis riguroso de costo-beneficio, continuar realizando la priorización y reasignación de gastos necesarias y creando espacio para que se fortalezca el gasto de capital.**
La remuneración de los empleados del Gobierno representa más de la mitad de los ingresos totales. La estructura salarial contribuye a la desigualdad de ingresos.	**Aplicar plenamente la ley marco de empleo público en todo el sector público.**
Los ingresos tibutarios, que representan el 23% del PIB, se ven obstaculizados por una alta evasión fiscal, bases impositivas estrechas y una multiplicidad de gastos fiscales. El sistema tributario apenas reduce la desigualdad de ingresos.	**Ampliar las bases imponibles eliminando exoneraciones regresivas, como la exoneración del impuesto sobre el salario escolar y la que beneficia a las cooperativas.** Aplicar la valoración de las propiedades con base en precios del mercado en todo el país.
Numerosos organismos públicos están involucrados en la recaudación de impuestos, lo que aumenta el costo del pago de impuestos y contribuye a la evasión fiscal.	Integrar la administración tributaria y de contribuciones a la seguridad social y avanzar hacia un sistema recaudatorio menos fragmentado para facilitar el cumplimiento tributario.
Se aprobó la ley para establecer un consejo fiscal independiente y se nombraron a tres miembros, pero no se han tomado medidas adicionales para permitir que el consejo funcione de manera significativa.	**Proporcionar apoyo técnico independiente al consejo fiscal y definir su papel de manera más explícita.**
Impulso a la productividad y creación de empleo formal	
La autoridad nacional de la competencia sigue estando desprovista de recursos. Es esencial que exista una autoridad de la competencia operativa y con los recursos adecuados, para garantizar que los esfuerzos en marcha para mejorar las regulaciones y abrir mercados clave se traduzcan en precios más bajos para los hogares y costos más bajos para las empresas.	**Proporcionar a la autoridad nacional de la competencia el financiamiento establecido porley.**
Existe una gran cantidad de regulaciones. Los mismos requisitos administrativos se replican en diferentes entidades públicas. Las regulaciones no toman en cuenta su impacto sobre la competencia.	**Reducir la cantidad de regulaciones y hacer evaluaciones sobre su impacto.**
Establecer una empresa en Costa Rica es costoso y engorroso. Las ventanillas únicas existentes no cubren todos los requisitos administrativos.	Introducir mecanismos de ventana única en línea que cubran todas las licencias y permisos.

Las barreras normativas sobre la electricidad siguen siendo altas. La empresa estatal domina el mercado y tiene un bajo rendimiento operativo. Los precios de la electricidad han sido más altos que en los países pares de la región. La electrificación prevista del sector del transporte incrementará notablemente la demanda eléctrica. Las asimetrías normativas dificultan el desempeño de los bancos públicos y privados, fragmentan el mercado y reducen la competencia.	Introducirseparación entre generación, transmisión y suministro minorista y flexibilizar las restricciones y límites a la participación del sector privado. Reducir gradualmente las distorsiones regulatorias que afectan a los bancos públicos y privados, incluido el requisito de que los bancos públicos paguen contribuciones a una serie de fondos estatales.
La informalidad, de alrededor de 45%, continúa siendo alta. A su vez, es causa y consecuencia de la baja productividad y amplía las desigualdades.	**En el mediano plazo, eliminar los cargos de planillas no destinados a financiar la seguridad social y financiar programas sociales y de formación profesional con cargo al presupuesto general.** **Reducir los cargos de seguridad social para los trabajadores de bajos ingresos.**
Hay espacio para profundizar el comercio con los países de América Latina y otras regiones, lo que permitiría lograr una mayor integración en las cadenas de valor globales y regionales.	**Seguir adelante con los renovados esfuerzospara aumentar aún más la integración comercial, incluido convertirse en miembro de la Alianza del Pacífico.**
Existe un potencial sin explotar en el sector agrícola. Impulsar su productividad ayudaría al sector a beneficiarse más de la integración comercial.	Reducir la burocracia y el número de instituciones en el sector público agrícola.
Las brechas de infraestructura son considerables, luego de años de gastos insuficientes debido a una gobernanza, planificación y ejecución débiles. El sector de infraestructura de transporte público tiene una estructura institucional compleja que dificulta la planificación y ejecución.	Agilizar la estructura institucional del sector de obras públicas y eliminar instituciones ineficaces. Publicar en línea información y evaluaciones sobre proyectos importantes de infraestructura y ampliar el uso de evaluaciones y análisis de costo-beneficio.
La conectividad digital a través de líneas móviles ha mejorado, pero la penetración de la banda ancha fija está rezagada. Costa Rica está rezagado en cuanto al despliegue de servicios 5G.	Facilitar la entrada y mayor competencia en el mercado de banda ancha fija. Racionalizar y armonizar las regulaciones de comunicaciones electrónicas. Licenciar el espectro 5G a través de un proceso de concesión transparente.
La percepción pública sobre la corrupción ha empeorado y el país se ha visto sacudido por escándalos de corrupción con regularidad. Los mayores escándalos de corrupción se han relacionado con la contratación pública.	Mantener los esfuerzos políticos para fortalecer los mecanismos anticorrupción. Promulgar una ley de protección de los denunciantes o una disposición legal para proteger a los denunciantes y evitar las represalias contra los denunciantes. Garantizar el uso integral del sistema integrado de contratación pública en todo el sector público.
Mejorar la igualdad de oportunidades	
Solo el 30% de los niños pobres reciben transferencias de efectivo. En algunos programas sociales más del 40% de los beneficiarios son hogares de ingresos medios o altos.	**Establecer una transferencia monetaria universal para los niños pobres.** **Continuar mejorando la focalización y reducir la fragmentación de los programas sociales**.
Alrededor del 30% de las personas mayores (65 años y más) no tienen una pensión. La transición demográfica pone en riesgo la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y de salud.	Establecer una pensión universal que cubra a todos los adultos mayores pobres. Vincular la edad legal de jubilación al aumento de la esperanza de vida.
Fortalecimiento del crecimiento verde	
El sector del transporte es la principal fuente de emisiones. Cumplir con el plan para ser neutral en emisiones netas de carbono en 2050 requerirá reducir las emisiones en el sector del transporte y fortalecer los sumideros de carbono. El diésel está gravado a una tasa un 60% inferior a la gasolina.	Continuar haciendo esfuerzos para fortalecer la red de transporte público. **Alinear la tasa impositiva sobre el diésel y el combustible búnker con la tasa de la gasolina y aumentar gradualmente la tasa impositiva sobre el carbono una vez que los precios altos de la energía comiencen a bajar, y canalizar parte de los ingresos hacia los hogares de bajos ingresos.** Alinear los impuestos sobre los vehículos con sus emisiones para fomentar un cambio hacia vehículos menos contaminantes. Actualizar las tarifas de los peajes para garantizar que reflejen el costo del uso de las carreteras e introducir cargos por congestión.
La electrificación prevista del transporte supondrá un aumento significativo de la generación y distribución de electricidad.	Digitalizar y automatizar completamente la red eléctrica.
El aumento de las áreas cubiertas de bosques se ha visto favorecido por el programa de Pago por Servicios Ambientales, que ofrece una compensación a los propietarios de tierras por brindar servicios ecológicos. Hasta ahora, el programa se ha financiado solo con los ingresos del impuesto al combustible, que disminuirán con el tiempo.	**Ampliar las fuentes de financiamiento del programa de Pago por Servicios Ambientales.**
Existe una necesidad crítica de mejorar la recolección y el tratamiento de las aguas residuales. El uso generalizado de tanques sépticos agrega presión sobre los recursos hídricos.	Hacer inversiones adicionales en recolección y tratamiento de aguas residuales financiadas a través de esquemas de Alianzas Público-Privadas (APP).

Bilbiografía

Angulo, J. (2014), "¿Es Costa Rica un país caro?: Costo de vida, disparadores del costo de producción y retos para la competitividad", *Estado de la Nacion*. [12]

AS/COA (2021), "The 2021 Capacity to Combat Corruption Index". [24]

BCCR (2022), "Informe Semestral de Estabilidad Financiera", *April 2022.*. [2]

Cadot, O., M. Malouche and S. Sáez (2012), "Streamlining Non-Tariff Measures:A Toolkit for Policy Makers", https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6019/683590PUB0EPI007902B009780821395103.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [14]

CGR (2021), "Memoria Anual", *Contraloría General de la República*. [9]

CGR (2019), "Transformación hacia una mayor eficiencia de las compras públicas electrónicas: beneficios y ahorros de la unificación", https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/otras-publicaciones/informe-compras-publicas.pdf. [30]

Estado de la Nación (2021), "Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible". [34]

Estado de la Nación (2019), *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, Estado de la Nación, San José, http://estadonacion.or.cr/2019/. [36]

Estado de la Nación (2018), *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, San José, http://estadonacion.or.cr/2018. [37]

Estado de la Nación (2017), "Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible". [6]

EUI (2019), "Infrascope: Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean", *The Economist Intelligence Unit commissioned by Inter-American Development Bank*. [23]

Förster, M. and G. Verbist (2012), "Money or Kindergarten? Distributive Effects of Cash Versus In-Kind Family Transfers for Young Children", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 135, OECD Publishing, Paris*. [29]

Guillemette, Y. and D. Turner (2018), "The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060", *OECD Economic Policy Papers, No. 22, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b4f4e03e-en.*. [1]

IDB (2020), "Costos y beneficios de la descarbonización de la economía de Costa Rica", *Universidad de Costa Rica, the RAND Corporation, Ministry of Environment and IDB*. [38]

IEA (2019), *Status of Power System Transformation 2019: Power system flexibility*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/7c49400a-en. [19]

OECD (2022), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2022: Reforming Agricultural Policies for Climate Change Mitigation*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/7f4542bf-en. [22]

OECD (2022), "Note by the OECD Secretariat on Costa Rica's implementation of corporate governance accession review recommendations". [15]

OECD (2022), *OECD Economic Surveys: Colombia 2022*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/04bf9377-en. [20]

OECD (2022), *Tax Administration 2022: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/1e797131-en. [10]

OECD (2021), *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en. [31]

OECD (2020), "Accession of Costa Rica to the Organisation - Formal Opinion of the Committee on Financial Markets". [4]

OECD (2020), "Assessing Chile's analytical framework for long-term fiscal sustainability", *OECD Publishing, Paris*. [11]

OECD (2020), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 2 Report Costa Rica*, OECD. [26]

OECD (2020), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2020*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/2e0fea6c-en. [3]

OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Estonia 2019*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f221b253-en. [17]

OECD (2019), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en. [39]

OECD (2018), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2018*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2018-en. [5]

OECD (2017), *Agricultural Policies in Costa Rica*, OECD Food and Agricultural Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264269125-en. [21]

OECD (2017), *OECD Tax Policy Reviews: Costa Rica 2017*, OECD Tax Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264277724-en. [8]

OECD (2017), *Public Governance Committee accession assessment report: Costa Rica, Public Governance and Territorial Development Directorate, OECD internal report prepared for the OECD accession review of Costa Rica*. [25]

OECD (2016), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2016: Economic Assessment*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en. [40]

OECD (2015), *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264229334-en. [16]

Pacheco, J. et al. (forthcoming), "Informality and Social Protection in Costa Rica". [28]

Robalino, J. and A. Pfaff (2013), "Ecopayments and Deforestation in Costa Rica: A Nationwide Analysis of PSA's Initial Years", *Land Economics*, Vol. 89/3, pp. 432-448. [32]

Robalino, J. and L. Villalobos (2015), “Protected areas and economic welfare: an impact evaluation of national parks on local workers’ wages in Costa Rica”, *Environment and Development Economics*, Vol. 20/3, pp. 283-310, https://doi.org/10.1017/S1355770X14000461. [35]

Sánchez, O. and G. Navarrete (2017), “La experiencia de Costa Rica en el pago por servicios ambientales: 20 años de lecciones aprendidas”, *Revista de Ciencias Ambientales*, Vol. 51/2, p. 195, https://doi.org/10.15359/rca.51-2.11. [33]

UCCAEP (2019), *Pulso Empresarial*, Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado. [13]

UNCAC (2021), “Civil Society Report on the Implementation of Chapter II (prevention) and Chapter V (asset recovery) of the United Nations Convention against corruption”. [27]

World Bank (2019), *Costa Rica Public Finance Review*. [7]

World Bank (2015), “Costa Rica - Systematic country diagnostic”. [18]

2 Mejorar la calidad y la eficiencia de la educación y la formación en Costa Rica para favorecer el crecimiento y la equidad

Alessandro Maravalle, OCDE

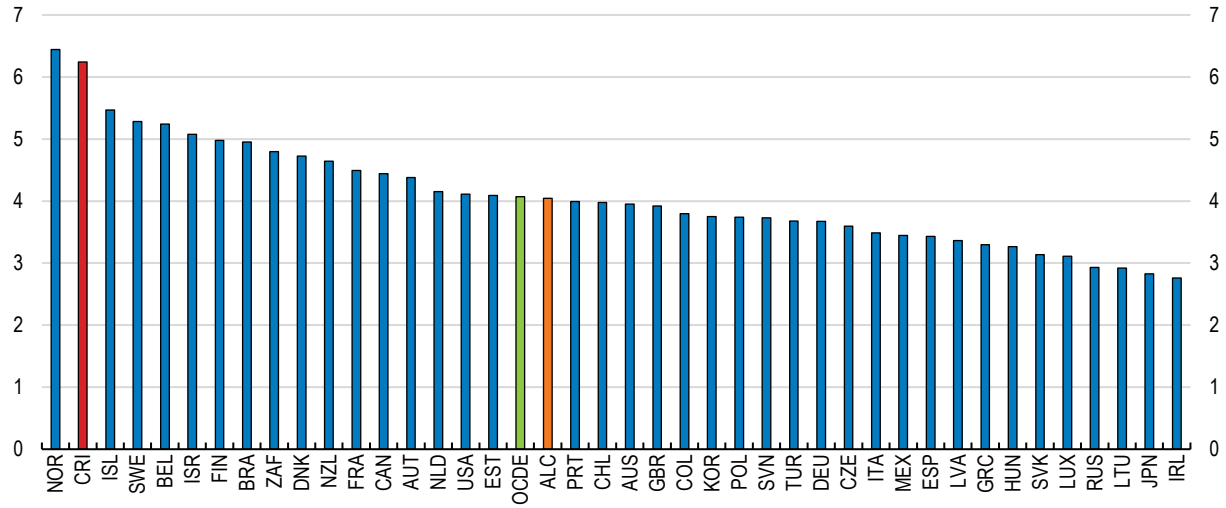
Alberto Gonzalez Pandiella, OCDE

La educación y la formación son una prioridad importante para Costa Rica, que les dedica más del 6,5% del PIB, una de las proporciones de gasto más altas entre los países de la OCDE. Sin embargo, los resultados educativos no son satisfactorios y las empresas tienen dificultades para llenar las vacantes, en especial en puestos técnicos y científicos, lo que puede poner en riesgo la capacidad de Costa Rica para continuar atrayendo inversión extranjera directa. La compleja situación fiscal requiere que Costa Rica mejore la eficiencia y la calidad del gasto público en educación para favorecer más el crecimiento y la equidad. Existe una necesidad fundamental de mejorar la calidad de la educación temprana y básica general para evitar que tantos costarricenses abandonen la educación demasiado temprano y sin las habilidades necesarias para encontrar un trabajo formal. Esto requiere un apoyo más focalizado a los estudiantes con brechas de aprendizaje, mejorando la selección y formación de los docentes y ampliando el acceso a la educación temprana. Revisar el mecanismo de financiamiento de las universidades mejorará la rendición de cuentas; además, puede contribuir a aumentar el número de graduados en áreas científicas. Las reformas a la educación vocacional pueden aumentar la oferta de técnicos de alta calidad, lo que reducirá los desajustes de habilidades existentes y ayudará a más costarricenses a acceder a trabajos formales mejor remunerados.

La educación y la formación ocupan una alta prioridad en la agenda política de Costa Rica, que gasta alrededor del 6,5% del PIB en educación (Recuadro 2.1), el segundo porcentaje más alto entre los países de la OCDE (Figura 2.1), aunque por debajo del 8% alcanzado en 2017. La educación universal y de alta calidad es crucial para la igualdad, porque promueve la movilidad social y la productividad. La formación, la reeducación (*re-skilling*) y el desarrollo de las habilidades existentes (*up-skilling)* se convertirán cada vez más en una necesidad para proporcionar a los trabajadores actuales y futuros las habilidades adecuadas para integrarse en un mercado laboral cuyas necesidades cambian rápidamente impulsadas por el cambio tecnológico, el cambio climático, la digitalización y la automatización.

Figura 2.1. Costa Rica tiene un fuerte compromiso con la educación

Gasto en educación, % del PIB, 2018



Nota: Los datos de Costa Rica son de 2019. ALC se refiere a Chile, Colombia, México y Brasil. El presupuesto de educación se distribuye al Ministerio de Educación Pública (Preescolar, I y II Ciclos, III Ciclo y Educación Diversificada); el Fondo Especial para la Educación Superior (5 universidades públicas: UCR, TEC, UNA, UNED, UTN), y la Red de Cuido, CEN-CINAI, INA y unas 50 instituciones más.
Fuente: Base de datos de la OCDE sobre educación.

StatLink https://stat.link/gsp64y

El desarrollo de talento altamente calificado es clave para permitir que Costa Rica continúe transformando la estructura productiva hacia sectores intensivos en conocimiento y de alto valor agregado, además de continuar atrayendo un flujo importante y estable de IED (ver Capítulo 1). En la actualidad, las empresas se esfuerzan por encontrar técnicos altamente calificados y graduados de educación terciaria, especialmente en campos científicos, lo que deja muchos puestos de trabajo formales vacantes. En el sector de servicios, una de cada tres ofertas de trabajo es para técnicos y una de cada cuatro para profesionales con educación terciaria (INEC, 2018[1]). En el sector industrial, alrededor de una tercera parte de las empresas indican que los técnicos son los trabajadores más difíciles de contratar (UCCAEP, 2021[2]). Las habilidades digitales y un buen conocimiento de un idioma extranjero, especialmente el inglés, deben fortalecerse en cualquier nivel educativo, pero particularmente en edades tempranas. Estas habilidades, junto con haber completado la educación secundaria, se están convirtiendo en requisitos indispensables para obtener un trabajo formal. Sin embargo, el sistema de educación y formación vocacional (EFV) produce en su mayoría técnicos poco calificados, aporta poca práctica laboral y ofrece muy pocas oportunidades para adquirir habilidades digitales avanzadas o especializarse en sectores STEM, lo que estimula un desajuste entre la oferta y la demanda laboral. La falta de talento en regiones fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM) limita su posibilidad de atraer inversión extranjera directa (IED). De momento, el 95% de la industria relacionada con la innovación tecnológica y el 70% de la industria exportadora se encuentran en la GAM, que corresponde al 3,7% del territorio de Costa Rica y alberga alrededor del 52% de la población total.

Costa Rica ha logrado una asistencia casi universal en la educación primaria, pero todavía hay demasiados jóvenes costarricenses que no completan la educación secundaria. La repitencia y la exclusión educativa siguen siendo considerables y afectan a los más vulnerables de manera desproporcionada, lo cual reduce su probabilidad de encontrar un trabajo formal y perpetúa las desigualdades sociales y económicas. Las evaluaciones internacionales de estudiantes, como la prueba PISA, muestran que la calidad de la educación debe mejorar, ya que demasiados estudiantes de 15 años obtienen bajas puntuaciones en cuanto a sus habilidades de lectura y un desempeño aún peor en matemáticas y ciencias. La exclusión educativa y los malos resultados del aprendizaje impiden que muchos jóvenes costarricenses accedan a estudios de educación terciaria, y el número de graduados en educación terciaria se ha estancado en los últimos años. La prestación de servicios educativos en Costa Rica se ha visto interrumpida frecuentemente durante los últimos cuatro años. La huelga de docentes de 2018, para protestar contra la reforma fiscal, y de 2019, para protestar contra un proyecto de ley destinado a limitar el derecho a la huelga, provocó alrededor de cuatro meses de clases perdidas de forma acumulada. El brote de la pandemia provocó el cierre de centros educativos y el cambio de educación presencial a virtual en 2020 y 2021, lo que causó una mayor interrupción en la prestación de servicios educativos y agravó las debilidades educativas que ya existían y las pérdidas de aprendizaje, con posibles efectos adversos prolongados sobre las cohortes actuales de estudiantes.

Mejorar la calidad del sistema educativo y la educación y formación vocacional (EFV) también es crucial para mejorar la resiliencia de la economía ante los desafíos del envejecimiento de la población y el cambio tecnológico que enfrenta Costa Rica (ver Capítulo 1). Muchos trabajos tradicionales se automatizarán y los nuevos que van a crearse requerirán de nuevas habilidades. Un sistema de EFV flexible y eficiente que ofrezca la actualización y formación necesarias para los trabajadores en riesgo o desplazados, y produzca más técnicos en áreas que tienen menos riesgo de automatización en Costa Rica (por ejemplo, telecomunicaciones y tecnologías de la información) (Amaral, 2019[3]), evitaría que la desigualdad empeore. Se necesitan trabajadores mejor preparados y altamente productivos en un futuro en el que menos trabajadores deberán pagar beneficios de un mayor número de pensionados.

En este capítulo se describen los principales desafíos que enfrenta Costa Rica para aumentar el acceso a la educación y la formación y mejorar su calidad, y se analizan las opciones de política para enfrentarlos. Debido a las limitaciones fiscales de Costa Rica, es necesario que el Gobierno priorice dónde concentrar sus medidas de gasto. Una re-priorización sustancial de los gastos a favor de la educación obligatoria y los programas de Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI) y hacia destinos diferentes de la educación terciaria, donde el gasto por alumno es más alto que en el país promedio de la OCDE, tendría grandes beneficios sociales y contribuiría a reducir las desigualdades.

Recuadro 2.1. El sistema educativo de Costa Rica

			Educación obligatoria																	
Nivel educativo	**Preescolar**				**Educación general básica**									**Secundaria superior**			**Educación terciaria**		
					Primaria						**Secundaria inferior**								
Ciclo	Guardería	Interactivo I	Interactivo II	Ciclo de transición	I Ciclo			II Ciclo			III Ciclo			IV Ciclo			Formación vocacional de ciclo corto	Universidad	Posgrado
														Académico					
														Educ. artística					
														Educación técnica					
Grado/Año					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
Edades	0 - 3	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18 - 21	18 - 22	> 22
CINE	**CINE 010**	**CINE 020**			**CINE 1**			**CINE 2**						**CINE 3**			**CINE 5**	**CINE 6**	**CINE 7-8**

El sistema educativo de Costa Rica incluye los servicios de los programas de Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI), educación primaria, educación secundaria (inferior y superior) y educación terciaria. La educación obligatoria comprende los dos últimos años de preescolar (Interactivo II y Ciclo de Transición) y educación básica general (primaria [I y II Ciclos] y primer ciclo de secundaria [III Ciclo]).

La educación preescolar se divide en las siguientes secciones: Guardería (desde el nacimiento hasta los 6 meses), bebés (desde los 6 meses hasta 1 año), Educación Materno Infantil Nivel 1 (desde 1 año a 2 años), Educación Maternal Nivel 2 (desde 2 años a 3 años y 6 meses), Interactivo I (de 3 años y 6 meses a 4 años), Interactivo II (de 4 años a 5 años) y Ciclo de Transición (de 5 años a 6 años). Los servicios de atención a la primera infancia (0-3 años) son voluntarios, mientras que el ciclo preescolar es obligatorio para los niños a partir de los cuatro años. Bebés, Educación Materno Infantil Nivel 1 y 2 e Interactivo I están dentro de la educación no formal.

La educación primaria se divide en dos ciclos de 3 años e incluye los grados de primero a sexto. La Educación Secundaria Básica (III Ciclo) va desde el séptimo año hasta el noveno año.

La educación secundaria superior (IV Ciclo, Educación Diversificada) es gratuita pero no obligatoria. Comprende tres carreras: las carreras académica y artística que tienen una duración de dos años, y la carrera técnica, que tiene una duración de tres años. Se requiere completar la educación secundaria superior para acceder a la educación terciaria. Los alumnos que finalizan la carrera técnica obtienen el título de técnico medio.

La educación terciaria se ofrece en universidades (públicas y privadas), colegios universitarios e instituciones de educación superior. El bachillerato universitario consiste en un programa de cuatro años, los programas de licenciatura duran cinco años (seis años en el caso de medicina y cirugía). Las maestrías (que van más allá del bachillerato universitario o la licenciatura universitaria) tienen una duración de dos años. Los programas académicos de doctorado tienen una duración mínima de tres años y medio.

Fortalecer la educación pre-terciaria

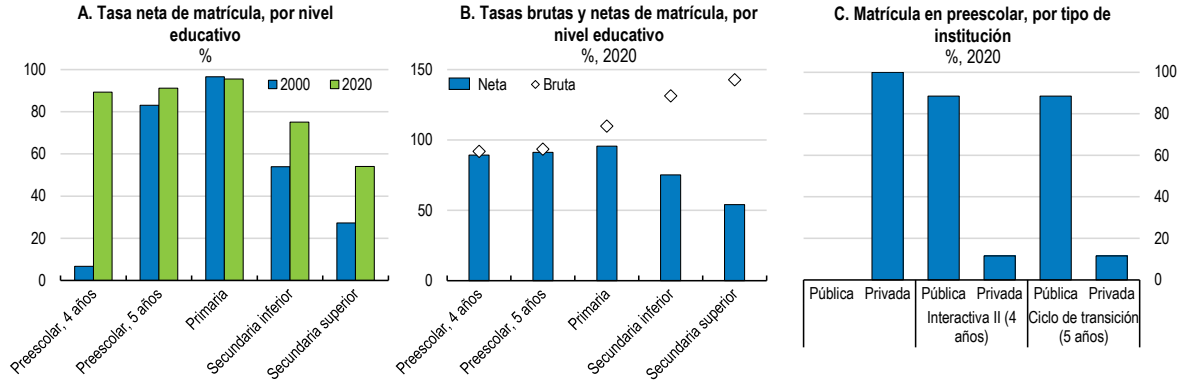
La educación pre-terciaria no dota a todos los estudiantes con suficientes habilidades

El nivel educativo podría aumentar aún más

Costa Rica ha aumentado de forma notable el acceso a la educación preescolar para niños de cuatro años (Figura 2.2, Panel A) al hacer obligatorios los dos últimos años de educación preescolar (edades 4 y 5) en 2018. Esta reforma que ha sido muy bien recibida, reconoce el papel fundamental de la educación preescolar en el desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños. Las experiencias que ellos reciben entre los 2 y los 5 años son clave para reducir o prevenir problemas de aprendizaje en las siguientes etapas de la educación (UNICEF, 2020[4]; PEN, 2011[5]).

En edades más tempranas (0-3 años), la tasa de matrícula es muy baja (por debajo del 3% en comparación con el promedio de la OCDE de 36,1%) y la educación es impartida casi en su totalidad por instituciones privadas (Figura 2.2, Panel C). Los niños de hogares desfavorecidos tienen menos probabilidades de asistir a los programas de AEPI. Mientras que el 60% de los niños de hogares de bajos ingresos (primer quintil de ingresos) están matriculados en preescolar (de tres a cinco años), la proporción es superior al 70% para los niños de hogares de altos ingresos (quintil superior de ingresos) (SEDLAC, 2021[6]). Costa Rica debe ampliar la cobertura de la educación y atención temprana para niños menores de 4 años, dando prioridad a los hogares de bajos ingresos.

Figura 2.2. La matrícula preescolar ha aumentado significativamente, pero en la educación secundaria sigue siendo baja

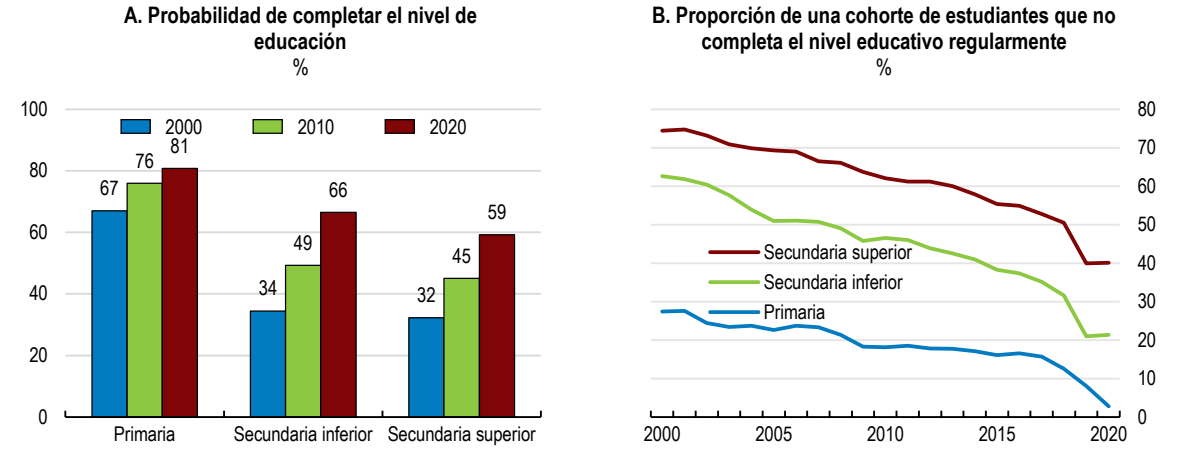


Nota: La tasa bruta de matrícula es la matrícula total en un determinado nivel educativo, independientemente de la edad, expresada como porcentaje de la población en el grupo de edad oficial correspondiente a ese nivel de educación. Puede exceder el 100% por ingreso temprano o tardío y/o repitencia. La tasa neta de matrícula es la relación entre los niños en edad escolar oficial que están matriculados en algún centro educativo y la población en edad escolar oficial correspondiente.
Fuente: PEN 2021.

StatLink https://stat.link/rtw75z

Si bien la mayoría de los costarricenses ahora terminan la educación primaria, todavía muchos terminan la educación sin un título de secundaria inferior o superior (Figura 2.3). La tasa neta de matrícula en la educación secundaria inferior y superior sigue siendo baja (Figura 2.2, Panel B) y Costa Rica tiene la segunda proporción más alta de adultos jóvenes con un nivel educativo por debajo de la educación secundaria superior entre los miembros de la OCDE (Figura 2.4). Esto representa una limitación importante para el desarrollo del talento humano y limita la demanda de la educación superior ya que la educación secundaria superior es un requisito para acceder a esta (Recuadro 2.1). Completar la educación secundaria superior se está convirtiendo en un requisito indispensable para encontrar trabajo en Costa Rica. Por ejemplo, tres de cada cuatro trabajos que ofrecen empresas privadas en el sector de servicios requerían al menos educación secundaria completa (Figura 2.5) (INEC, 2018[1]).

Figura 2.3. La exclusión educativa y la repetición de cursos provocan discontinuidad entre los niveles educativos



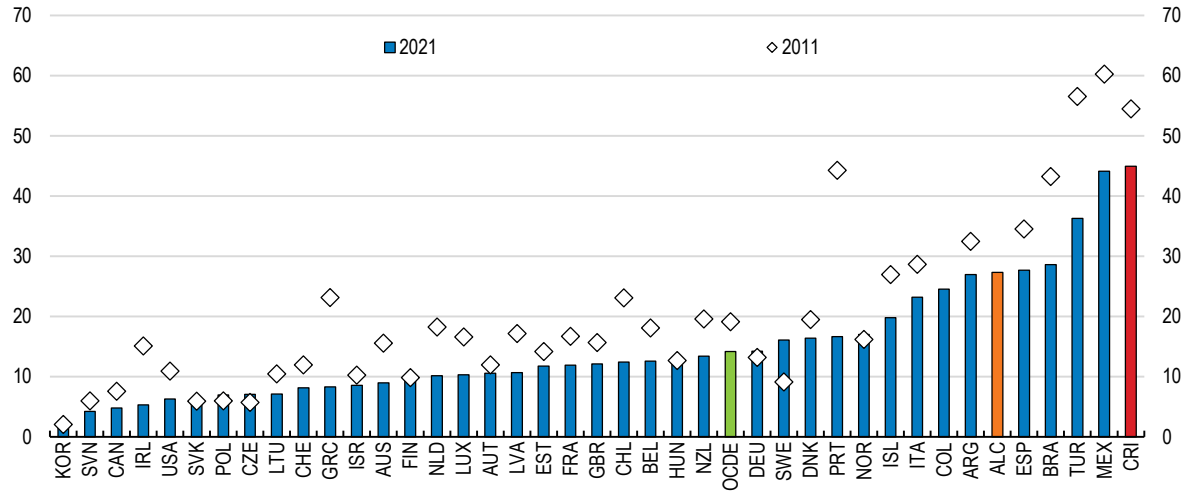
Nota: Panel A: La probabilidad de completar el nivel de educación refleja la probabilidad de que una persona jóven de 12 a 16 años logre completar la primaria; la probabilidad de que una persona jóven de 15 a 19 años logre completar la secundaria básica (noveno año); la probabilidad de que una persona joven de 18 a 22 años logre completar la secundaria superior (undécimo año). Los datos de 2020 podrían estar sobreestimados debido a que los procedimientos de evaluación se flexibilizaron durante la pandemia. Panel B: Proporción de una cohorte de estudiantes matriculados en el primer año de un nivel educativo que no lo termina regularmente por deserción o repitencia.
Fuente: PEN 2021.

StatLink https://stat.link/zqm8f1

Un problema clave, necesario de abordar, es la exclusión educativa en la educación secundaria. En los últimos años, Costa Rica redujo la exclusión educativa al fortalecer las medidas de prevención (Recuadro 2.2). Sin embargo, en 2018, antes de la pandemia, un joven costarricense tenía solo una probabilidad del 66% de completar la secundaria básica, e incluso una probabilidad menor de completar la educación secundaria superior (59%) (Figura 2.3, Panel A). Todavía demasiados estudiantes abandonan los estudios después de la educación primaria, lo que indica que hay problemas persistentes en la calidad de la educación (Figura 2.3, Panel B) y destaca la falta de políticas para ayudar a los estudiantes en la transición de la educación primaria a la secundaria.

Figura 2.4. Cerca de la mitad de todos los jóvenes costarricenses tienen educación inferior a la secundaria superior, una proporción baja en comparación con los niveles internacionales

Porcentaje de personas de 25 a 34 años con educación inferior a la secundaria superior como el nivel más alto alcanzado

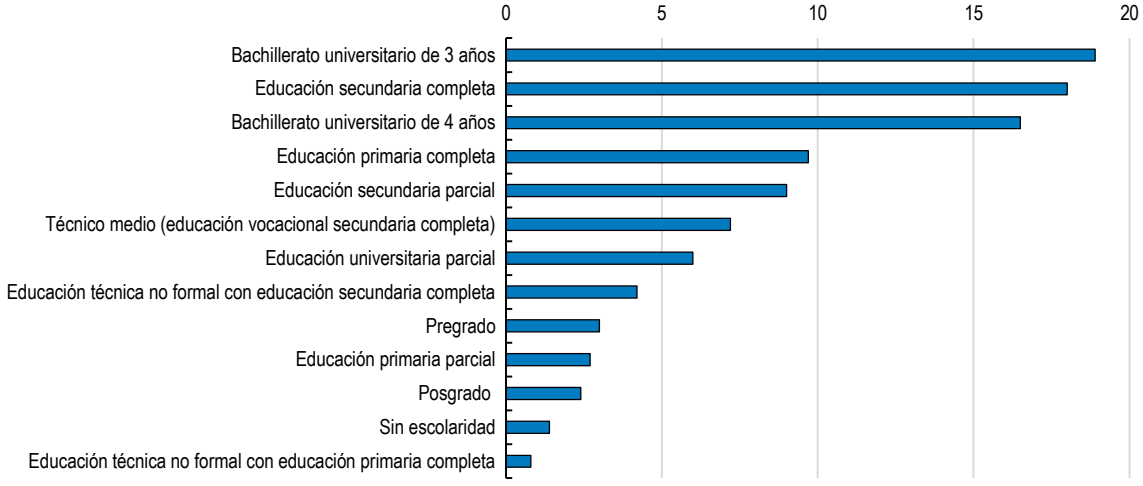


Nota: ALC se refiere a Chile, Colombia, México, Argentina y Brasil.
Fuente: Base de datos de educación de la OCDE.

StatLink https://stat.link/9hxz7b

Figura 2.5. El nivel educativo de educación secundaria es esencial para encontrar un trabajo

Distribución de puestos de trabajo según estudios mínimos requeridos, %, 2019



Fuente: INEC 2018.

StatLink https://stat.link/kq7sd9

La calidad de la educación debe mejorar

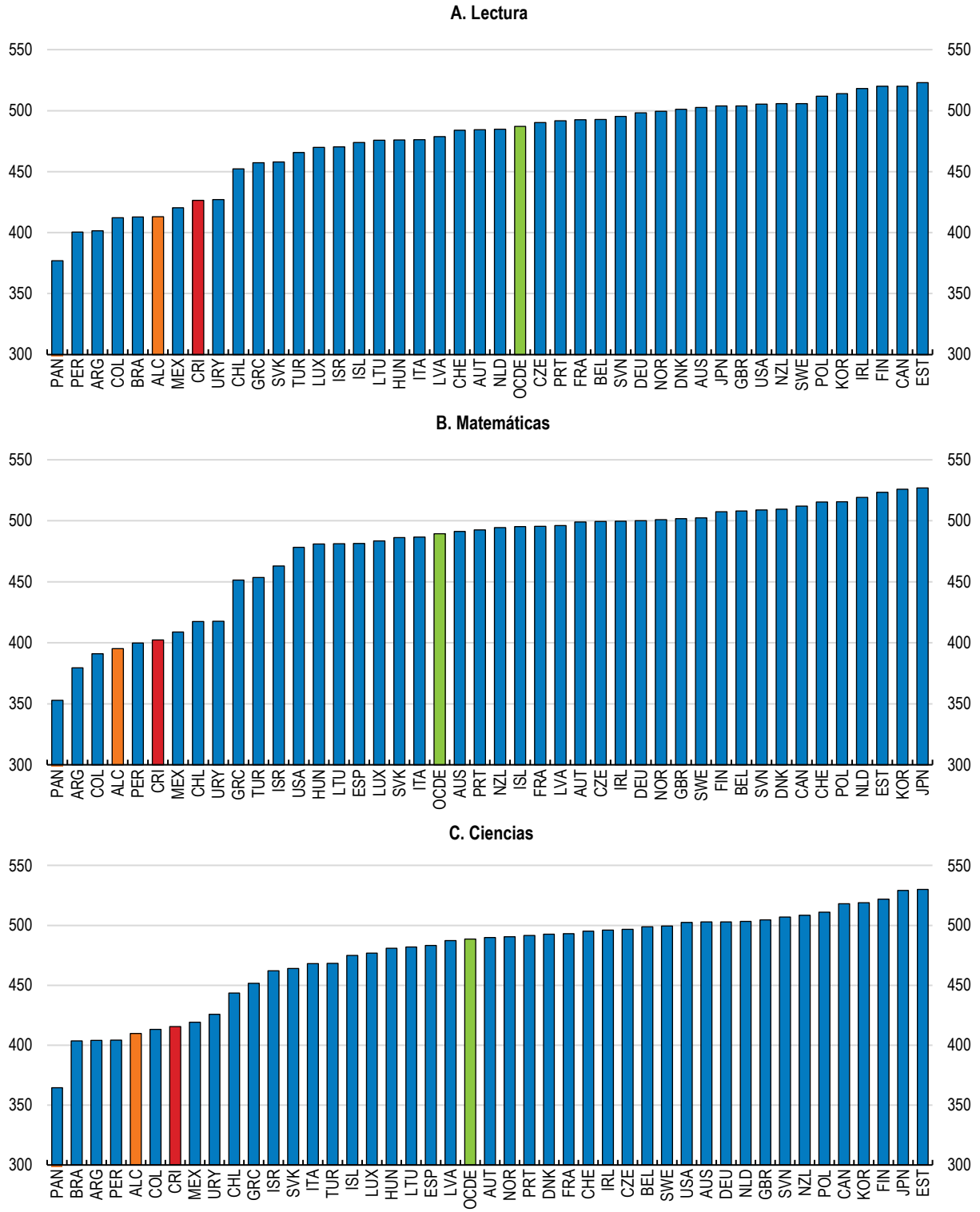
Una consecuencia de la mala calidad de la educación es que demasiados estudiantes en Costa Rica tienen un rendimiento por debajo del nivel mínimo de habilidades en las pruebas nacionales e internacionales de estudiantes. El rendimiento de los estudiantes costarricenses, de 15 años, en educación secundaria, en el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) de 2018 sigue estando por debajo del promedio de la OCDE en lectura, ciencias y matemáticas (Figura 2.6). La proporción de estudiantes con puntajes en los dos niveles más bajos de rendimiento es mucho más alta que el promedio de la OCDE (Figura 2.7). Cuando se toma en cuenta el impacto de los cambios en la tasa de cobertura, los resultados tampoco muestran mejoras en los puntajes de lectura y ciencias entre 2012 y 2018 (OECD, 2019[7]). Estos resultados son congruentes con los del cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) de 2019 (UNESCO, 2019[8]). Además, tanto el ERCE 2019 como las pruebas PISA 2018 muestran brechas persistentes en el rendimiento entre niños y niñas, donde las niñas superan a los niños en lectura y los niños superan a las niñas en matemáticas y ciencias. Las pruebas PISA también destacan que los niños tienen mejores habilidades digitales. Las pruebas nacionales que evalúan el rendimiento educativo en conocimientos de inglés muestran que solo una tercera parte de los estudiantes (de quinto grado y décimo u undécimo año) alcanzan el nivel de conocimiento de inglés que se espera que tengan.

La pandemia ha acentuado aún más las brechas de aprendizaje. Causó discontinuidad en la prestación de servicios educativos en 2020 y 2021, donde Costa Rica registró uno de los cierres más prolongados de centros educativos entre los países de la OCDE (175 días) (OECD, 2021[9]). El cambio del aprendizaje presencial al virtual condujo a una reducción del currículo que se cubre en los centros educativos, lo que, junto con las dificultades de conectividad o para seguir las clases, aumentó las pérdidas en el plano educativo, especialmente entre los estudiantes de grupos vulnerables (por ejemplo, pobres, migrantes, indígenas, estudiantes sin conexión a internet y alumnos de preescolar). Antes de la pandemia de 2020-21 también se presentaron las huelgas de docentes de 2018 y 2019, extendiendo así a cuatro años el período de interrupción en la prestación de los servicios educativos en Costa Rica. Las pérdidas en el plano educativo debidas al cierre prolongado de los centros educativos pueden tener un impacto considerable en las oportunidades de obtener un trabajo y los ingresos laborales de los estudiantes afectados, en particular para los más desfavorecidos, y en el crecimiento del PIB si no se implementan políticas adecuadas para compensar estas pérdidas. (Égert et al., 2020[10]; Hanushek and Woessmann, 2022[11]).

Varias pruebas, entre las que destacan las pruebas de diagnóstico del rendimiento de los alumnos de 2021 realizadas a alumnos desde primaria (I y II ciclo) hasta bachillerato (III ciclo), las pruebas ERCE de 2019, el censo escolar del Ministerio de Educación y la Prueba de Inglés para Jóvenes Estudiantes y las Pruebas de Rendimiento Lingüístico, se utilizaron como insumo en el Plan Integral de Nivelación Académica 2022-25, que aportó una evaluación de las necesidades de aprendizaje después de la pandemia. Los resultados muestran que la proporción de estudiantes que necesitan apoyo debido a que tienen un nivel de conocimiento insuficiente o inicial oscila entre el 10% (inglés) y el 30% (matemáticas) en la educación primaria, y entre el 24% (inglés y francés) y el 38% (matemáticas) en la educación secundaria inferior (Figura 2.8). Las necesidades educativas se concentran en los estudiantes de primer año de primaria, donde uno de cada tres estudiantes presenta un nivel insuficiente de conocimiento de español y matemáticas. Todavía en 2021 no se había dotado personal de apoyo para atender a los estudiantes más necesitados (Murillo, 2021[12]).

Figura 2.6. Costa Rica se ubica por debajo del promedio de la OCDE en lectura, matemáticas y ciencias

Puntuación en PISA 2018

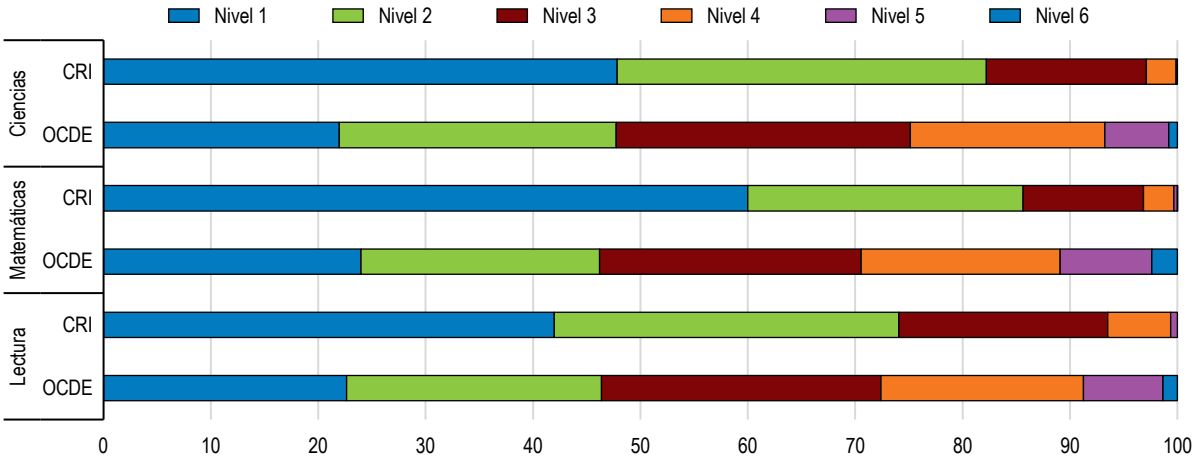


Nota: ALC se refiere a Chile, Colombia, México, Argentina, Brasil, Panamá, Perú y Uruguay.
Fuente: Base de Datos Internacionales OCDE-PISA.

StatLink https://stat.link/vauoqf

Figura 2.7. La mayoría de los estudiantes en Costa Rica se ubican en los dos niveles más bajos en las pruebas PISA

Distribución de la puntuación PISA de los alumnos en lectura, matemáticas y ciencias por nivel, % de alumnos, 2018

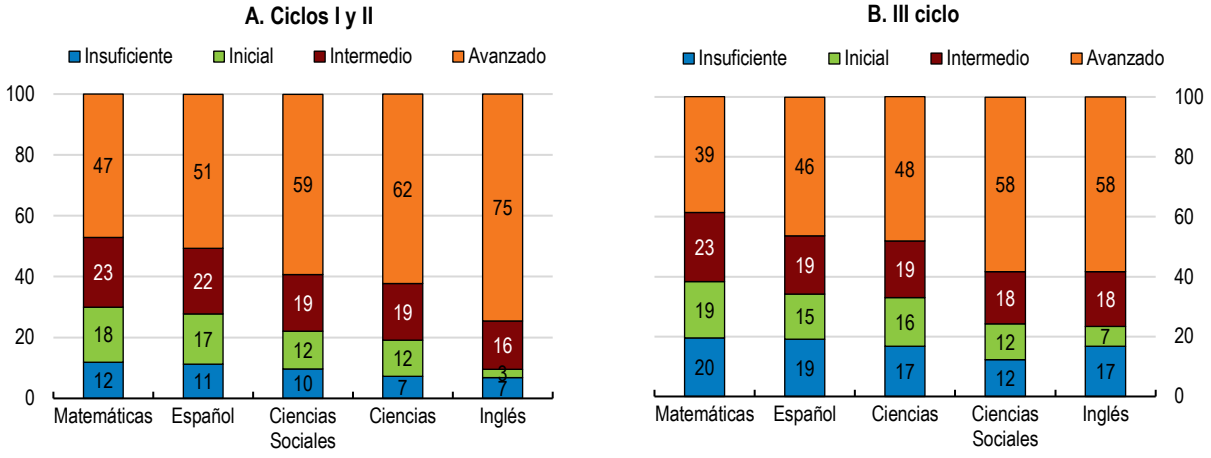


Fuente: Base de Datos Internacionales OCDE-PISA.

StatLink https://stat.link/wa4d7y

Figura 2.8. Las necesidades de aprendizaje son considerables

Proporción de alumnos con nivel insuficiente, por grado o año y asignatura, I a III ciclo, 2021



Nota: El conocimiento de un estudiante en una materia se considera insuficiente cuando está por debajo del nivel que un estudiante de ese grado o año debería haber adquirido de acuerdo con el plan de estudios del grado o año correspondiente.
Fuente: Ministerio de Educación Pública.

StatLink https://stat.link/glijub

Recuadro 2.2. Políticas de Costa Rica para reducir la exclusión educativa

En Costa Rica existen varias políticas para reducir la exclusión educativa:

- El programa *Jóvenes Adultos* está dirigido a la población mayor de 15 años que no completó la educación primaria o secundaria (potencialmente 1,4 millones de personas, la mitad de las cuales tienen menos de 40 años).
- El *Fondo Nacional de Becas (FONABE)*, hasta 2021, y actualmente el programa *Avancemos* otorgan becas para participar en programas de reinserción educativa para adultos hasta los 40 años. La Dirección de Programas de Equidad del Ministerio de Educación otorga becas para educación post-secundaria.
- Los programas *Yo me apunto* y *PROEDUCA*, destinados a reducir la exclusión educativa en la educación secundaria, se fusionaron en 2018 en la *Unidad para la Permanencia, Reincorporación y Éxito Educativo* (UPRE). Desde 2018, cada centro educativo cuenta con una UPRE encargada de identificar, brindar apoyo y dar seguimiento a los estudiantes en riesgo de exclusión educativa.
- Durante la pandemia se lanzó la estrategia *Construyendo Puentes para el Futuro,* con el fin de fortalecer la permanencia en la educación de todos los estudiantes. Favoreció la creación de redes entre alumnos, docentes y familias para brindar apoyo y mantener vivos los vínculos entre alumnos y centros educativos.

La desigualdad en la educación es considerable

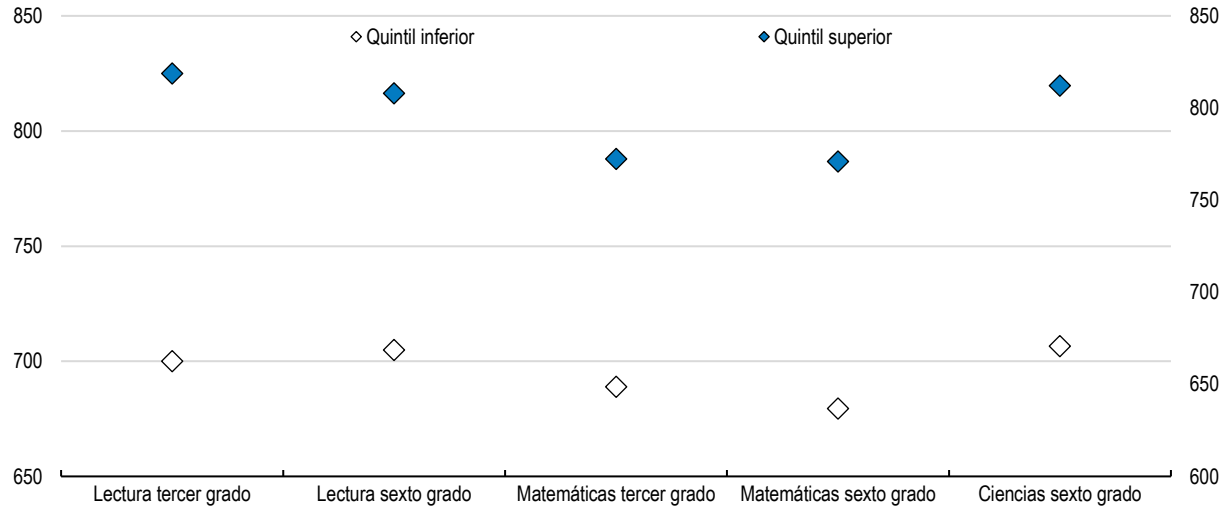
Los resultados de aprendizaje en Costa Rica están bastante asociados a las condiciones socioeconómicas. Los estudiantes de hogares con antecedentes socioeconómicos altos están más expuestos a estímulos culturales, se benefician de mejores condiciones para estudiar en el hogar, incluida la disponibilidad de libros, acceso a Internet y dispositivos digitales, tienen padres mejor educados que también pueden pagar lecciones adicionales, y tienen un mejor desempeño educativo (Figura 2.9). Por el contrario, la mayoría de los estudiantes con bajo rendimiento pertenecen a grupos vulnerables (PEN, 2021[13]), incluidas las poblaciones indígenas o inmigrantes (Recuadro 2.3), y tienen una mayor probabilidad de abandonar los estudios (Figura 2.10).

Reducir la desigualdad de oportunidades en la educación mejoraría los resultados del aprendizaje de manera sustancial. Por ejemplo, las pruebas PISA muestran que los estudiantes de centros educativos privados (alrededor del 10% de todos los estudiantes de secundaria) superan a los de los centros educativos públicos y que si todos los estudiantes se desempeñaran como el estudiante promedio de un centro privado, el puntaje de Costa Rica en lectura aumentaría a 460, acercándose al promedio de la OCDE de 485 (Bos, 2019[14]). Sin embargo, los estudiantes de centros privados provienen en su mayoría de hogares de altos ingresos (PEN, 2021[13]) y la disparidad de rendimiento entre los centros públicos y privados en Costa Rica, en realidad desaparece si se toma en cuenta la condición socioeconómica de los estudiantes y los centros educativos (OECD, 2021[15]).

La pandemia aumentó la desigualdad en las oportunidades educativas. Muchas familias, en particular aquellas con antecedentes socioeconómicos bajos, estaban mal preparadas para apoyar la educación de sus hijos. La vulnerabilidad tecnológica provocó la exclusión educativa de muchos estudiantes costarricenses, al menos parcialmente. Alrededor del 45% de los estudiantes matriculados en el año académico 2020 (535 mil de 1.180.000 estudiantes de primaria a secundaria superior) no se beneficiaron de condiciones adecuadas para continuar recibiendo servicios educativos porque carecían de dispositivos tecnológicos (computadora, escritorio) o una conexión a internet (PEN, 2021[13]). La mayoría de estos estudiantes pertenecían a grupos vulnerables. Por ejemplo, mientras que alrededor del 78% de los estudiantes de familias en el quintil de ingresos más altos tenían acceso a una buena conexión a Internet, la proporción se reduce al 41% para los estudiantes de familias en el quintil de ingresos más bajos (PEN, 2021[13]).

Figura 2.9. Mejores condiciones socioeconómicas familiares se asocian con un mejor rendimiento educativo

Rendimiento promedio por condición socioeconómica, ERCE 2019

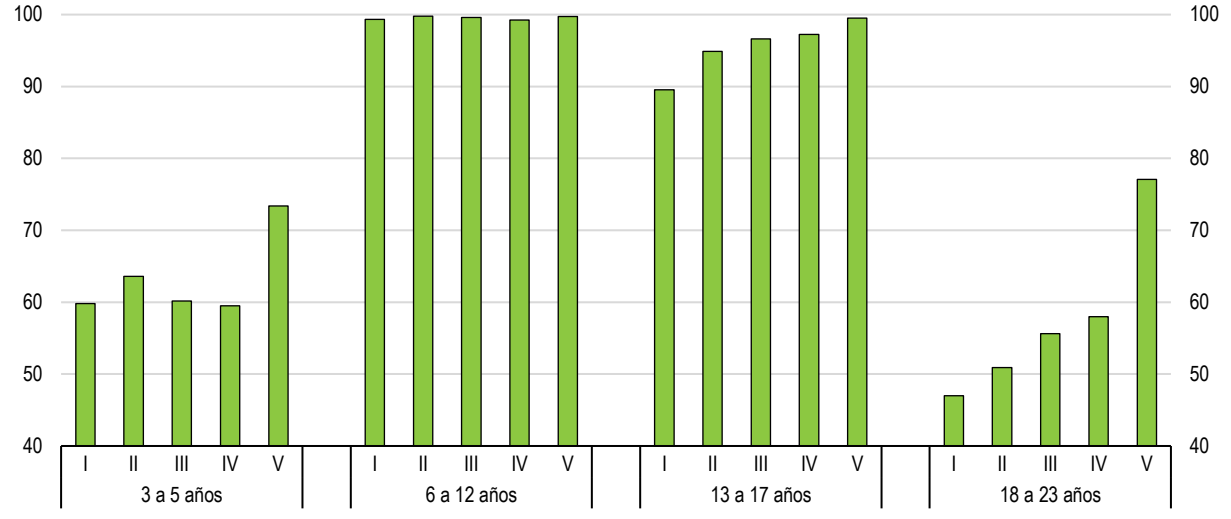


Fuente: UNESCO.

StatLink https://stat.link/7asyhl

Figura 2.10. La asistencia escolar aumenta con el nivel de ingresos

Proporción de una población determinada que asiste a cualquier nivel educativo, por edad y quintiles de ingresos equivalentes, %, 2019

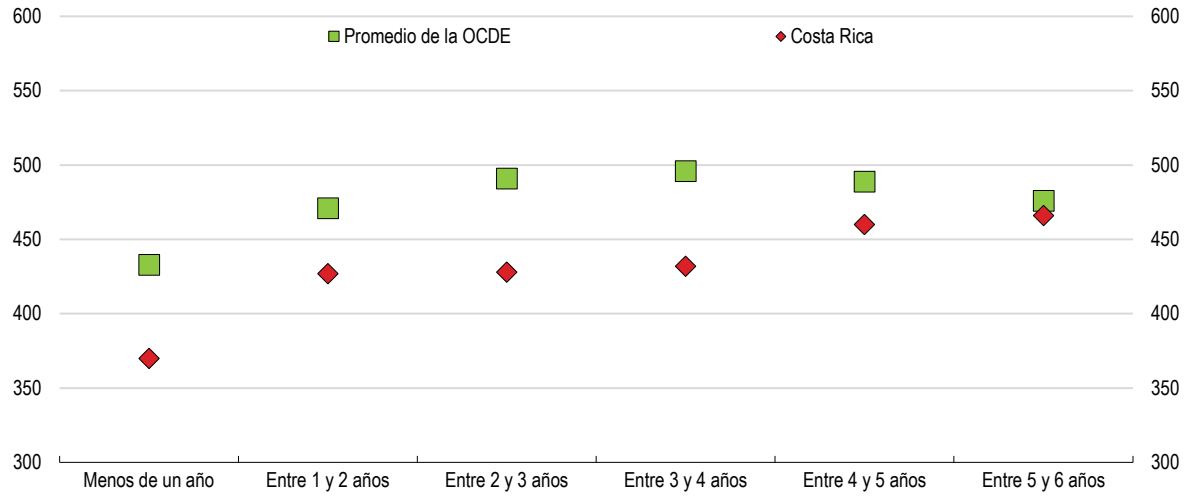


Fuente: Base de datos SEDLAC.

StatLink https://stat.link/ef562q

Figura 2.11. Asistir a educación preescolar aumenta las habilidades de lectura

Puntaje de lectura según asistencia a preescolar



Nota: Las habilidades de lectura se definen como la capacidad de leer, comprender pruebas e implementar estrategias complejas para procesar información (análisis, síntesis, interpretación).
Fuente: Base de datos PISA de la OCDE.

StatLink https://stat.link/advknx

Recuadro 2.3. Educación y niños inmigrantes en Costa Rica

Los inmigrantes en Costa Rica son alrededor del 9% de la población total (Censo 2011), la mayoría de los cuales son de Nicaragua (75% de la población inmigrante). Una gran proporción de inmigrantes adultos está empleada en trabajos informales, poco calificados y de bajos salarios en agricultura, construcción y servicios domésticos. Los inmigrantes tienden a ser más pobres que los trabajadores nativos (OECD, 2017[16]) y en promedio, su salario es alrededor del 60% del de los trabajadores nativos (OECD, 2018[17]).

Los inmigrantes jóvenes de entre 15 y 17 años tienen menos probabilidades que los jóvenes nativos del mismo grupo de edad de matricularse en un centro educativo, y los que asisten a clases tienen resultados de aprendizaje menos favorables. Los estudiantes inmigrantes obtuvieron peores resultados que los estudiantes nativos en PISA 2018 en ciencias (20 puntos menos), lectura (26 puntos menos) y matemáticas (30 puntos menos) (OECD, 2019[18]).

A pesar de que tienen un menor acceso a la educación, una peor condición económica y resultados de aprendizaje deficientes, los inmigrantes tienen menos probabilidades que los nativos de beneficiarse de los programas sociales en educación (transferencias monetarias condicionadas, subvenciones, transporte y ayuda alimentaria) (OECD, 2017[16]). Un programa de nivelación académica específico para el alumnado inmigrante y una mejor focalización de los programas sociales en educación hacia la población inmigrante reduciría la desigualdad de oportunidades en educación, y mejoraría su perspectiva de futura empleabilidad e inclusión social.

La evidencia internacional muestra que asistir a educación preescolar aumenta el desempeño de los estudiantes en cualquier materia y en cualquier nivel educativo (OREALC-UNESCO, 2015[19]), y los resultados de PISA 2018 lo confirman (Figura 2.11). Sin embargo, es mucho menos probable que los niños de hogares de bajos ingresos asistan a preescolar que los niños de hogares de altos ingresos (Figura 2.10). Extender la educación preescolar puede contribuir a cerrar la brecha en los resultados entre Costa Rica y los países de la OCDE (Bos, 2019[14]).

Ampliar la cobertura y la calidad de los servicios de educación y cuidado en la primera infancia

Invertir en educación temprana produce efectos positivos a largo plazo que están por encima de sus costos iniciales (OECD, 2017[20]), especialmente cuando se dirige a niños entre 0 y 3 años de edad (Maureen M Black, 2017[21]). Dado que en un tercio de los hogares con niños menores de 6 años los adultos tienen un bajo nivel educativo (PEN, 2015[22]), los beneficios de extender el acceso al programa de AEPI desde una edad más temprana son potencialmente significativos y contribuirían a reducir la desigualdad en educación. La jornada escolar de cuatro horas para los niños de entre tres y cinco años podría extenderse (PEN, 2017[23]) para darle más atención a sus necesidades de aprendizaje, especialmente los niños de grupos vulnerables.

El Ministerio de Trabajo estima que 90 mil niños adicionales deberían asistir al AEPI. Para este fin, se requeriría un mayor gasto en infraestructura y docentes adicionales de educación preescolar. Se lanzó un proyecto de mecanismo de copago en pequeña escala en el que participaron varias partes interesadas (hogares, empresas, gobiernos locales) para ofrecer fuentes alternativas de financiamiento con el fin de ampliar la capacidad de los servicios del AEPI para niños menores de 4 años. Si tiene éxito, podrían ampliarse. El diseño de las prestaciones para el cuidado de los hijos también debería modificarse, ya que actualmente muchas mujeres empleadas de hogares de bajos ingresos no tienen derecho a las prestaciones para el cuidado de los hijos porque el umbral de ingresos es demasiado bajo.

La gobernanza del conjunto de políticas sociales dirigidas a la primera infancia sigue fragmentada entre varios ministerios: IMAS (inclusión social y económica), MEP (servicios de educación), el Ministerio de Salud y PANI (derechos humanos) que también tiene tareas de coordinación. Las mejoras recientes en la coordinación están representadas por su interacción en los programas NiDo, aunque por un período limitado, y RedCudi. Sin embargo, si una sola institución tuviera la responsabilidad general de implementar la política nacional en todo el sector, podría brindar un mejor monitoreo y rendición de cuentas (OECD, 2017[24]).

Ha habido avances en la cobertura, la calidad, la formación y el seguimiento del AEPI que se ofrece en las comunidades. Sin embargo, los mecanismos para evaluar el desempeño de los docentes de preescolar y la calidad general de los servicios del AEPI siguen siendo incompletos, ya que solo existen estándares de calidad y evaluaciones del desempeño de los docentes para los servicios de educación temprana para niños de entre 4 y 6 años. Completar el proceso en curso para la definición de marcos de calificación para todos los AEPI ayudaría a llenar este vacío.

Implementación plena de la reforma curricular

En el 2008, Costa Rica inició una reforma curricular para actualizar el contenido y las prácticas docentes de todas las materias desde preescolar hasta secundaria superior para mejorar la calidad de la educación. Aunque se revisaron todos los programas de estudio, su implementación efectiva en el aula es heterogénea entre materias y niveles educativos. Una implementación plena de la reforma requeriría reeducar a parte de los docentes en servicio, adaptar la formación de nuevos docentes, ajustar el material didáctico, proporcionar una infraestructura adecuada y un seguimiento continuo para adaptar el contenido del plan de estudios a las necesidades cambiantes de la sociedad.

Las mejoras en el currículo son particularmente importantes en el nivel primario. Mientras que la gran mayoría de las escuelas primarias (91,5%) ofrece el currículo básico (español, matemáticas, ciencias, estudios sociales, educación cívica e inglés), solo el 8,5% de estas ofrece el currículo completo, que incluye materias complementarias (informática, música, artes plásticas, educación física, artes industriales y educación para el hogar), aunque desde 2008 debería ofrecerse en todas las escuelas primarias. La falta de infraestructura y de docentes en materias específicas son algunas de las causas de que la cobertura sea incompleta. Además, el régimen salarial ofrece incentivos para que los maestros trabajen

en escuelas que no ofrecen el currículo completo pero que operan bajo un sistema diferente (doble jornada) donde ganan más si trabajan más horas enseñando la misma clase a diferentes grupos de niños que asisten al turno de la mañana o al de la tarde. Sin embargo, los estudiantes de las escuelas que operan bajo el sistema de doble jornada solo asisten a un turno (matutino o vespertino), por lo que cada mes reciben 60 horas de clase menos de lo que recibirían bajo un sistema de tiempo completo.

Extender el currículo completo a todas las escuelas reduciría la importancia del origen socieconómico de los estudiantes en su rendimiento y aumentaría la equidad en la educación, ya que los estudiantes vulnerables tienen menos probabilidades de recibir apoyo de sus familias. Un desafío práctico para extender el currículo completo a todos los centros educativos es la necesidad de contar con mejores condiciones de infraestructura y más servicios de alimentación y transporte para los estudiantes. Modificar el incentivo económico para que los docentes trabajen bajo el sistema de doble jornada podría ayudar a aumentar el número de centros educativos que ofrecen el currículo completo. En el mediano a largo plazo, adaptar parte del plan de estudios para cubrir temas relacionados con las condiciones locales y ampliar la variedad de temas complementarios (por ejemplo, educación financiera, estrategias de autocuidado) ayudaría a satisfacer las necesidades de las comunidades locales y mejorar el desarrollo de los estudiantes.

Debido al aumento de la digitalización, las habilidades digitales podrían fortalecerse en cualquier nivel educativo, y el plan de estudios también debería prestar suficiente atención a dotar a los estudiantes con habilidades digitales desde una edad temprana. Las habilidades digitales no dependen solo de tener acceso a la tecnología digital, sino también de entender cómo se utilizan (Erstad, 2010[25]). Adquirir buenas habilidades digitales es fundamental para integrarse en la sociedad moderna y aumentar la empleabilidad (Zúñiga, 2021[26]). Costa Rica debe abordar la desigualdad en la educación debido a la vulnerabilidad tecnológica, enfocándose en la universalización de la digitalización. Esto podría lograrse mediante legislación, e implementando el Programa Nacional de Alfabetización Digital, que aún está pendiente, y avanzando en la implementación de la *Ley de Creación del Bono de Conectividad para la Educación* que tiene como objetivo garantizar el acceso a la conectividad en todo el país en un plazo de cinco años.

Dar más apoyo a los estudiantes en riesgo de exclusión educativa

Con el fin de reducir la exclusión educativa y la repitencia y aumentar la igualdad de oportunidades en la educación, es necesario brindar más apoyo académico y económico a los estudiantes de primaria y secundaria con bajo rendimiento. La evidencia internacional muestra que brindar apoyo para el aprendizaje a una edad temprana mejora los resultados (UNESCO, 2019[8]) y contribuye a reducir la desigualdad en la educación.

Costa Rica podría proporcionar a los estudiantes con pérdidas educativas acumuladas el apoyo necesario a través de programas de recuperación (Recuadro 2.4), incluso ofreciéndoles apoyo pedagógico adicional o especializado, ya sea por medio de asistentes de enseñanza y mentores, ampliación del horario de clases, organización de programas en días feriados y tutorías después de clases (Recuadro 2.5). Las prioridades podrían definirse con base en los resultados de las pruebas de diagnóstico de 2021 que destacaron que los estudiantes con brechas de aprendizaje se concentran en los primeros años.

Los estudiantes con bajo rendimiento, especialmente si pertenecen a grupos vulnerables, podrían beneficiarse de políticas que refuercen el apoyo personalizado. Por ejemplo, la reforma de secundaria inferior de Francia de 2016 permite a los centros educativos asignar hasta tres horas por semana a diferentes formas de apoyo personalizado. En Portugal, el Programa Territorios Educativos de Intervención Prioritaria (TEIP) ha logrado reducir la exclusión educativa en casi todos los niveles educativos, diseñando e implementando planes plurianuales de mejora en áreas con una alta proporción promedio de población socialmente desfavorecida. Además, muchos países han invertido en plataformas digitales que ofrecen oportunidades de aprendizaje más personalizadas (Estonia, Corea, Eslovenia y Letonia).

En Costa Rica, los programas de transferencias monetarias condicionadas, destinados a promover la educación en grupos vulnerables, como Avancemos, pierden efectividad por la deficiente focalización, ya que una cantidad significativa de beneficios se entregan a hogares no vulnerables (ver Capítulo 1). Otras ayudas económicas destinadas a promover el acceso a la educación de estudiantes de hogares vulnerables (pobres y extremadamente pobres), que representan alrededor de un tercio de todos los estudiantes en todos los niveles de educación, tampoco alcanzan el objetivo. Por ejemplo, solo el 10% de los hogares elegibles con niños en preescolar y el 56% de los que tienen hijos en educación secundaria recibieron alguna subvención o ayuda económica en el 2020 (PEN, 2021[13]). El Registro Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE) debe convertirse en la herramienta central para mejorar la focalización de las políticas educativas hacia las familias de bajos ingresos.

Reducir el tamaño de las clases también podría ayudar a reducir la exclusión educativa en Costa Rica. En un estudio reciente se encontró cierta evidencia de que reducir el tamaño de la clase de séptimo año por 10 estudiantes aumentaría la tasa de aprobación en 5 puntos porcentuales (del 70 % al 75 %) (Vega-Monge, 2021[27]). Costa Rica podría intentar una estrategia eficiente en función del costo para reducir el tamaño de las clases en los años que registran más deserción (séptimo y décimo año).

La evidencia internacional destaca que brindar oportunidades de desarrollo profesional para los docentes, contar con un programa amplio de educación vocacional y haber asistido a educación preescolar son factores que se correlacionan claramente y de forma positiva con la reducción de la exclusión educativa (Bonnet, Forthcoming[28]). Costa Rica podría fortalecer el apoyo pedagógico y el desarrollo profesional de docentes en servicio para reducir aún más la exclusión educativa. La variedad de actividades de formación puede incluir cursos sobre temas o métodos relacionados con la educación; participación en una red de docentes formada específicamente para el desarrollo profesional de los docentes; y tutoría y/u observación y asesoría entre pares.

Para reducir el papel que tienen las condiciones socioeconómicas sobre el rendimiento educativo, los recursos públicos podrían asignarse entre los centros educativos dependiendo de las necesidades de los estudiantes. Por ejemplo, en el Reino Unido, el programa *Pupil Premium* asigna fondos adicionales a los centros educativos por cada estudiante que recibe comidas escolares gratuitas. Este financiamiento se utiliza para implementar medidas que mejoren el resultado del aprendizaje de los estudiantes desfavorecidos. Los centros educativos deben dar cuentas de sus gastos por medio de inspecciones y declaraciones en línea (OECD, 2021[29]).

Podrían encontrarse medidas alternativas a la repitencia, que generalmente tiene efectos desfavorables en el rendimiento académico de los repitentes (Goos, 2021[30]) y provoca segregación ya que expulsa a los alumnos con bajo rendimiento. Crear un programa que atienda las necesidades académicas compartidas de grupos de estudiantes puede ser un enfoque eficiente cuando no es posible brindar una intervención personalizada. Los docentes pueden recibir capacitación para aprender cómo diversificar el método que utilizan para atender las necesidades de los estudiantes con bajo rendimiento. Además, el tiempo de aprendizaje de los estudiantes con bajo rendimiento podría extenderse mediante programas extracurriculares, de fin de semana o de verano (Protheroe, 2007[31]).

Recuadro 2.4. Ejemplos internacionales de apoyo para ayudar a los estudiantes a recuperar las pérdidas educativas

Durante la pandemia, varios países contrataron docentes temporales u otro tipo de personal en al menos un nivel educativo con el fin de implementar medidas para dar apoyo a los estudiantes necesitados, y organizaron programas de recuperación que brindan apoyo pedagógico adicional o especializado para estudiantes que necesitan apoyo especial, que en algunos casos se extendió hasta después de la reapertura de los centros educativos. En Francia contrataron docentes temporales para cubrir las ausencias de los que dieron positivo y en Luxemburgo se contrató personal temporal para ayudar a los docentes con tareas organizativas y administrativas. En España se implementó un amplio plan de recuperación de la educación que incluye docentes asistentes y mentores que brindan apoyo personalizado a los estudiantes con necesidades educativas específicas, tanto dentro como fuera del horario de clases. En Finlandia y Dinamarca se ofreció financiamiento adicional para programas de recuperación, dirigidos también a estudiantes desfavorecidos. En Portugal, los centros educativos ofrecieron a los estudiantes en riesgo una mayor formación y educación. En Francia, se organizó un programa de aprendizaje durante las vacaciones de verano del 2020 con el fin de ayudar a un millón de estudiantes a ponerse al día en el aprendizaje.

Fuente: OCDE (2021), Education Policy Outlook 2021: Shaping Responsive and Resilient Education in a Changing World.

Recuadro 2.5. Tutorías para la equidad educativa en España

En la primavera del 2021, el Centro ESADE de Políticas Económicas (EsadeEcPol), y la Fundación Empieza Por Educar pusieron en marcha Menttores, un programa extracurricular de tutorías gratuitas para los alumnos más afectados por la COVID-19. Menttores consistió en un programa virtual de tutorías intensivas de 8 semanas de duración, con tres sesiones de 50 minutos por semana para alumnos de 12 a 15 años (primero y segundo curso de la educación secundaria obligatoria en España) en Madrid y Cataluña. Se dio prioridad a los centros educativos en distritos de bajos ingresos con una alta proporción de inmigrantes. Todas las tutorías extracurriculares se realizaron mediante dispositivos digitales en grupos de dos alumnos por mentor y se centraron en matemáticas y apoyo socioemocional (motivación, bienestar, rutinas de trabajo). Participaron 52 tutores académicos. Cuarenta y cinco de ellos eran docentes de secundaria calificados y pagados y el resto eran voluntarios. Todos ellos recibieron capacitación. El programa fue completado por el 96,6% de los alumnos, que en promedio asistieron a 17 sesiones (70,8% del total de sesiones) y 920 minutos (76,7% del objetivo).

Los resultados muestran que los alumnos que participaron en el programa experimentaron una mejora significativa, ya que el programa condujo a un aumento del 17% en las calificaciones de fin de año en matemáticas, el equivalente a seis meses de aprendizaje. Los estudiantes que participaron en el programa tenían un 30% más de probabilidades de aprobar la materia (matemáticas) que los estudiantes del grupo de control. El programa redujo la proporción de alumnos que repiten el año académico en 8,9 puntos porcentuales, lo que equivale a una reducción del 75% en comparación con el grupo de control. El programa también tuvo un impacto positivo en el bienestar socioemocional y las aspiraciones de los alumnos, ya que los participantes tenían un 31% más de probabilidades de querer continuar la carrera académica en la educación secundaria superior (educación secundaria postobligatoria) que aquellos que no participaron.

Fuente: (Arriola, 2021[32]).

Mejorar la infraestructura de centros educativos

En Costa Rica existe una gobernanza deficiente de la infraestructura escolar, lo que hace que los proyectos de infraestructura sean difíciles de desarrollar y propensos a no cumplir con los objetivos de tiempo y presupuesto. Costa Rica carece de un inventario preciso de la infraestructura educativa; además, los datos existentes son parciales y se basan en inspecciones escolares de la Dirección de Infraestructura Educativa (técnicos profesionales en ingeniería y arquitectura) o del Ministerio de Salud (requisitos de salud y seguridad). La falta de un inventario completo que brinde información clave sobre los centros educativos incluyendo su ubicación, la población que atiende, o el estado de la infraestructura (edificios y equipamiento), impide una planificación oportuna de las intervenciones y un uso eficiente de los recursos para atender las necesidades educativas previas, con el riesgo de no actuar en los centros educativos con mayor vulnerabilidad.

Las necesidades de infraestructura de los centros educativos son importantes. Alrededor de una quinta parte de los centros educativos (874 de 4.335), en los que se matriculó el 21% de la población estudiantil, tenía necesidades de mantenimiento de infraestructura en 2021 (por ejemplo, malas condiciones de suministro de agua, electricidad, instalaciones de saneamiento, alcantarillado o estructuras dañadas por las condiciones climáticas), a pesar de los esfuerzos para mejorar las condiciones de infraestructura durante 2014-19, con una inversión promedio de 50 mil millones de CRC (0,125% del PIB 2021). En 2020 se encontró que alrededor del 88% de las aulas de los centros educativos públicos de primaria y secundaria estaban en buen estado, una mejora con respecto al 73% en 2014, pero por debajo del casi 100% de los centros privados (MPE, 2021[33]). En 2020, debido a la pandemia, los recursos previstos para la infraestructura de la educación pública se redujeron en un 14% (10 mil millones de 72 mil millones), lo que dejó desatendidos a muchos centros educativos que inicialmente se había planeado renovar. En 2022, el presupuesto para mantenimiento de centros educativos (11 mil millones de CRC) es insuficiente para atender los gastos adicionales de mantenimiento (estimados en 310 mil millones de CRC). Después de las inspecciones del Ministerio de Salud, en 2022, alrededor del 20% de los centros educativos recibieron una orden sanitaria por incumplimiento con los requisitos de salud y seguridad para la vida y la integridad física de los estudiantes y el personal. El costo estimado de las intervenciones requeridas para restablecer las normas sanitarias y de seguridad en estos centros educativos asciende a 298.500 millones de CRC (0,75% del PIB 2021).

Costa Rica se beneficiaría de contar con un sistema centralizado y estandarizado de información de proyectos de infraestructura que podría ofrecer una idea oportuna de los proyectos que se están desarrollando y su estado. En la actualidad, la información se encuentra dispersa en diferentes departamentos, no está estandarizada y muchas veces está desactualizada, lo que imposibilita un control y uso efectivo de los recursos disponibles para las obras de construcción (alrededor de 95 mil millones de CRC).

Una gestión más eficiente de la infraestructura de centros educativos podría generar algunos ahorros. Por ejemplo, alrededor de un tercio de los 1.587 centros educativos unidocentes podrían fusionarse en centros educativos más grandes con infraestructura adecuada, con la condición de que un sistema de transporte público estuviera disponible para los estudiantes (Sanchez, 2016[34]).

En Costa Rica, 3.189 de 4.763 centros educativos tienen conectividad a Internet, pero el ancho de banda es insuficiente para satisfacer sus necesidades actuales y futuras. El proyecto *Red Educativa del Bicentenario* de 2018 tiene como objetivo brindar conectividad de banda ancha a todos los centros educativos, pero avanza lentamente. A partir de diciembre de 2021, se había proporcionado conectividad a Internet de banda ancha a 52 de los 4.514 centros educativos.

Siguiendo recomendaciones anteriores de la OCDE, se presentó un proyecto de ley destinado a introducir reglas, principios y métodos estandarizados para proyectos de inversión pública con el mayor impacto para aplicar a todas las instituciones públicas, excepto a las instituciones públicas no estatales y las

empresas estatales que operan en mercados competitivos. La propuesta deberá incluir una clasificación de proyectos de inversión pública, el requisito de hacer un análisis costo-beneficio del proyecto y la inclusión de criterios ambientales. Esta reforma podría ayudar a reducir el tiempo requerido para hacer inversiones y aumentar la eficiencia. Las alianzas público-privadas (APPs) bien diseñadas también podrían ayudar a reducir las brechas de infraestructura (ver el Capítulo 1).

El diálogo social entre los actores locales y las principales partes interesadas en la educación resultó exitoso en la provisión de infraestructura de conectividad para hogares y centros educativos en áreas remotas. En el cantón de Santa Cruz, un proyecto piloto en el que participaron las autoridades locales, la SUTEL y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), redujo el tiempo necesario para obtener los permisos requeridos para la infraestructura de conectividad de 15 meses a 15 días, también mediante la creación de una ventanilla única en el gobierno local. El proyecto que se está llevando a cabo ofrecerá conexión a Internet a todos los centros educativos y alrededor de 2.300 hogares con niños en el área. Esta iniciativa podría ampliarse a todo el país.

Fomentar la digitalización de la educación

Utilizar mejor la digitalización podría ayudar a mejorar la calidad y la eficiencia del sistema educativo, facilitando el seguimiento de los logros académicos de los estudiantes y la asignación de recursos. Si se integran todos los datos sobre estudiantes, centros educativos y docentes, los formuladores de políticas tendrían mejor información para diseñar y focalizar las intervenciones de políticas, lo que incluye brindar apoyo a estudiantes vulnerables e invertir en infraestructura en áreas desatendidas.

Costa Rica avanzó en la digitalización del sistema educativo con dos plataformas digitales: SABER y SIRIMEP. La plataforma SABER tiene como objetivo integrar toda la información del sistema educativo. Recopila datos digitales individuales de estudiantes y centros educativos y fue clave durante la pandemia para ayudar a identificar a los estudiantes que sufrieron exclusión tecnológica y evaluar el estado de la conectividad a Internet en los centros educativos. La plataforma SIRIMEP se basa en SABER y se creó durante la pandemia de COVID-19 como una herramienta de emergencia a corto plazo para recopilar datos sobre el rendimiento de los estudiantes, lo que permitió dar seguimiento al avance de los estudiantes. Sin embargo, sufre de problemas operativos y debe integrarse con el sistema unificado del sistema educativo.

La Contraloría General (CGR, 2021[35]) detectó debilidades en el diseño de la plataforma SABER, incluida la incertidumbre sobre el financiamiento, el alcance y el cronograma exacto de su implementación, ya que solo se han implementado tres de las ocho fases. La falta de integración con el Ministerio de Educación o los sistemas de gestión académica (aulas virtuales, herramientas virtuales, colaboración, estadísticas, currículos, notas, evaluaciones) impide que los módulos analíticos y de alerta temprana generen los insumos necesarios para la toma de decisiones. Asegurar la implementación de SABER es clave para brindar a Costa Rica una herramienta que mejoraría el seguimiento y la evaluación de los resultados de aprendizaje de los estudiantes, garantizaría más equidad en la educación y una asignación eficiente de recursos.

La introducción de pruebas estandarizadas nacionales para estudiantes, junto con un sistema de información eficiente que reúna datos sobre la evolución del desempeño de los estudiantes, podría ayudar a garantizar la continuidad en la evaluación del rendimiento de los estudiantes para detectar con rapidez las debilidades en el sistema educativo, elaborar soluciones de políticas basadas en evidencia y evaluar su eficacia. Por ejemplo, estas pruebas podrían ser especialmente útiles en áreas como la evaluación de competencias en idiomas extranjeros. Estas pruebas deben diseñarse con cuidado para evitar problemas potenciales relacionados con el alcance limitado de la evaluación con respecto a la cantidad de temas cubiertos y la profundidad de la evaluación (Morris, 2011[36]). Además, es posible que los docentes se sientan incentivados a concentrarse en la enseñanza de materias y habilidades que se cubren en las pruebas, descuidando así las áreas del plan de estudios que no se evalúan. Algunos de estos problemas

podrían minimizarse mediante un diseño cuidadoso, como la inclusión de preguntas abiertas (ensayos escritos, comunicación oral y resolución colaborativa de problemas), así como la implementación de otras herramientas de monitoreo para evaluar mejor el pensamiento crítico, las habilidades analíticas o de resolución de problemas. El uso de pruebas estandarizadas solo con fines de diagnóstico podría reducir el incentivo a los comportamientos estratégicos por parte de los centros educativos y los educadores.

Mejorar la calidad de los docentes

Mejorar la calidad de los docentes es relevante para cualquier nivel educativo. De hecho, los cimientos construidos en una etapa temprana dan forma al desempeño futuro de los estudiantes, además de influir en sus ingresos y trayectoria laboral.

Mejorar la selección de estudiantes que acceden a programas en educación

Evaluar la motivación y las aptitudes pedagógicas de quienes solicitan ingreso a programas de educación ayudaría a seleccionar docentes potencialmente de alta calidad. Haber completado la educación secundaria es el único requisito para acceder a los programas de educación en las universidades privadas, mientras que en las universidades públicas el acceso depende de la obtención de un puntaje mínimo en el examen de ingreso. Podría introducirse una evaluación de la motivación y la aptitud en el examen de admisión a los programas de educación en las universidades públicas.

También es necesario adaptar mejor el número de cupos de estudio a las necesidades del sistema educativo. Aunque entre 2007 y 2014 la oferta general de graduados en educación creció más rápido que la demanda de nuevos docentes, hay escasez de docentes en áreas específicas como educación preescolar, educación especial e inglés en las escuelas primarias. Esto ocurre porque los graduados en educación reciben una formación específica que depende del nivel educativo (preescolar, primaria o secundaria) y de la materia que impartirán. Por lo tanto, la participación en un concurso público para un puesto específico de docente se limitaría a los graduados en esa especialización. Para reducir el desbalance observado entre la oferta y la demanda, Costa Rica podría considerar la introducción de cupos en los programas de educación donde se espera que la oferta se mantenga por encima de la demanda en el corto y mediano plazo.

Mejorar el sistema de contratación

Las modificaciones al sistema de contratación permitirían seleccionar a los mejores docentes y reducir las ineficiencias. El sistema de reclutamiento actual se enfoca más que todo en aspectos observables como la experiencia y el nivel educativo, que son indicadores imperfectos de las habilidades de un docente. Costa Rica debe implementar de inmediato la prueba de elegibilidad para seleccionar a los nuevos docentes, según lo establecido por ley en 2020 y de conformidad con un fallo de 2012 de la Sala Constitucional que requiere que quienes participan en concursos públicos pasen una prueba de conocimientos (OECD, 2017[24]). En la actualidad, dicha prueba se requiere solo para puestos de enseñanza de idiomas extranjeros (inglés y francés). La introducción de un período formal de inducción y prueba también ayudaría a garantizar que los docentes principiantes reciban apoyo al inicio de su profesión (OECD, 2017[24]).

La prueba de elegibilidad podría diseñarse de acuerdo con los estándares que deben tener los egresados en educación cuando finalizan sus estudios, según lo establecido en el Marco Nacional de Cualificaciones para Carreras de Educación 2022. La tasa de aprobación de la prueba también podría ser un indicador sobre la calidad de los diferentes programas de educación superior. Esto impulsaría a los estudiantes a demandar programas de calidad (PEN, 2018[37]) y brindaría a las universidades un incentivo para revisar sus programas de acuerdo con el marco.

En Costa Rica casi todos los docentes cuentan con educación terciaria, pero el título por sí solo no es garantía de la calidad de la formación recibida, y existe evidencia de que los programas en educación son heterogéneos en términos de contenido y calidad (Badilla, 2016[38]). Las universidades pueden solicitar al Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) que acredite sus programas para dar una señal de que cumplen con estándares mínimos de calidad. Sin embargo, la acreditación no es obligatoria y en la práctica muy pocos programas en educación están acreditados (13%, SINAES 2022), la mayoría ofrecidos por universidades públicas (35 de 44). La evidencia de las evaluaciones de calidad de los docentes, realizadas por el Ministerio de Educación Pública (MEP) en inglés (2008 y 2015) y matemáticas (2010), destaca que los graduados de universidades públicas tienden a desempeñarse mejor que los graduados de universidades privadas (PEN, 2015[22]). Sin embargo, la gran mayoría de los graduados en educación provienen de universidades privadas (alrededor del 70% durante 2014-20). Además, en la actualidad pocas universidades privadas ofrecen a los estudiantes la posibilidad de realizar prácticas en docencia. Lograr que estas prácticas en docencia formen parte de la prueba de elegibilidad para los nuevos docentes, o un requisito obligatorio para la acreditación de cualquier título en educación, presionaría a las universidades a ampliar su uso.

El sistema actual de contratación podría modificarse para ofrecer un mayor incentivo de manera que los estudiantes asistan a programas acreditados. Los concursos públicos para nuevos puestos de docente otorgan solo dos puntos adicionales a los programas acreditados, de una puntuación máxima de 110. Este es un incentivo insuficiente y cuando eligen el programa que desean cursar, los estudiantes toman en cuenta otros criterios además de la acreditación, como una menor duración (Lentini, 2017[39]). Hacer que la acreditación de los programas educativos sea obligatoria es una vía alternativa para mejorar la formación de los futuros docentes (OECD, 2017[24]). La acreditación de un programa podría ser automática cuando es otorgada por una organización de acreditación reconocida internacionalmente.

Quedan demasiados puestos vacantes después de cada concurso público, lo que indica que hay ineficiencias en el sistema de contratación. En general, los concursos públicos son utilizados por los docentes en servicio para cambiar de centro educativo, lo que según la normativa actual solo se permite por motivos excepcionales (por ejemplo, enfermedad). No hay sanción por rechazar un lugar y los docentes en servicio pueden rechazarlo si no se ajusta a sus preferencias. En 2017 alrededor de cuatro de cada diez puestos quedaron vacantes porque fueron rechazados (La Nación 2017). Las vacantes representan un costo para el Ministerio de Educación Pública, que debe iniciar un nuevo proceso de contratación, y para los estudiantes, que corren el riesgo de no tener docente, al menos, durante una parte del año académico. Este sistema también dificulta la asignación de docentes a los centros educativos que más los necesitan. Costa Rica podría mejorar la eficiencia del sistema de reclutamiento al reducir el incentivo para que los docentes en servicio utilicen concursos públicos por motivos de traslado. Esto podría lograrse modificando la regulación para facilitar el traslado de los docentes en servicio. Podrían fortalecerse los incentivos financieros actuales para animar a los docentes de alto valor agregado a trasladarse a los centros educativos más necesitados (Recuadro 2.6), aunque un requisito previo para que estos incentivos sean efectivos es que exista un buen sistema de evaluación del desempeño de los docentes, quizás con respecto a metas medibles para cada programa educativo.

Recuadro 2.6. Evidencia internacional sobre cómo abordar la escasez de docentes en áreas desfavorecidas

En Australia, el programa High-Achieving Teachers, que empezó en 2020, ofrece alternativas basadas en el empleo en el campo de la enseñanza, para personas de alto rendimiento comprometidas con seguir una carrera docente. Durante tres años, el programa reclutará a 440 graduados universitarios de alto rendimiento que tengan el conocimiento, las habilidades y la experiencia que necesitan los centros educativos. Los participantes ocupan puestos docentes en centros de educación secundaria australianos desfavorecidos, que tienen escasez de docentes. El objetivo es que los estudiantes de

centros educativos desfavorecidos se beneficien cuando se contrate a graduados universitarios de alto rendimiento, incluidos aquellos con un título en ciencias, tecnología, ingeniería y/o matemáticas y aquellos provenientes de la misma región, para enseñar en ese centro educativo.

En Canadá, un centro de Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI) en el norte de Winnipeg, que está dirigido a niños con múltiples factores de riesgo y está ubicado en el corazón de una comunidad empobrecida, más que todo indígena, recluta y capacita al personal local activamente, lo que resulta en una menor rotación de lo que sería de otro modo, y una mayor confianza entre los padres y el personal.

Francia creó Zonas de Educación Prioritaria (ZEP) con recursos especiales destinados a centros educativos desfavorecidos. El objetivo principal de las ZEP es disminuir las diferencias en el rendimiento académico entre los estudiantes de entornos socioeconómicamente desfavorecidos y otros estudiantes. Para atraer docentes a estos centros educativos, el gobierno introdujo varios incentivos. Los docentes nuevos que comienzan en los centros de ZEP pueden recurrir a una red de asesores y mentores educativos para apoyarlos. Clases más pequeñas (no más de 25 alumnos por clase) con más tiempo para el trabajo en equipo, recursos para proyectos culturales y deportivos con los alumnos y tiempo de consulta remunerado, también pretenden atraer a los docentes a estos centros educativos. También existen planes de incentivos con una prima anual bruto de 1.734 EUR para los docentes de centros en los que el 55% de los alumnos pertenecen a las categorías socioeconómicas menos favorecidas, y de 2.312 EUR para aquellos docentes de centros en los que el 70% de los estudiantes pertenecen a las categorías socioeconómicas menos favorecidas.

En España, un sistema de créditos permite que los docentes que trabajan en entornos escolares más desfavorecidos y diversos en determinadas regiones obtengan créditos adicionales. Estos créditos pueden utilizarse para obtener promociones, optar por cambiar de centro y obtener un aumento salarial después de seis años.

Desde los años académicos 1999-2000, el estado de Washington ha otorgado incentivos salariales a los Docentes Certificados por la Junta Nacional de Evaluación (NBCT, por sus siglas en inglés) en centros educativos de alta necesidad. En 2007, Washington también introdujo un incentivo adicional para los docentes de los centros de alta pobreza. Durante el primer año del nuevo programa de incentivos, el número de certificaciones en NBCT en Washington aumentó un 88%. Para 2013, la brecha en la certificación de la Junta entre los centros educativos de baja y alta pobreza no solo había disminuido sino que se había revertido.

Fuente: (Brussino, 2021[40]; OECD, 2022[41]; Cerna, 2019[42]; OECD, 2017[43]).

Fortalecimiento de la formación en servicio de los docentes

Fortalecer la formación en servicio de los docentes en términos de acceso, cobertura y calidad de la formación podría ayudar a mejorar la calidad del sistema educativo de Costa Rica. También reduciría la desigualdad de oportunidades en la educación.

El rendimiento deficiente de los estudiantes en habilidades de lectura destaca que más docentes podrían beneficiarse de la formación en servicio para adquirir habilidades pedagógicas y prácticas de enseñanza que mejoren los hábitos de lectura de los estudiantes, como pedirles que lean textos largos y complejos y usar diferentes tipos de textos en la clase (de ficción, digitales, figuras, cuadros) (Barquero, 2021[44]; Reimers, 2008[45]). En cambio, los docentes de preescolar podrían recibir capacitación específica para promover el desarrollo temprano de la alfabetización y las habilidades lingüísticas mediante el uso de mejores prácticas como la lectura compartida, aumentar el vocabulario de los menores y atender mejor las necesidades de los estudiantes con dificultades en la comunicación oral (PEN, 2019[46]). Las habilidades de lectura afectan la capacidad de aprendizaje a través de la vida, y las brechas en las

habilidades de lectura que se desarrollan a una edad temprana producen un efecto permanente y perpetúan la desigualdad. Fortalecer las habilidades de lectura de los grupos desfavorecidos desde edades tempranas debe ser una prioridad para Costa Rica.

Para que el cambio en el currículo sea efectivo, más docentes podrían recibir capacitación adecuada y apoyo de consultores o compañeros experimentados, para ayudarlos a implementar el nuevo currículo en clase. De hecho, muchos docentes no se sintieron preparados para aplicar las prácticas nuevas docentes y continuaron utilizando las tradicionales (PEN, 2018[37]). La introducción de una Estrategia de Tutorías para el Personal Docente en temas relacionados con el aprendizaje de la lectura y la escritura para docentes de educación primaria del primer al tercer grado, es una iniciativa muy prometedora.

Brindar formación de calidad a docentes en servicio podría ayudar a mejorar los resultados del aprendizaje en matemáticas y ciencias. La teoría y la evidencia señalan que el aprendizaje mediante investigación es más efectivo que el modelo deductivo tradicional centrado en el docente para desarrollar el nivel del conocimiento científico, la resolución de problemas y las habilidades cognitivas de los estudiantes (Cairns, 2019[47]). De este modo, la formación podría contribuir a ampliar el uso del modelo de aprendizaje mediante investigación en la enseñanza de las ciencias.

Integrar tecnologías de la información en el sistema educativo tiene el potencial de mejorar su cobertura y calidad, para facilitar el desarrollo profesional de los docentes y ayudar al proceso de aprendizaje de los estudiantes (Minea-Pic, 2020[48]). Iniciativas recientes han aumentado la oferta de capacitación para docentes en el uso de TI con fines pedagógicos, incluida una variedad de cursos ofrecidos de forma virtual. Durante la crisis de COVID-19, casi todos los docentes recibieron capacitación virtual sobre cómo enseñar en un entorno de aprendizaje digital (por ejemplo, crear un aula colaborativa o conectarse en comunidades de aprendizaje profesional) y, en 2021, alrededor de 2.000 docentes participaron en el Programa de seminarios web para la actualización de docentes destinado a desarrollar competencias digitales y pedagógicas usando el programa Microsoft Teams. No obstante, Costa Rica podría ampliar la capacitación en TI con fines pedagógicos y en el desarrollo de material didáctico digital (Zúñiga, 2021[26]). Incluir estas capacitaciones también en programas de educación terciaria podría permitir que más docentes adquieran buenas habilidades digitales y la capacidad de usarlas de manera efectiva.

A pesar de los potenciales beneficios de recibir formación en servicio, pocos docentes en Costa Rica la utilizan. Una encuesta de 2015 encontró que solo alrededor del 40% de los docentes encuestados habían recibido capacitación profesional en el último año (PEN, 2021[13]), y alrededor del 80% de los docentes habían recibido formación en servicio entre 2019 y 2021 (Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022). Estos números son bajos si se comparan con la experiencia internacional, ya que según las evaluaciones de la OCDE, en 2018 alrededor del 94% de los docentes en 31 países participaron en al menos una actividad de desarrollo profesional el año anterior (OECD, 2019[49]). Además, en Costa Rica el apoyo presencial después de la capacitación también es deficiente; solo el 30% de las capacitaciones lo tienen (PEN, 2021[13]). Es necesario fortalecer el apoyo presencial después de la capacitación. Finalmente, la ampliación de los beneficios de la capacitación a otros docentes también es limitada.

A pesar de que el acceso a la capacitación está disponible durante todo el año, se concentra al final del año académico para no interrumpir el proceso educativo. El acceso a la capacitación podría mejorarse haciéndola más accesible durante todo el año, al menos a una parte de los docentes, para acelerar la actualización del personal docente. Algunos de los docentes en formación podrían ser reemplazados temporalmente por docentes de apoyo o graduados en educación, con el beneficio de que estos estarían adquiriendo la práctica docente. Un mayor uso de la capacitación virtual también podría aumentar el acceso a la capacitación y reducir su costo.

Es necesario que se haga una mejor evaluación de los resultados de la capacitación de los docentes. El Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (UGS) tiene a su cargo la implementación de Plan Nacional de Formación Permanente “Actualizándonos” 2016, cuyo objetivo es fortalecer el sistema

de formación docente. Sin embargo, la UGS no tiene suficiente personal para evaluar de manera adecuada el resultado de la capacitación. El departamento de seguimiento y evaluación emplea solo a nueve personas en comparación con los 80.000 empleados del Ministerio de Educación Pública. Dadas estas limitaciones, la UGS evalúa la pertinencia, la eficacia y el impacto a corto plazo de las actividades de capacitación solicitando a quienes participan en estas que evalúen su nivel de satisfacción con la capacitación recibida, así como el aprendizaje logrado y su aplicabilidad.

Fortalecimiento del proceso de evaluación

El sistema actual para evaluar la calidad de los docentes no crea incentivos adecuados para que los directores y el personal docente participen en un proceso continuo para mejorar la calidad de los servicios educativos que brindan. El informe periódico que envía el Ministerio de Educación Pública a los directores de los centros educativos, que destaca las debilidades de sus alumnos con base en los resultados de las pruebas nacionales estandarizadas, rara vez se utiliza como insumo para tomar acciones concretas (PEN, 2018[37]).

La evaluación anual de los docentes que preparan los directores de los centros educativos es ineficaz para contribuir a una mejora continua en los esfuerzos de la enseñanza. Los directores de centros educativos se abstienen de señalar las deficiencias de los docentes para no perjudicar la relación con los miembros del personal (PEN, 2018[37]). De este modo, casi todos los docentes reciben una evaluación positiva (99,7% en 2016). El Ministerio de Educación Pública podría aumentar el uso de pruebas de evaluación de conocimientos de los docentes y utilizar los resultados para diseñar nuevos programas de capacitación. Estas pruebas rara vez se utilizan, pero ayudaron a mejorar la calidad de los profesores de inglés en el pasado.

Siguiendo recomendaciones anteriores de la OCDE (OECD, 2017[24]) Costa Rica está desarrollando un marco para la evaluación de la calidad de la educación que debe ser presentado al Consejo Superior de Educación (CSE) para su aprobación. El marco indicará qué tareas y pruebas deben considerarse para la evaluación de los docentes, y brindará orientación sobre cómo brindar retroalimentación y apoyo a los docentes. En 2021 Costa Rica se unió al Estudio Internacional de Enseñanza y Aprendizaje de la OCDE (*TALIS*, por sus siglas en inglés) para fortalecer el seguimiento de la calidad docente en el sistema educativo.

Mejorar la gobernanza y regulación de las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas

La gestión del financiamiento público por parte de las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas (Recuadro 2.7) muestra ineficiencias y carece de rendición de cuentas y transparencia. Los miembros de las Juntas no siempre cuentan con las competencias adecuadas para llevar a cabo las tareas administrativas, como el conocimiento de las regulaciones correspondientes, lo que provoca un uso ineficiente de los recursos públicos. Esto es importante, más que todo, en áreas con comunidades indígenas donde los miembros de las Juntas rara vez reciben capacitación o supervisión por parte del Ministerio de Educación Pública ni documentación oficial traducida al idioma indígena.

Con frecuencia, la actividad de las Juntas es obstaculizada por las municipalidades que retrasan el nombramiento o la destitución de sus miembros o no siguen los procesos legales, lo que abre procesos contenciosos, con repercusiones en la continuidad de la prestación de los servicios educativos. Una reforma del reglamento de las Juntas podría ayudar a evitar que la inacción de las municipalidades paralice la actividad de las Juntas. Reformar los requisitos mínimos de los miembros de las Juntas y garantizar que reciban una capacitación adecuada para desempeñar su función podría ayudar a mejorar su eficiencia.

Recuadro 2.7. El papel de la educación y las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas en el sistema educativo

Las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas son entidades descentralizadas con personalidad jurídica y patrimonio propio que por ley tienen la función de garantizar el derecho a la educación y establecer un vínculo entre los centros educativos y la comunidad local. En coordinación con el director y los docentes de cada centro educativo, las Juntas gestionan los fondos públicos que reciben del Ministerio de Educación Pública (MEP) para dotar a las escuelas de los bienes (por ejemplo, alimentos, equipos técnicos o material didáctico) y servicios (por ejemplo, transporte y comedores), apoyo técnico, pago de servicios básicos) que necesitan para garantizar el derecho a la educación. Los integrantes de las Juntas son designados por el Concejo Municipal, deben cumplir con los requisitos que establece la ley y deben recibir una capacitación adecuada para el desempeño de sus funciones, que es impartida por el Ministerio de Educación Pública. Por ley, las Juntas están obligadas a utilizar el Sistema Único de Compras Públicas (SICOP) para la compra de bienes, y para a la compra de víveres, están obligadas a comprarle al Consejo Nacional de Producción (CNP). Cada año, las Juntas deben presentar un informe de rendición de cuentas del presupuesto que respete las normas contables predeterminadas. En áreas con comunidades indígenas las Juntas integran un Consejo Indígena Local compuesto por miembros de la comunidad indígena.

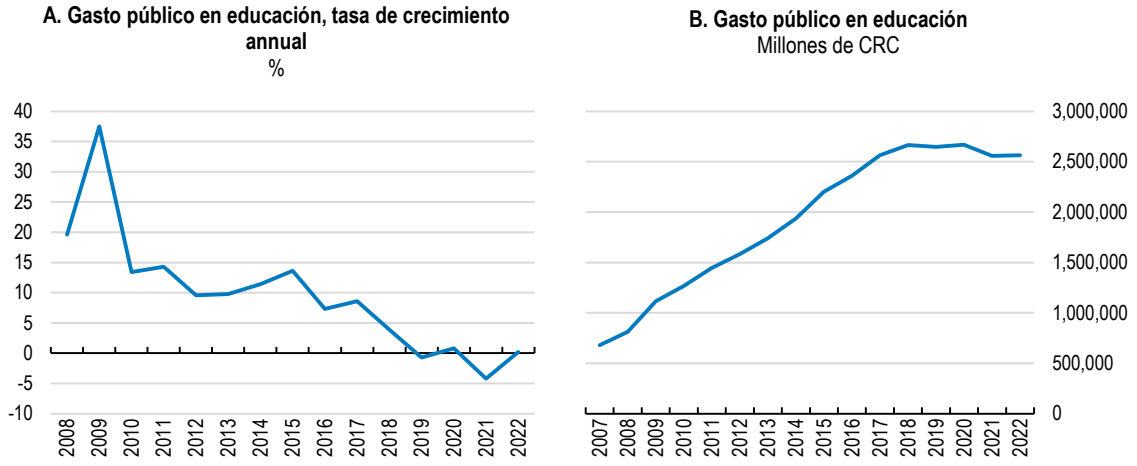
Los controles financieros sobre los presupuestos de las Juntas son deficientes y, en general, carecen de supervisión sistemática a nivel regional y nacional, lo que dificulta obtener una idea clara de la eficiencia general de las Juntas. Los informes trimestrales que las Juntas deben presentar a las Direcciones Regionales muchas veces no respetan los estándares requeridos, o se presentan con retraso y el Ministerio de Educación Pública rara vez ordena auditorías externas sobre los informes presupuestarios de las Juntas. Una reforma reglamentaria de la gobernanza de las Juntas podría permitir una mayor rendición de cuentas y transparencia; también mediante la digitalización de los procesos presupuestarios para garantizar el respeto de las normas. Usar con mayor frecuencia la facultad de requerir auditorías externas también podría ayudar a fomentar la transparencia presupuestaria de las Juntas.

La evidencia muestra que la obligación de las Juntas de comprarle los alimentos al Consejo Nacional de Producción (CNP) resulta en el pago de precios más altos que si las Juntas pudieran operar libremente en el mercado. Cambiar esta regulación que *de facto* le da poder de monopolio al CNP permitiría que las Juntas logren ahorros considerables. Asimismo, más Juntas deberían implementar las huertas escolares para promover su potencial para abastecer los comedores escolares.

Priorizar el gasto en las primeras etapas de la educación para favorecer más el crecimiento y la equidad

En Costa Rica, la Constitución exige un objetivo presupuestario para la educación del 8% del PIB, y a lo largo del tiempo se han asignado recursos significativos a la educación y la capacitación. Sin embargo, los considerables y crecientes déficits gubernamentales han aumentado el nivel de la deuda, que actualmente se acerca al 70% del PIB (Capítulo 1); esto implica que la regla fiscal deberá contener el gasto en educación durante los próximos años (Figura 2.12). En este contexto, Costa Rica tiene que establecer prioridades para el gasto en educación y también abordar las pérdidas de aprendizaje sufridas en años recientes con el fin de evitar efectos negativos prolongados.

Figura 2.12. Las restricciones fiscales limitan el gasto en educación



Fuente: Contraloría General de la República.

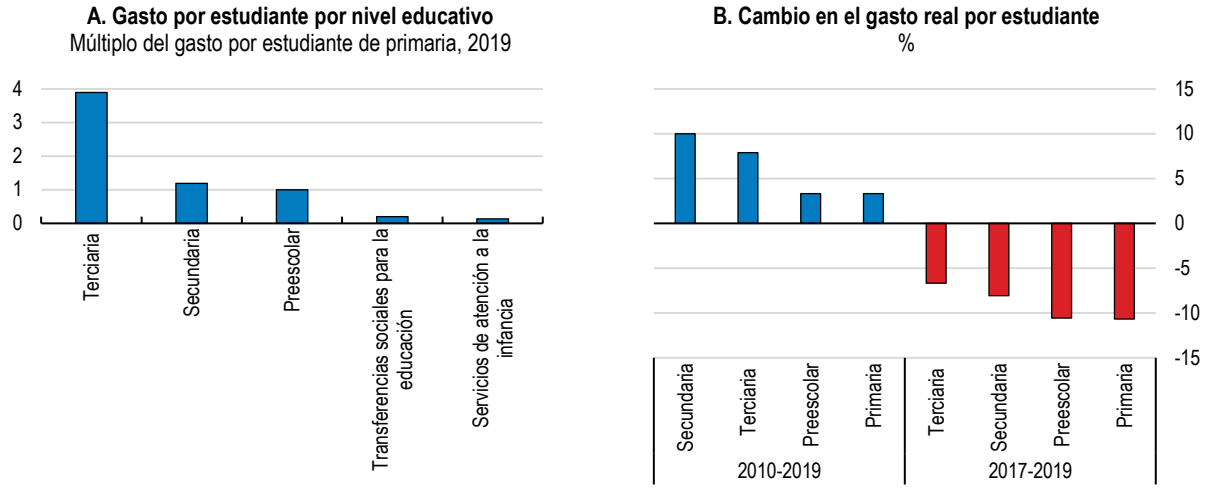
StatLink https://stat.link/at2c14

El gasto total en educación ha disminuido en los últimos años, pero ha disminuido menos en la educación terciaria (Figura 2.13, Panel B). Además, el gasto actual por estudiante es el más alto en educación terciaria, alrededor de cuatro veces más que en primaria, secundaria o preescolar (Figura 2.13, Panel A). Este gasto es mucho más alto que en el país promedio de la OCDE, donde el gasto total por estudiante en educación terciaria es alrededor de 1,7 veces mayor que en educación primaria, secundaria y postsecundaria vocacional no terciaria (OECD, 2021[50]). Esta estructura de gasto regresivo debe cambiar y el gasto debe volver a priorizarse hacia niveles educativos más tempranos, ya que la inversión en estas áreas genera beneficios económicos y sociales positivos a largo plazo que son mucho mayores que el costo inicial (Psacharopoulos, 2018[51]; OECD, 2017[52]).

Para abordar los cambios en las necesidades de gasto debido a la baja tasa de fertilidad, se requiere una planificación cuidadosa a largo plazo. El reducirse del tamaño de la cohorte joven conducirá a una disminución gradual en el número de estudiantes en la carrera de educación. Al mismo tiempo, es probable que aumenten las tasas de matrícula en la educación secundaria y terciaria, ya que actualmente son bajas.

Las medidas de contención del gasto deben centrarse en el gasto corriente, ya que en el pasado los grandes aumentos del gasto no se tradujeron en una mejora sustancial de la infraestructura educativa. Sería posible obtener ahorros haciendo un uso más eficiente de los recursos. Por ejemplo, reducir la repitencia, que es alta en la educación secundaria de Costa Rica (por encima del 10% en promedio entre 2010 y 2018) y costosa (4% del gasto total en educación primaria y secundaria para el país promedio de la OCDE) podría ayudar (OECD, 2012[53]). La digitalización de la educación podría aumentar la eficiencia del gasto, por ejemplo, al aportar un mapa más claro de la distribución de docentes y estudiantes en el país, lo que ayudaría a evitar la asignación incorrecta del personal docente que hace que los centros educativos tengan escasez o exceso de personal. La digitalización también podría ayudar a reducir la sobrestimación en el número de estudiantes en los centros educativos, lo que actualmente conduce a mayores transferencias de lo necesario.

Figura 2.13. El gasto por estudiante es el más alto en educación terciaria



Nota: Entre 2010 y 2022 el presupuesto destinado al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) creció 2,5 veces en términos nominales.
Fuente: PEN 2021.

StatLink https://stat.link/6epn9y

Mejorar la educación terciaria

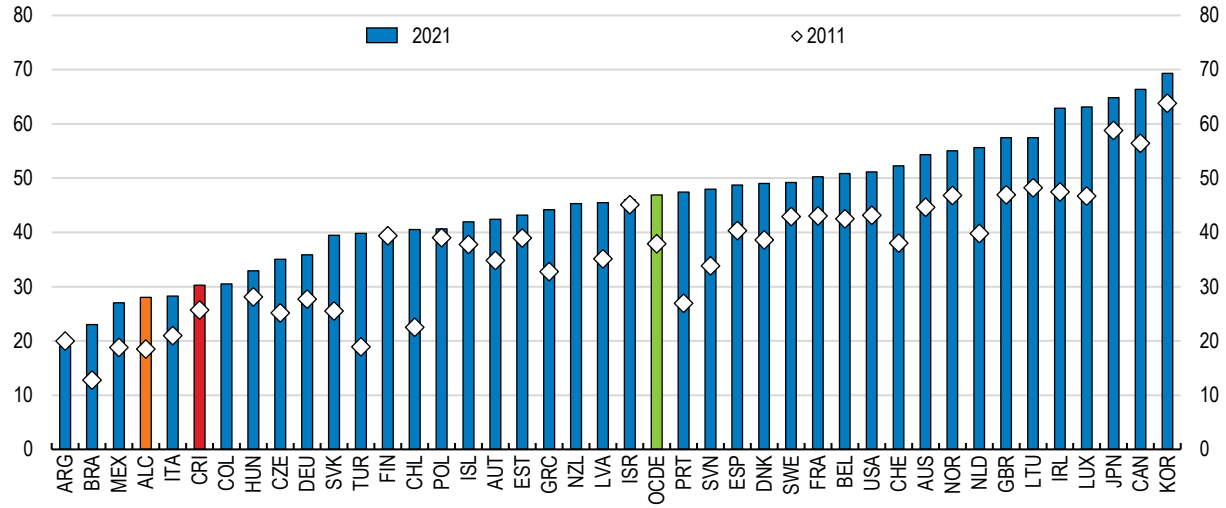
Aumentar las tasas de graduación en educación terciaria y mejorar la eficiencia del gasto en educación terciaria

La tasa de rendimiento de la educación terciaria ha aumentado en la última década. La proporción de adultos jóvenes con educación superior es más alta que en algunos países pares de la región, como Brasil, Colombia y México, pero aún está por debajo del promedio de la OCDE (Figura 2.14). Sin embargo, el número absoluto de títulos otorgados por las instituciones costarricenses de educación superior se ha estancado en los últimos años (Figura 2.15, Panel A). Esto se debe, en parte, a que el tiempo promedio de graduación es elevado, favorecido por la posibilidad de hacer varias veces el mismo examen sin sanciones, la presencia de estudiantes matriculados en múltiples carreras y la reducción en el número de egresados de universidades privadas, y porque no ya no hay espacio/cupo para aumentar la tasa de matrícula en educación terciaria de estudiantes de grupos socioeconómicos favorecidos, que fue un factor importante en el aumento general del número de graduados en educación terciaria en los últimos años, cuya tasa de matrícula ya alcanzó un nivel muy alto (Figura 2.18).

El estancamiento en la oferta de graduados en educación terciaria contrasta con una demanda relativamente alta, lo que se traduce en importantes beneficios laborales y económicos para la educación terciaria en Costa Rica. Alrededor de un tercio de los puestos de trabajo que requiere el sector privado es para perfiles que requieren educación superior en áreas como administración (40%), ciencias e ingeniería (27%), educación (12%) y telecomunicaciones (8,2%) (CONAPE, 2021[54]). Los graduados de educación terciaria tienen la tasa de empleo más alta, alrededor del 70% (Figura 2.16, Panel A), y la educación terciaria brinda acceso a trabajos formales que son más resilientes a las fluctuaciones económicas. Durante la pandemia de COVID-19, la reducción en el empleo y la tasa de participación en el mercado laboral de las personas con educación terciaria fue menor que la de la población con niveles más bajos de calificación (Figura 2.16, Panel B). Las ventajas que se logran en términos de ingresos, cuando se tiene educación terciaria en Costa Rica, son las cuarta más altas entre los países de la OCDE (Figura 2.17).

Figura 2.14. El nivel de educación terciaria ha aumentado, pero hay oportunidades para mejorar

Porcentaje de personas de 25 a 34 años con educación terciaria como el nivel más alto alcanzado

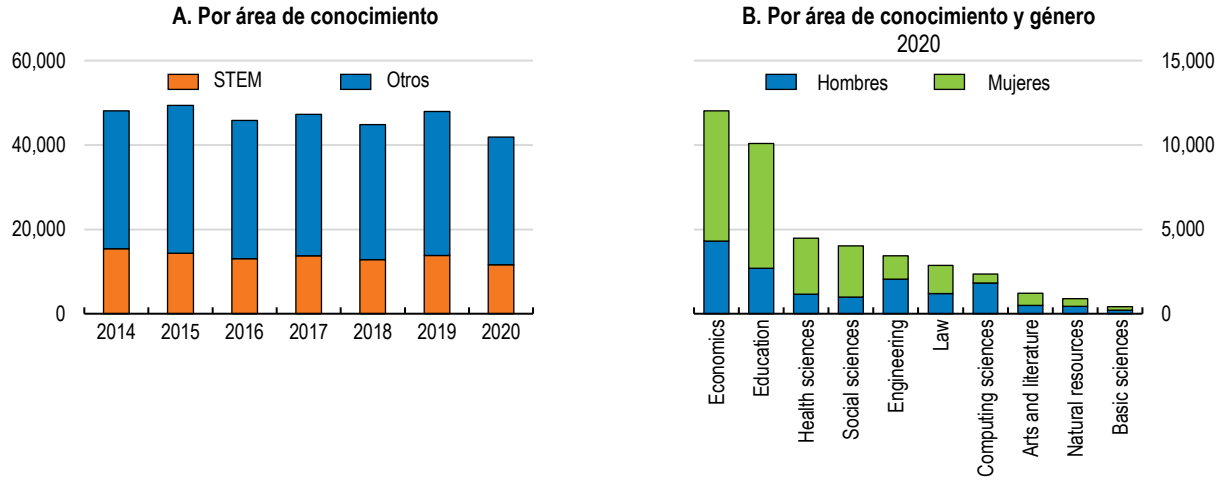


Nota: ALC se refiere a Chile, Colombia, México, Argentina y Brasil.
Fuente: Base de datos de educación de la OCDE.

StatLink https://stat.link/lo5pcw

Figura 2.15. Recientemente el número de títulos de educación terciaria otorgados se ha estancado

Total de títulos otorgados por área de conocimiento y género

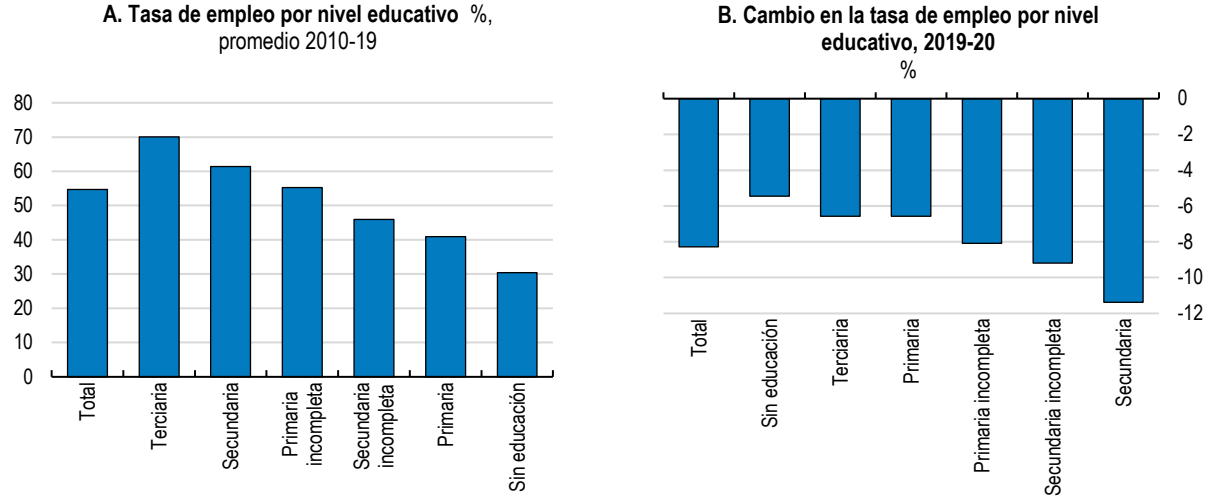


Nota: La figura presenta todos los títulos otorgados por las cinco instituciones públicas de educación superior y 51 privadas, e incluye todos los niveles de calificación de educación terciaria desde CINE 5 (educación terciaria de ciclo corto) hasta CINE 8 (doctorado).
Fuente: Conjunto de datos de HIPATIA.

StatLink https://stat.link/gtupy3

Mejorar la eficiencia del gasto en educación terciaria es clave para que Costa Rica mejore las tasas de graduación terciaria en un entorno fiscal limitado. Además, para aumentar las tasas de graduación y el nivel de preparación de los estudiantes de secundaria, lo cual es un requisito previo para aumentar la demanda por educación terciaria, Costa Rica se beneficiaría si reorienta el gasto en educación hacia los niveles pre-terciaria.

Figura 2.16. Los graduados de educación terciaria tienen los mejores resultados laborales

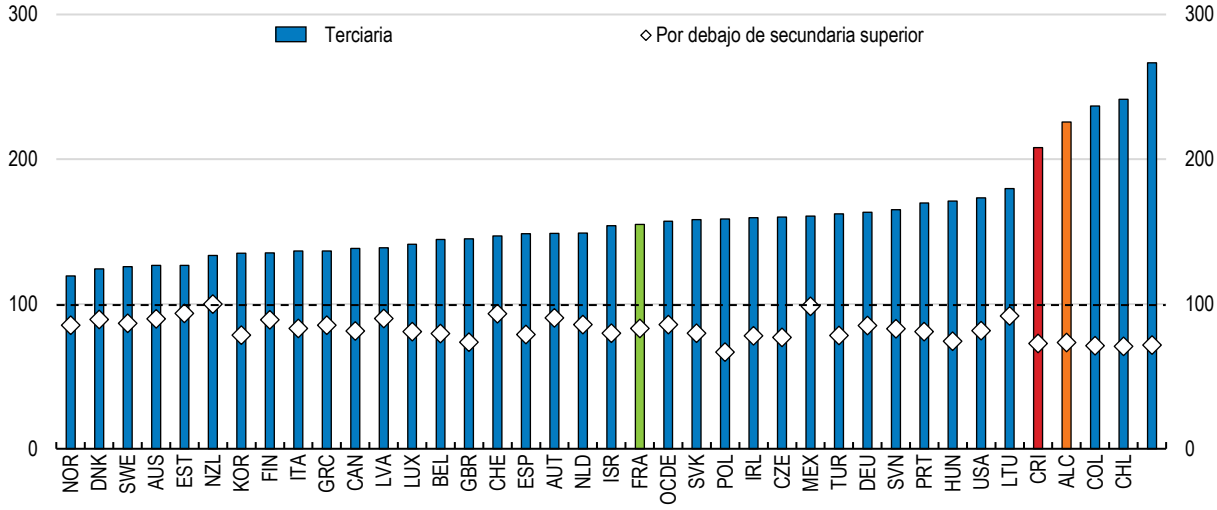


Fuente: Conjunto de datos del PEN.

StatLink https://stat.link/9fytbd

Figura 2.17. Los beneficios económicos de la educación superior en Costa Rica se encuentran entre los más altos de los países de la OCDE

Ingresos relativos de los trabajadores, por nivel educativo, personas de 25 a 64 años con ingresos del empleo (trabajadores a tiempo completo durante todo el año); nivel de educación secundaria superior = 100, 2020 o último año disponible



Nota: ALC se refiere a Chile, Colombia, México y Brasil.
Fuente: OCDE (2022), Education at a Glance.

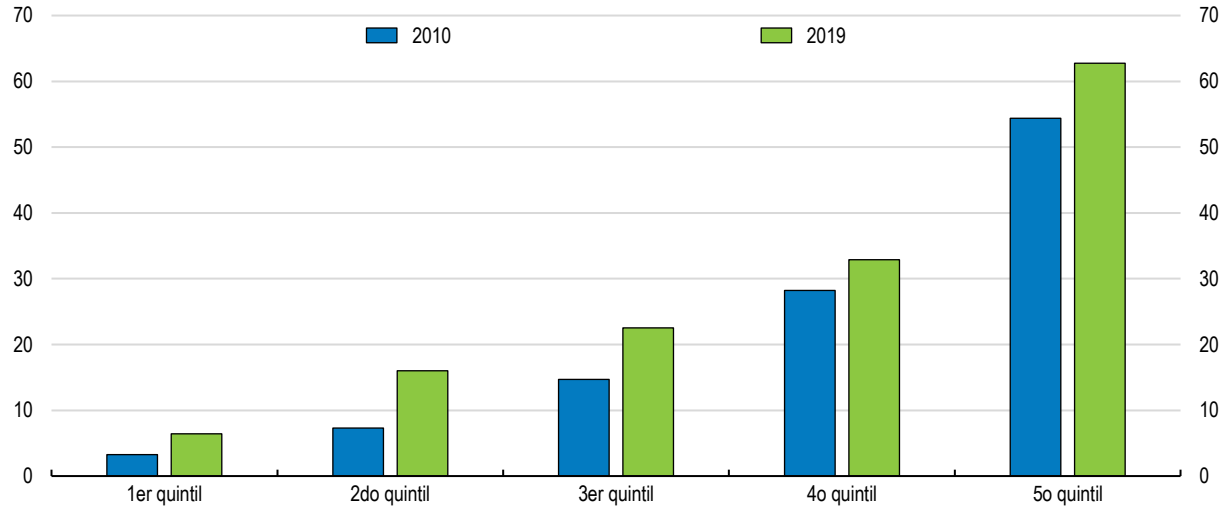
StatLink https://stat.link/2i5e6j

Mejorar el acceso a la educación terciaria para los grupos vulnerables

El acceso a la educación terciaria se correlaciona positivamente con las condiciones socioeconómicas, y la tasa neta de matrícula en educación terciaria de las familias del quintil superior de ingresos es alrededor de diez veces mayor que la de las familias del quintil inferior de ingresos (Figura 2.18). Estas desigualdades son persistentes y en la última década el aumento de la tasa neta de matrícula de los hogares de mayores ingresos fue el doble que el de los hogares de menores ingresos.

Figura 2.18. Las disparidades socioeconómicas se reflejan en el acceso a la educación terciaria

Tasa neta de matrícula en educación terciaria, por quintil de ingreso, %



Fuente: SEDLAC.

StatLink https://stat.link/cb8q1k

Para seguir aumentando la proporción de jóvenes con educación terciaria, los esfuerzos deben centrarse en ampliar el acceso para los estudiantes que provienen de entornos más vulnerables que, hoy por hoy, tienen menos probabilidades de completar la educación secundaria superior, tienden a tener una preparación más deficiente para la educación terciaria, o carecen de recursos financieros para realizar estudios terciarios. Mejorar la calidad de la educación en los primeros niveles de educación y reducir la exclusión en la educación secundaria son requisitos previos fundamentales para aumentar la demanda de educación terciaria y la igualdad de oportunidades en la educación en Costa Rica.

Es más probable que las pérdidas educativas sufridas por las cohortes más jóvenes en los últimos años afecten a los estudiantes de grupos vulnerables y representen un desafío adicional para el objetivo de aumentar la matrícula en la educación terciaria. El fortalecimiento de los servicios de apoyo a los estudiantes por medio de clases de orientación, tutorías y nivelación durante la educación primaria y secundaria reduciría estas pérdidas y aumentaría la demanda futura de educación terciaria.

La falta de financiamiento e información sobre el financiamiento, dificultan el acceso a la universidad a los grupos más vulnerables. El gasto social (becas y ayudas sociales) que aumenta la igualdad de oportunidades en la educación, no debe reducirse a pesar de las restricciones fiscales. Costa Rica debe mejorar la focalización del sistema de financiamiento para aumentar la asistencia a la educación terciaria de estudiantes con potencial que provienen de entornos vulnerables y es posible que no tengan información sobre los fondos disponibles y los beneficios de la educación terciaria, especialmente en áreas rurales. Los préstamos estudiantiles para educación superior de CONAPE han ido disminuyendo desde 2013, mientras que los posibles beneficiarios han aumentado. El uso de préstamos estudiantiles respaldados por el Gobierno, con plazos de reembolso que se basan en ingresos futuros, podría ampliarse para estudiantes que provienen de clase media. Esta política implicaría un riesgo fiscal muy bajo dados los altos beneficios económicos de la educación terciaria, y podría usarse para promover la matrícula en campos de interés nacional como las áreas STEM. Un proyecto piloto de préstamos sin garantía para estudiantes del Instituto Tecnológico de Costa Rica podría extenderse a otras universidades. Reducir el tiempo requerido para graduarse en universidades públicas, en algunos campos en los que es más prolongado que en universidades privadas (por ejemplo, títulos en educación), pero sin reducir la calidad de la educación, podría ayudar a reducir el costo de oportunidad de asistir a la educación terciaria y aumentar la demanda.

Lograr que las áreas STEM sean más atractivas para los estudiantes, especialmente para las mujeres

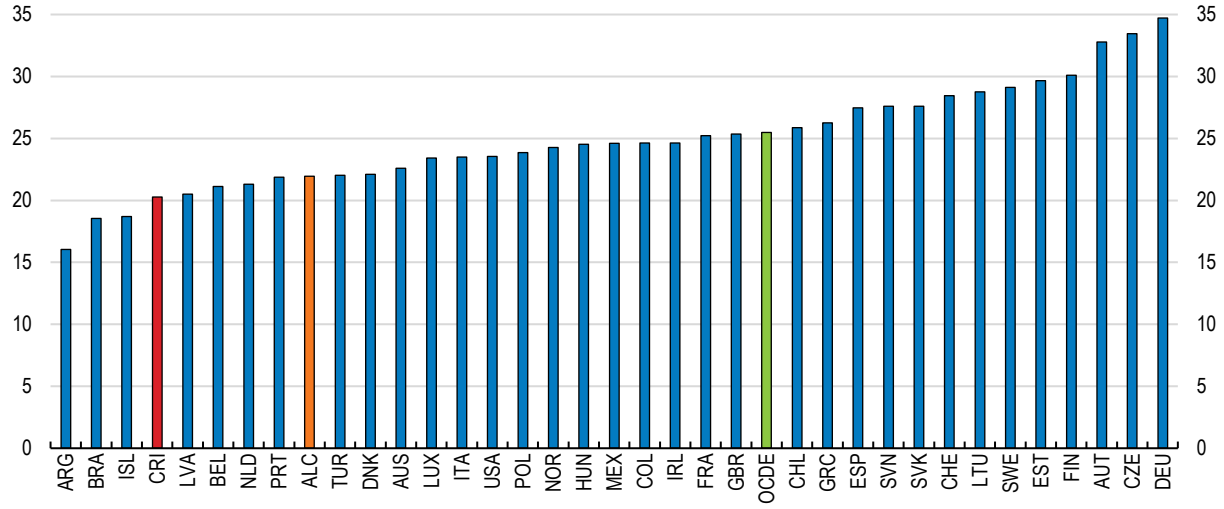
Las tasas de graduación deben mejorar, especialmente en las áreas de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM). Aunque entre 2015 y 2019 el número de graduados se mantuvo estable o incluso aumentó en la mayoría de las áreas STEM, la proporción de graduados STEM sigue siendo baja y por debajo del promedio de la OCDE (Figura 2.19) cuando se toman en cuenta todos los niveles de educación superior (terciaria de ciclo corto, licenciatura, maestría y doctorado). Aumentar la proporción de graduados en STEM ayudaría a dar respuesta a las necesidades del sector privado, cuyas necesidades en áreas como las telecomunicaciones, o la integración de sistemas automatizados en el proceso productivo no pueden satisfacerse con la oferta actual. En general, la información y las telecomunicaciones (TI) y la ingeniería se encuentran entre las áreas que brindan más oportunidades para trabajar en el sector privado, mientras que la mayoría de los graduados en educación y, en menor medida, en ciencias de la salud, están empleados en el sector público (Figura 2.20), cuya demanda de recursos humanos se verá contenida en los próximos años.

En la mayoría de las áreas STEM, excepto en las ciencias médicas donde el número de mujeres superó al de hombres en 2013, principalmente debido a la enfermería (Durán-Monge, 2022[55]), la brecha de género en la educación terciaria ha persistido o aumentado (telecomunicaciones), y en promedio, durante 2014-20, el número de hombres graduados fue el doble que el de mujeres graduadas. Exponer a las jóvenes a los campos STEM y animar a las que estén interesadas a seguir carreras científicas ayudaría a aumentar el número de mujeres en las áreas STEM. Los administradores y educadores deben crear entornos que corrijan las percepciones negativas existentes que las jóvenes puedan desarrollar hacia las disciplinas científicas. Los programas de tutoría y el reconocimiento de mujeres eminentes en la industria STEM pueden aumentar la confianza de las jóvenes para continuar sus estudios en áreas científicas. En 2015, se estableció un programa en Francia de tutoría para mujeres estudiantes de doctorado con el fin de brindarles orientación profesional y ayudarles a ganar confianza y fomentar en ellas la capacidad de valorar sus habilidades (Morris, 2021[56]). En 2021, el programa involucró a 100 tutores de tres universidades. En los Estados Unidos, desde 2008, el capítulo de Massachusetts de la Asociación para Mujeres en la Ciencia (MASS-AWIS) organizó un programa de *Mentoring Circle* dirigido a jóvenes científicas de la academia y la industria para que reciban asesoramiento, apoyo e información de tutores experimentados (Fridkis-Hareli, 2011[57]).

Promover las innovaciones en la educación superior también podría contribuir a aumentar la calidad y el atractivo de las áreas STEM. Esto podría materializarse a través de la integración de los avances en conocimiento y tecnología en nuevos cursos y grados, más investigación y de mejor calidad, y una relación más estrecha entre las instituciones de educación superior con la sociedad y las empresas. La vinculación con el sector empresarial es clave, ya que la demanda de habilidades del sector privado debería retroalimentar la oferta de servicios de educación terciaria. La regulación es un gran obstáculo para la creación de nuevos cursos o grados. En las universidades privadas, el proceso de autorización es lento y engorroso, con una gran cantidad de requisitos y estándares que deben cumplirse, y la discrecionalidad del CONESUP lo hace incierto. En las universidades públicas, el principal obstáculo para la innovación es un proceso de toma de decisiones prolongado y complejo en el que muchos actores pueden usar el poder de veto. Agilizar la regulación en las universidades públicas y privadas facilitaría la apertura de nuevos cursos y programas, también en modalidades híbridas o a distancia, manteniendo la calidad.

Figura 2.19. Costa Rica tiene relativamente pocos graduados en STEM

Graduados de educación terciaria en STEM, % de todos los graduados, 2021 o último año disponible

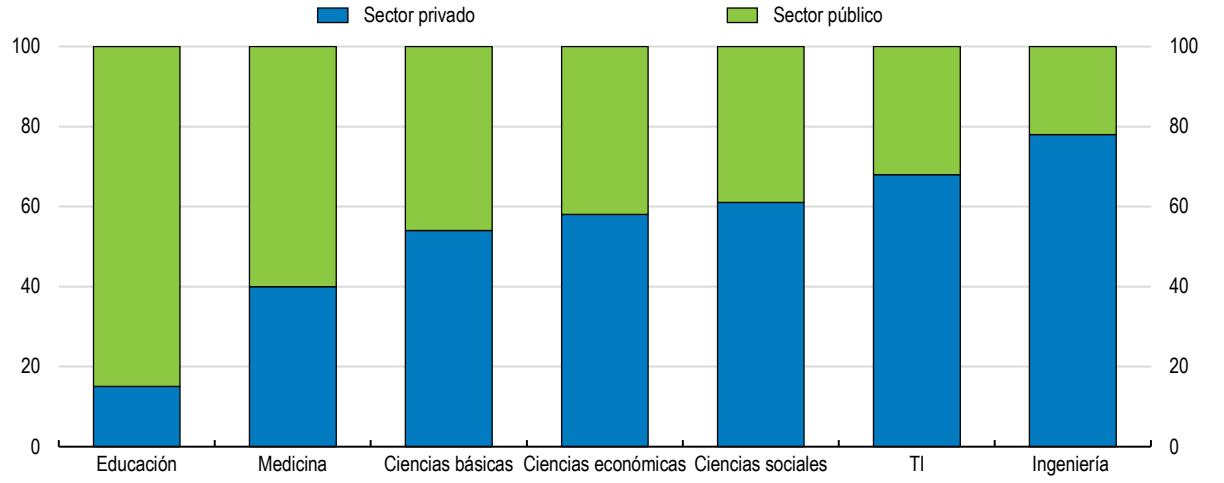


Nota: La distribución de graduados por área de estudio se calcula como la proporción de graduados de cada área sobre el total de graduados. STEM incluye a todos los graduados (educación terciaria de ciclo corto, licenciatura, maestría y doctorado) con un título en ciencias naturales, matemáticas y estadística; tecnologías de la información y la comunicación; e ingeniería, manufactura y construcción. ALC se refiere a Chile, Colombia, México, Argentina y Brasil.
Fuente: OCDE (2022), Education at a Glance.

StatLink https://stat.link/2n0s6c

Figura 2.20. Los graduados en educación y medicina se emplean más que todo en el sector público

Sector de empleo de las personas con educación terciaria tres años después de finalizar sus estudios, 2019



Fuente: Conjunto de datos del PEN.

StatLink https://stat.link/jh8qaf

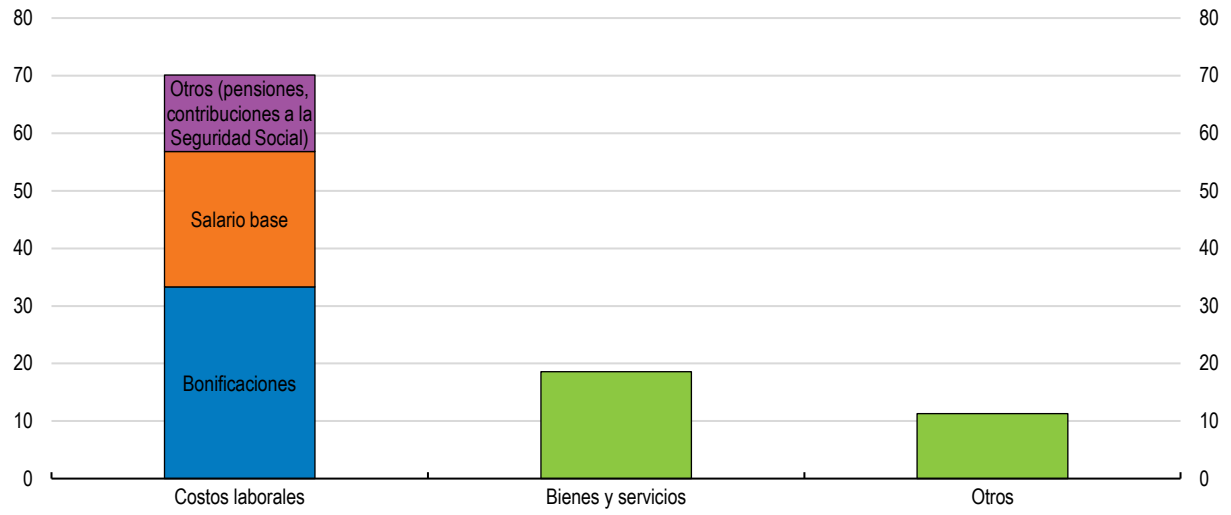
Lograr que el financiamiento de las universidades públicas sea más eficiente, responsable y transparente

Mejorar la eficiencia del gasto en las universidades públicas

Las universidades públicas se caracterizan por tienen una estructura de gasto rígida con costos laborales que representan alrededor del 70% del gasto total (Figura 2.21). Es posible obtener ahorros potencialmente grandes si se modifica el sistema salarial actual, que se caracteriza por un salario básico bajo y una variedad de bonificaciones que tienden a crecer automáticamente y son difíciles de modificar (PEN, 2021[13]). Con el tiempo, estas bonificaciones se han convertido en un costo permanente que supera el salario básico. Si el gasto por salarios se hubiera reducido en alrededor del 7,7 % para el período 2021-24, se habría producido un ahorro suficiente para compensar el recorte de financiamiento que se sufrió en 2021 (Vargas, 2021[58]). La implementación de la Ley Marco de Empleo Público aprobada en marzo de 2022 tiene el potencial de generar ahorros suficientes. La reforma introduce un sistema de salario único con escalas salariales iguales para funciones equivalentes, racionaliza las bonificaciones y las anualidades y establece un vínculo entre salario y desempeño. Estas son recomendaciones de larga data de la OCDE (ver también el Capítulo 1). Para implementar la reforma, las universidades definirán sus propias categorías laborales y escalas salariales. Sin embargo, la reducción del peso de los salarios en el gasto total debe hacerse con cuidado para permitir que las carreras de educación superior sigan atrayendo a personas con talento. De este modo, las universidades públicas podrían trasladar parte de los ahorros generados para aumentar la oferta en STEM (matrícula, cursos y equipos). Esto también podría lograrse compartiendo laboratorios y equipos de ingeniería, informática y ciencias básicas con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) o el sector privado (CONARE, 2015[59]).

Figura 2.21. Los costos laborales son el mayor componente de gasto de las universidades públicas

Composición del gasto público en universidades públicas, %, promedio 2007-19



Fuente: Conjunto de datos del PEN.

StatLink https://stat.link/0so31y

Las universidades públicas podrían compartir una plataforma única para la gestión de funciones administrativas (becas, matrícula, sistema contable, compra de bienes y servicios) y servicios didácticos (programas de cursos, exámenes) para beneficiarse de las economías de escala y facilitar el intercambio de información, colaboración y reconocimiento mutuo de cursos entre universidades públicas. El uso de tecnologías de la información para centralizar la administración de las sucursales regionales de las universidades públicas que, a excepción de la Universidad Estatal a Distancia, replican a menor escala la estructura administrativa de la sede, podría generar mayores ahorros (PEN, 2021[13]).

Ampliación de las fuentes de ingresos

En Costa Rica, el costo de matrícula de las universidades públicas es bajo y representa entre el 3% y el 10% de los ingresos totales en las universidades públicas (Vargas, 2021[58]). Los costos bajos de la matrícula son un subsidio implícito para los estudiantes, que benefician principalmente a los que provienen de un entorno socioeconómico aventajado. En 2021, el 55% de los estudiantes de educación superior procedían de hogares en los dos quintiles de ingresos superiores y solo el 35% de familias de los dos quintiles de ingresos inferiores (PEN, 2021[13]). Lograr que el costo de la matrícula universitaria sea más progresivo aumentaría la igualdad de oportunidades en la educación. También aumentaría los ingresos que aliviarían el problema del financiamiento, aunque no lo resolverán. Un análisis del presupuesto del Tecnológico de Costa Rica (TEC) muestra que aunque se duplicara el costo de la matrícula universitaria y se eliminaran todas las becas, lo que debería evitarse ya que limitaría el acceso a la educación superior de estudiantes talentosos de grupos vulnerables, el aumento de los ingresos cubriría solo el 25% del costo total por alumno (Arias, 2018[60]).

En 2019, la proporción de los ingresos por la venta de servicios osciló entre el 4,4% y el 12,7% en las universidades públicas (Vargas, 2021[58]). En general, esta fuente de ingresos está relacionada con la prestación de servicios de capacitación al sector público, por lo que es probable que se reduzca a mediano plazo debido a la consolidación fiscal.

Modificar el mecanismo presupuestario para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas y promover la calidad

Las universidades públicas tienen el derecho constitucional a la autonomía operativa, incluso sobre cómo usar y distribuir los fondos recibidos. Cada cinco años publican el Plan Nacional de Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES), en el que detallan los gastos corrientes y de capital durante los próximos cinco años y establecen indicadores de desempeño que apuntan a los insumos educativos (por ejemplo, número de cursos ofrecidos, número de estudiantes matriculados), o resultados (número de proyectos de investigación, publicaciones en revistas revisadas por pares, número de investigadores). Sin embargo, el incumplimiento de estos objetivos no se sanciona ni tiene impactos en el financiamiento futuro. Cuando redactan los PLANES, las universidades públicas podrían tomar en cuenta las metas de desarrollo establecidas por el Gobierno en el último Plan Nacional de Desarrollo, pero no están obligadas a hacerlo.

Modificar el diseño del sistema de financiamiento de las universidades públicas podría orientar la distribución de fondos para motivarlas a adoptar los objetivos nacionales que busca la sociedad, como ofrecer educación y capacitación de alta calidad que satisfagan las necesidades de los estudiantes, los empleadores y las comunidades; producir investigación de alta calidad que sea social o económicamente valiosa, y apoyar el acceso equitativo al aprendizaje, favoreciendo el acceso de los grupos subrepresentados (Recuadro 2.8). Por ejemplo, el financiamiento público podría crear incentivos para que las universidades públicas reformen los programas educativos para adaptarlos al nuevo plan de estudios.

Se podrían adoptar acuerdos de desempeño institucional, o de calidad, para asignar parte de los fondos a las universidades públicas. En virtud de estos acuerdos, las universidades no necesitan cumplir con indicadores únicos para todos, sino que deben demostrar que se han esforzado. En los Países Bajos y Finlandia, estos acuerdos de calidad se basan en un número limitado de indicadores específicos,

medibles, alcanzables y con plazos determinados que pueden evaluarse mediante métodos tanto cualitativos como cuantitativos. En los acuerdos de desempeño institucional, solo una pequeña proporción del financiamiento depende del logro de los objetivos. La evidencia internacional muestra que estos acuerdos tienden a aumentar la rendición de cuentas, la transparencia y la planificación estratégica, pero su impacto en términos de resultados puede ser limitado (OECD, 2021[61]).

Un mecanismo alternativo de financiamiento consiste en otorgar financiamiento adicional a las instituciones de educación superior dependiendo del logro de algunas metas de desempeño en todo el sistema. En Dinamarca, el 7,5% de los subsidios de docencia se otorga en función de la duración promedio de los estudios y la tasa de empleo de los graduados. En Irlanda, el 5% de los subsidios de docencia depende del avance hacia los objetivos establecidos por las universidades y las autoridades públicas. En los Países Bajos, los nuevos acuerdos de calidad que se extenderán de 2019 a 2024 asignarán una bonificación para 2024 si se avanza con respecto a las metas que serán evaluadas cualitativamente por el organismo nacional de acreditación. Se ha descubierto que estos acuerdos tienen efectos positivos en muchos países del norte de Europa. En Alemania, aumentaron el financiamiento de terceros y mejoraron las tasas de graduación en las universidades de ciencias aplicadas. En muchos países donde se aplican, aumentan el enfoque en los resultados e inducen una toma de decisiones más estratégica con base en evidencia en las instituciones de educación superior (Alemania, Finlandia, Irlanda y los Países Bajos) (OECD, 2021[61]).

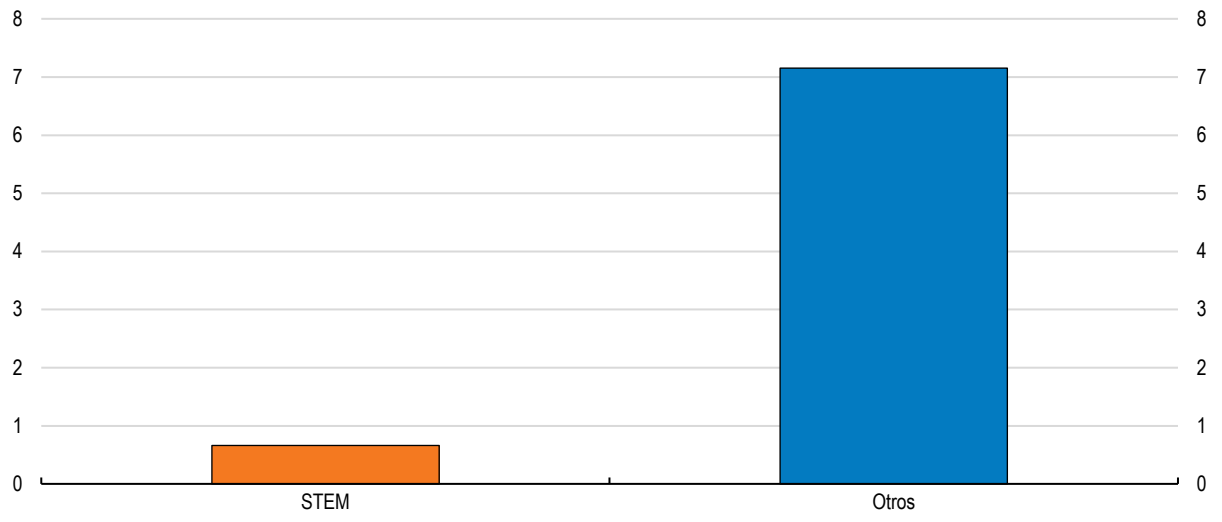
Un marco de indicadores para la evaluación de la calidad, pero que no está relacionado estrechamente con el financiamiento, es el Marco de Excelencia Docente (*TEF*) de Inglaterra, que califica a las instituciones en función de varios comentarios de los estudiantes y métricas de resultados laborales. El *TEF* se usa principalmente como una herramienta para obtener información, pero los puntajes más altos también permiten que las instituciones puedan cobrar tasas de matrícula ligeramente más altas.

El mecanismo de financiamiento podría crear incentivos para que las universidades públicas brinden un mayor apoyo al desarrollo de la innovación nacional. El número de solicitudes de patentes de residentes muestra que en Costa Rica se innova menos que en países pares de la región como Panamá y Uruguay, y que la mayoría de las patentes en Costa Rica son de no residentes (80%). El financiamiento no se utiliza para aumentar el número de posgraduados en áreas STEM, que son pocos (Figura 2.22). El nivel de gasto en I+D es limitado (alrededor del 0,5% del PIB, frente al promedio de la OCDE del 2,5 %) y no se asigna mediante un proceso competitivo basado en criterios de desempeño, al contrario de lo que ocurre en la mayoría de los países de la OCDE (OECD, 2017[62]). El financiamiento excluye a las universidades privadas ya que se dirige directamente a las universidades públicas por medio del Fondo Especial de Educación Superior (FEES). Costa Rica también carece de una cultura de colaboración e intercambio abiertos de información entre universidades y centros de investigación que se observa en los sistemas más innovadores.

En Costa Rica, la colaboración entre las universidades públicas y el sector empresarial es escasa (OECD, 2016[63]). Cambiar la forma en que se financia la investigación pública puede fomentar una mayor interacción (OECD, 2020[64]). Además, y contrariamente a las prácticas de la OCDE, no existen mecanismos de evaluación externa centralizados e independientes de las investigaciones financiadas con fondos públicos. Avanzar hacia un financiamiento competitivo y basado en el desempeño, y establecer la conexión con el sector empresarial como uno de los criterios de elegibilidad aumentará los incentivos para que las universidades aumenten la calidad y la relevancia de la investigación y la innovación.

Figura 2.22. El número de posgraduados en áreas STEM es insuficiente para impulsar la innovación

Títulos de posgrado, % del total de títulos otorgados por universidades, promedio 2014-20



Fuente: HIPATIA.

StatLink https://stat.link/xsln29

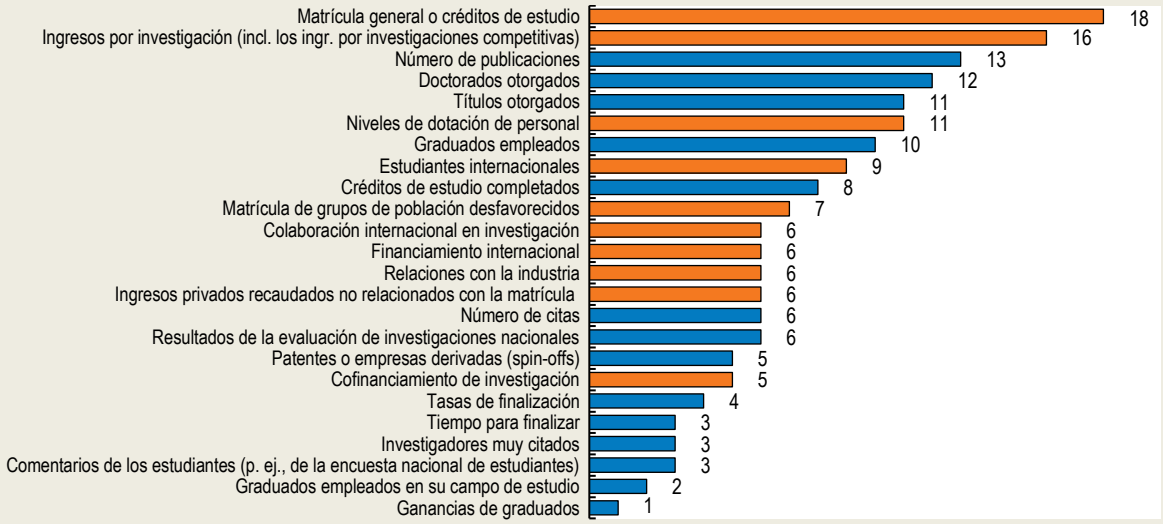
Recuadro 2.8. Experiencia de la OCDE en la vinculación del financiamiento público de las instituciones de educación superior con los indicadores de rendimiento

En una encuesta reciente, 24 jurisdicciones de la OCDE (países o estados en países federales) informaron sobre el uso de variables de producción y resultados en una fórmula que se utiliza para asignar al menos una parte del financiamiento público al sistema de educación superior (Figura 2.23). En algunas jurisdicciones de la OCDE, como el Reino Unido, el financiamiento de la investigación se basa en gran medida en el rendimiento, mientras que en Finlandia todo el sistema de financiamiento de la educación se basa en el rendimiento.

Los indicadores de insumos (p. ej., matrícula general, niveles de personal) orientados a actividades (ingresos para investigación, colaboración internacional para investigación) son más fáciles de medir. Sin embargo, estos indicadores pueden ofrecer incentivos para favorecer la cantidad de matriculados sobre la calidad de los cursos, o para ampliar los cursos de alta demanda por parte de los estudiantes o aquellos que son más económicos de impartir, pero no responden a la demanda del mercado laboral. Los indicadores de rendimiento (p. ej., tasas de conclusión, número de títulos otorgados, publicaciones) y resultados (p. ej., desempeño de los graduados en el mercado laboral) pueden reflejar mejor la calidad de la educación superior, pero también pueden estimular un comportamiento de evitación de riesgos a medida que las instituciones dan énfasis a resultados que pueden alcanzarse con más facilidad tanto en la enseñanza (reduciendo la admisión de estudiantes menos aventajados para mejorar su desempeño) como en la investigación (por ejemplo, desarrollando preguntas de investigación menos difíciles). En principio, las medidas relacionadas con los resultados podrían ser más adecuadas para asignar recursos donde son más eficaces en términos de demanda laboral pero son difíciles de medir.

Figura 2.23. Variables de insumos, resultados y preparación profesional usadas en la asignación de fondos basada en fórmulas

Número de jurisdicciones que respondieron utilizando cada criterio



Nota: Total de jurisdicciones de la OCDE que respondieron = 27. En naranja: factores orientados a insumos y actividades. En azul: factores orientados al producto y al resultado.
Fuente: Golden y Troy (2021).

StatLink https://stat.link/01k4px

Las fórmulas que se utilizan para asignar fondos para la docencia tienden a adoptar indicadores basados en insumos, mientras que las que se utilizan para asignar fondos para investigación utilizan con mayor frecuencia indicadores de resultados. No todos los indicadores pueden recibir el mismo peso en la fórmula y las jurisdicciones pueden aumentar el peso de un indicador específico para lograr objetivos específicos. Por ejemplo, algunas jurisdicciones aumentan el peso asociado a la matrícula de grupos subrepresentados para alcanzar objetivos de equidad (Nueva Zelanda, la Comunidad Flamenca en Bélgica y varios estados de EE. UU.).

Estudios han mostrado que el financiamiento basado en el rendimiento en Europa se correlaciona positivamente con un aumento en la productividad de la investigación (Dinamarca, Países Bajos, Noruega, Suiza, Reino Unido) y mayores esfuerzos de los docentes (Estados Unidos y Dinamarca) debido a una mejor articulación del curso y sistema de transferencia, así como mejores servicios de apoyo a los estudiantes (orientación y asesoramiento).

Los estudios sobre el financiamiento basado en el rendimiento en los EE. UU. encuentran efectos positivos mínimos o nulos en las tasas de retención y finalización, efectos positivos moderados en el aumento de la incorporación de materias STEM y un impacto positivo en los esfuerzos institucionales para mejorar los servicios académicos y de apoyo a los estudiantes. A la vez, se detectaron consecuencias negativas no deseadas, como limitar el acceso mediante una selección más estricta, desfavoreciendo así a los grupos subrepresentados para quienes acceder y completar la educación superior es más desafiante, exacerbando las brechas entre las instituciones, ya que las instituciones de menor desempeño que terminan con un financiamiento limitado no cuentan con los recursos para invertir y así mejorar su rendimiento.

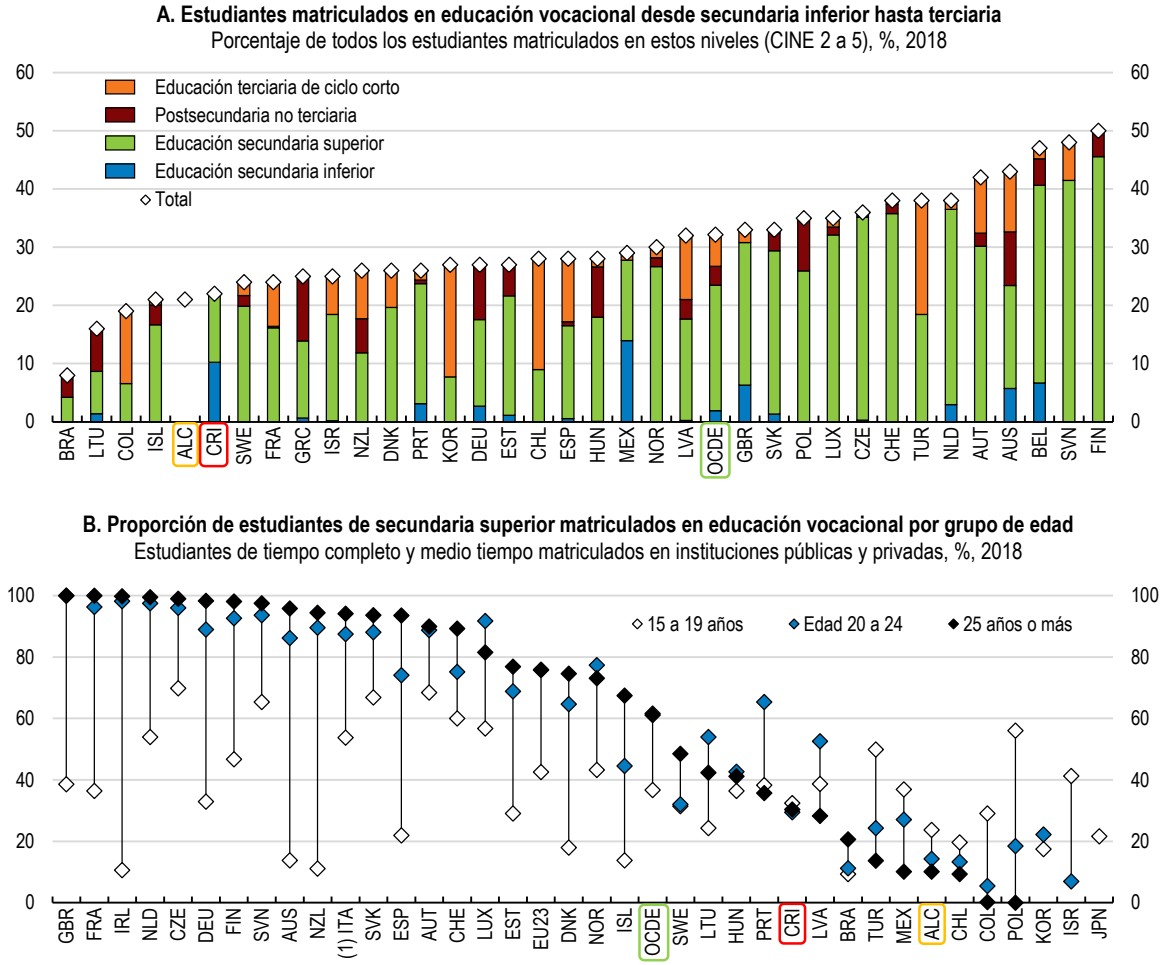
Fuente: OCDE (2021), Resourcing Higher Education in the Flemish Community of Belgium.

Ajustar mejor el sistema de educación y formación vocacional (EFV) a las necesidades del mercado laboral

Es necesario que el sistema de EFV dote a más estudiantes de habilidades buenas y relevantes

En Costa Rica, solo el 22% de los estudiantes desde la secundaria básica hasta la terciaria de ciclo corto se matriculan en educación y formación vocacional (EFV), una proporción inferior al promedio de la OCDE del 32% y de países pares de la región como Chile y México (Figura 2.24, Panel A). Alrededor de dos tercios de los graduados en EFV entre 2000 y 2020 provienen de programas del Instituto Nacional de Aprendizaje, otro 26% de programas del Ministerio de Educación Pública y solo un 7% de otras instituciones (para universidades) (Recuadro 2.9).

Figura 2.24. Pocos estudiantes eligen la educación vocacional en Costa Rica



Nota: ALC se refiere a Chile, Colombia, México y Brasil. Panel B: Los países y las economías están clasificados en orden descendente de la mayor proporción de matrícula en educación secundaria superior en programas de educación y formación vocacional entre estudiantes de 25 años o más. 1. Incluye programas postsecundarios no terciarios.
Fuente: OCDE Education at a Glance 2021 y 2020.

StatLink https://stat.link/3aoygz

En Costa Rica, una gran parte de la población en edad de trabajar tiene un bajo nivel educativo (inferior a la educación secundaria superior) y podría beneficiarse de la EFV para adquirir habilidades relevantes para el mercado laboral (Figura 2.4). La EFV puede satisfacer las necesidades de aquellos que no desean seguir una formación académica sino más bien una carrera educativa más orientada a la práctica (y, en ocasiones, más corta) que ofrezca un acceso fluido al mercado laboral. En muchos países de la OCDE,

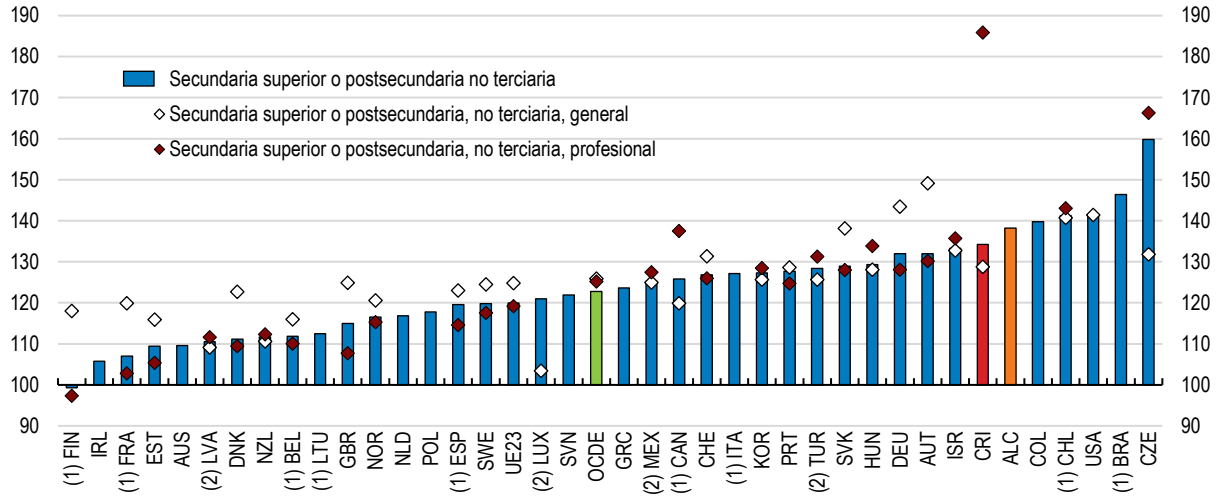
muchos jóvenes (y en algunos casos también adultos) se matriculan en programas formales de EFV en el nivel secundario superior para adquirir habilidades que les permitan mejorar su empleabilidad. En promedio, los estudiantes de EFV representan el 42% de todos los estudiantes de secundaria superior en la OCDE, en comparación con el 32% en Costa Rica (OECD, 2021[50]), pero la brecha es aún mayor para los grupos de edad de los jóvenes de 20 a 24 años y mayores de 25 años (Figura 2.24, Panel B).

La baja participación en programas de EFV formales en Costa Rica contrasta con las condiciones laborales y de ingresos relativamente favorables de los graduados formales en EFV. Los ingresos de un graduado formal en EFV de educación secundaria superior o postsecundaria no terciaria, que tiene una calificación de técnico de nivel medio, son un 86% superiores a los de un adulto con educación inferior a la secundaria superior y un 44% superiores a los de un adulto con educación general secundaria superior o postsecundaria no terciaria (Figura 2.25).

Esta brecha en los ingresos pone de relieve un desajuste entre la demanda y la oferta de técnicos de nivel medio y superior (nivel de calificación de tres a cinco) (Blanco, 2019[65]) (Figura 2.26). De hecho, en Costa Rica, la demanda de técnicos es alta en muchos sectores. En el sector servicios, alrededor del 30% de las vacantes corresponden a técnicos de nivel medio, incluso más que la proporción de vacantes relacionadas con perfiles de educación superior (25%) (INEC, 2018[1]). En el sector privado, 15 de cada 100 puestos de trabajo son para técnicos (CONAPE, 2021[54]) y alrededor de un tercio de las empresas del sector industrial indican que los técnicos son los trabajadores más difíciles de encontrar (UCCAEP, 2021[2]). Muchas empresas mencionan que tienen problemas para llenar las vacantes (Figura 2.27, Panel A) porque los solicitantes carecen de las habilidades requeridas o experiencia laboral, o no tienen los requisitos mínimos de educación (Figura 2.27, Panel B).

Figura 2.25. Los graduados en formación vocacional disfrutan de condiciones de ingresos favorables

Ingresos relativos de adultos con educación secundaria superior o postsecundaria no terciaria en comparación con los ingresos de adultos con educación inferior a la secundaria superior, por orientación del programa, debajo de la educación secundaria superior = 100, 2018



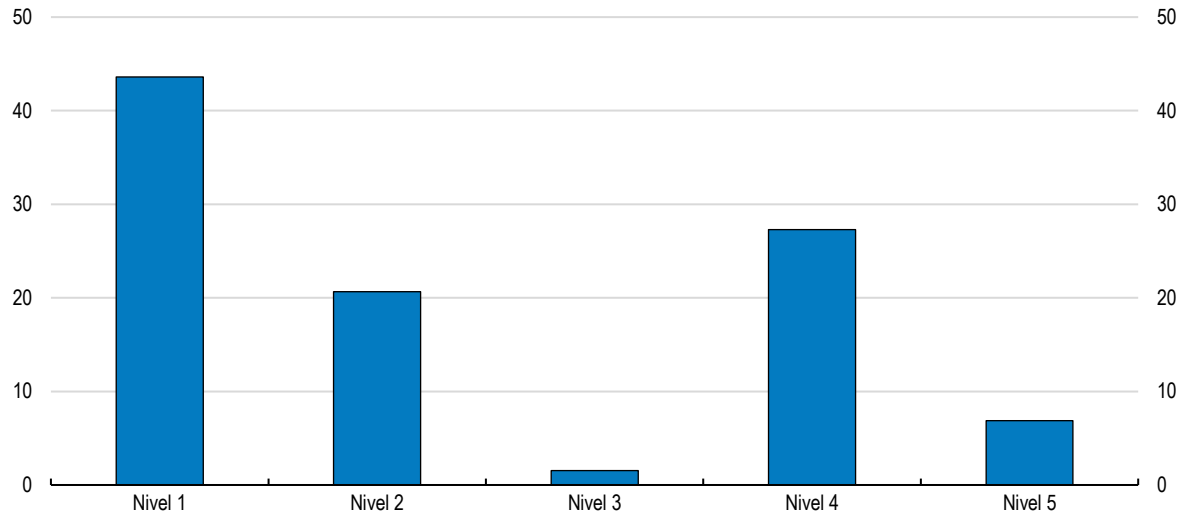
Nota: 1. El año de referencia es diferente del 2018. 2. Ganancias netas después de pagar el impuesto sobre la renta de un trabajador de tiempo completo durante todo el año. Los países están clasificados en orden descendente de los ingresos relativos de las personas de 25 a 64 años con una educación secundaria superior o postsecundaria no terciaria como el nivel educativo más alto. ALC se refiere a Chile, Colombia, México y Brasil.
Fuente: OCDE (2020), Education at a Glance Database.

StatLink https://stat.link/n4zwv2

A pesar de la creciente demanda de técnicos especializados, el número de graduados con esta formación del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), que brinda servicios de formación a adultos y produce la gran mayoría de los graduados en EFV, en realidad ha disminuido en los últimos años. La incapacidad del INA para adecuar su oferta de capacitación a la demanda laboral subraya la baja empleabilidad de los egresados del INA: solo alrededor del 25% de ellos fueron contratados en el campo en el que se habían capacitado (CGR, 2017[66]), frente a un 44% entre los graduados en EFV del MEP.

Figura 2.26. La mayoría de los graduados en formación vocacional tienen un bajo nivel de cualificación

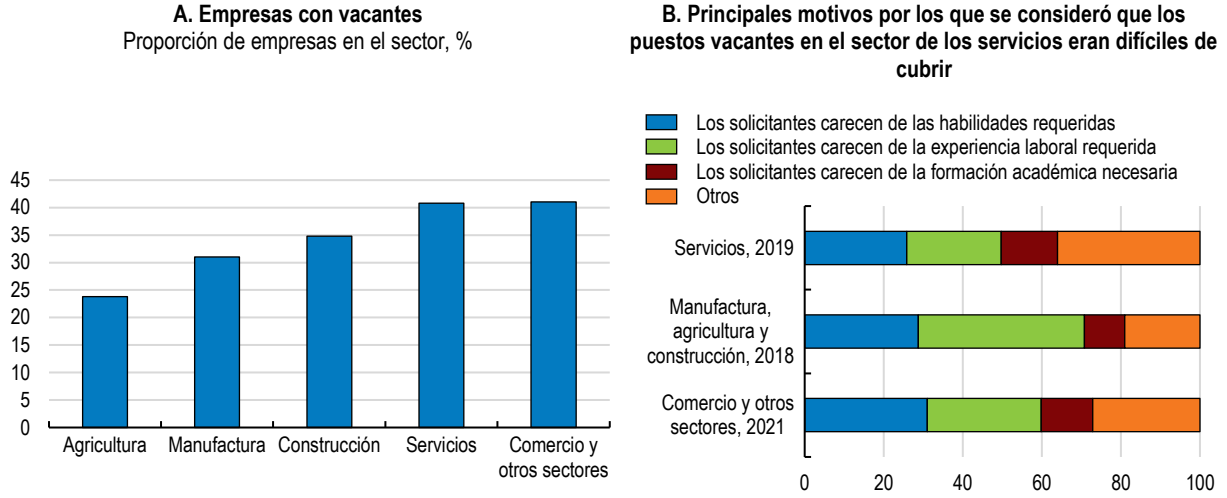
Distribución de graduados en formación vocacional por nivel de cualificación, %, 2014-20



Nota: El nivel de cualificación se estableció en 2018 después del establecimiento del Marco Nacional de Cualificaciones.
Fuente: HIPATIA.

StatLink https://stat.link/vo5gl9

Figura 2.27. La falta de habilidades deja muchas vacantes sin cubrir



Fuente: INEC.

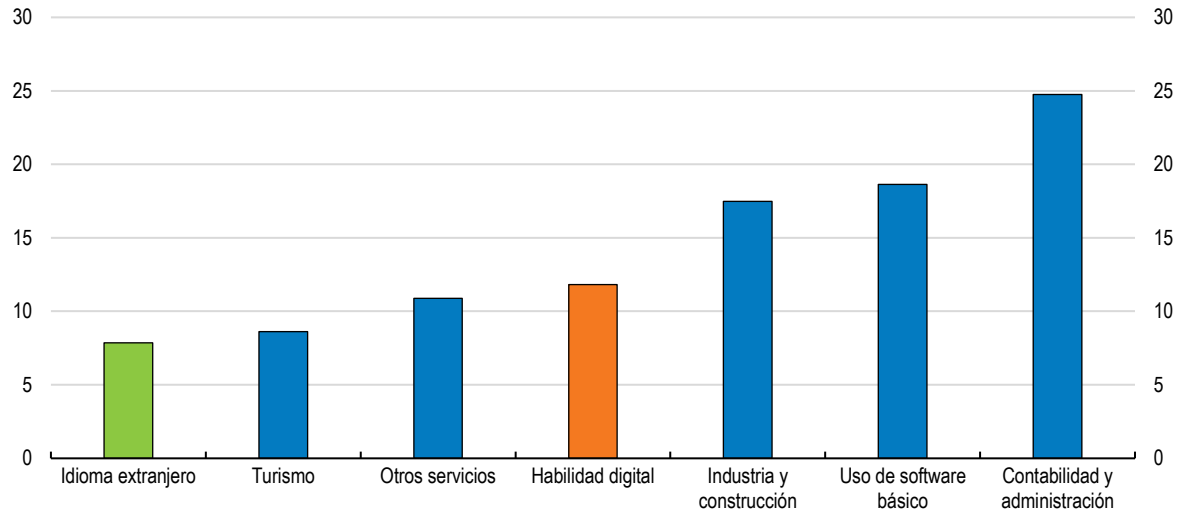
StatLink https://stat.link/lo9xnk

Uno de los factores que explica el desajuste entre la demanda y la oferta de técnicos es que pocos estudiantes se matriculan en programas de EFV para adquirir habilidades de alta demanda, como habilidades digitales, hablar un idioma extranjero o especializarse en áreas STEM (Figura 2.28). La mayoría de estos recibe capacitación en contabilidad y administración o en el uso de software básico (por ejemplo, Microsoft Office). Las mujeres, a pesar de representar alrededor del 58% de todos los graduados en EFV, están subrepresentadas persistentemente en los programas que brindan habilidades digitales (análisis y desarrollo de software; diseño y administración de redes y bases de datos; electrónica y automatización) (Durán-Monge, 2022[67]).

Costa Rica debería reformar los programas de EFV para aumentar la oferta de habilidades que tienen una gran demanda en sectores como TI (desarrollo de software, servicios a empresas), bioeconomía (Costa Rica contiene casi el 6% de la biodiversidad del mundo), manufactura avanzada y ciencias de la salud (Durán-Monge, 2020[68]). La reeducación y el desarrollo de las habilidades existentes de los trabajadores en estas especializaciones aumentaría su empleabilidad y ayudaría a recuperar el empleo después de la recesión causada por la pandemia. El lanzamiento en 2021 de nuevos programas en EFV de carreras técnicas de alta demanda (por ejemplo, ciberseguridad, desarrollo web, electrónica industrial e inteligencia artificial) y la inclusión de cursos para impartir idiomas extranjeros y competencias digitales son avances positivos, pero es necesario hacer más reformas. Además, fortalecer el componente de práctica laboral de la EFV de secundaria superior aumentaría aún más su empleabilidad, ya que los graduados en Costa Rica reciben esencialmente una formación impartida en las aulas (OECD, 2021[50]) (Figura 2.29).

Figura 2.28. Pocos graduados en formación vocacional se matriculan en programas para adquirir habilidades digitales o hablar un idioma extranjero

Distribución de graduados en educación y formación vocacional formal y no formal por tipo de competencias adquiridas, %, 2000-20



Nota: Los programas que ofrecen habilidades digitales incluyen análisis y desarrollo de software; diseño y administración de redes y bases de datos; electrónica y automatización.
Fuente: HIPATIA.

StatLink https://stat.link/2yjndt

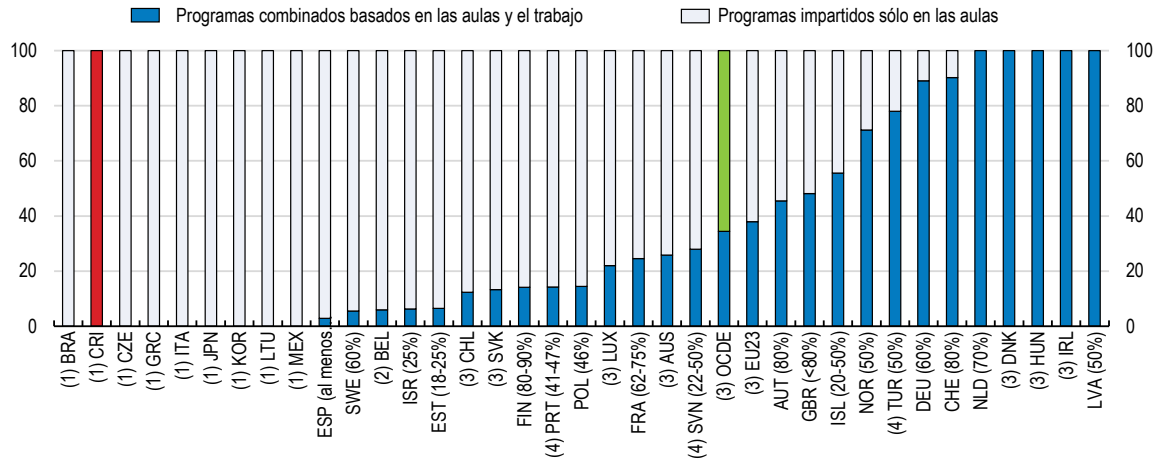
Recuadro 2.9. El sistema de educación y formación vocacional (EFV) en Costa Rica

El sistema de educación y formación profesional (EFV) en Costa Rica tiene dos actores principales: el Instituto Nacional del Aprendizaje (INA) y el Ministerio de Educación Pública (MEP).

- El MEP ofrece EFV formal a través de la rama técnica de la educación secundaria superior (Colegios Técnicos Profesionales). Para completar los programas, en la mayoría de los casos, los estudiantes optan por 320 horas de práctica profesional o (en una minoría de casos) por un proyecto profesional, principalmente un ejercicio de escritorio. Los estudiantes que finalizan la EFV formal obtienen la calificación de técnicos de nivel medio (técnico de nivel cuatro) según el Marco Nacional de Cualificaciones y tienen la opción de ingresar a la educación superior.
- El INA está a cargo de la EFV no formal y ofrece capacitación técnica gratuita a personas (mayores de 15 años) que pueden no haber completado la educación secundaria y que necesitan adquirir o actualizar sus habilidades para aumentar su empleabilidad. La práctica laboral depende del nivel de calificación asociado con el programa. El número de horas de prácticas laborales asciende a 320 para un programa que otorga un título de técnico de nivel 3 (Marco Nacional de Cualificaciones), y de 184 horas para un programa que otorga un título de técnico de nivel 2. No existe práctica laboral para la el programa de formación que otorga una cualificación de técnico de nivel 1.
- Las instituciones de educación superior (universidades públicas y para universidades) ofrecen programas de educación y formación vocacional de ciclo corto (EFVCC) (2-3 años). Los egresados de estos programas (diplomados) obtienen una cualificación de técnico de nivel 5.
- Muchas instituciones privadas ofrecen programas en EFV, pero en general tienen un papel secundario, ya que alrededor del 95% de los graduados en EFV en 2022 asistieron a programas del INA o del MEP.

Figura 2.29. Los programas de formación vocacional formales no ofrecen experiencia laboral

Distribución de estudiantes de formación profesional de secundaria superior por tipo de programa profesional, %, 2018



Nota: Las cifras entre paréntesis se refieren a la duración más típica del componente basado en el trabajo como porcentaje de la duración total del programa para programas combinados basados en la escuela y el trabajo. Por ejemplo, en Alemania, más del 98% de los estudiantes en programas combinados basados en la escuela y el trabajo están matriculados en un programa en el que la duración del componente laboral representa alrededor del 60% de la duración total del programa. 1. Los datos sobre la duración típica del componente basado en el trabajo no son aplicables porque la categoría no aplica. 2. La duración más típica del componente basado en el trabajo es de al menos un 46% para la Comunidad flamenca de Bélgica y un 60% para la Comunidad francesa de Bélgica. 3. Faltan datos sobre la duración más típica del componente basado en el trabajo. 4. La proporción de estudiantes matriculados en programas combinados basados en la escuela y el trabajo como porcentaje de todos los estudiantes matriculados en educación vocacional secundaria superior se estima en base a los resultados de la encuesta ad-hoc del programa INES sobre EFV.
Fuente: OCDE (2020), Education at a Glance.

StatLink https://stat.link/27xsmh

Lograr que el sistema de formación vocacional (EFV) responda mejor a las necesidades del mercado laboral

Las recientes reformas que introdujeron programas educativos duales y aumentaron la flexibilidad del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) podrían mejorar el resultado del sistema de EFV (Recuadro 2.10) al aumentar su capacidad para adaptar la oferta a las necesidades del mercado laboral. Sin embargo, su implementación debe ser supervisada de cerca para garantizar que produzcan los resultados esperados y aborden las debilidades identificadas mediante la adaptación de la regulación y la legislación.

La Ley de Educación y Formación Dual de 2019 tiene problemas para producir buenos resultados. Tres años después de su legislación, muy pocas empresas participaron activamente en este tipo de educación (6% de pymes y 8% de empresas medianas y grandes, UCCAEP 2021) y muy pocos programas de educación dual se materializaron. El primer programa fue organizado por el INA e INTEL e inició en 2022 con la participación de 14 estudiantes, quienes dividirán su tiempo entre la empresa (3 días) y el INA (2 días). En 2022, el INA ofreció otros siete programas de educación dual (Cocina Avanzada, Impresión Gráfica, Diseño Gráfico, Preparación de Sistemas para Vehículos Livianos, Servicio de Alimentos y Bebidas, y Atención Huéspedes). El Ministerio De Educación Pública actualmente ofrece dos programas de educación dual (desarrollo web y electrónica industrial) en los que participan 19 estudiantes.

Es probable que la introducción de un sistema de educación dual sin tradición en Costa Rica justo antes del inicio de la pandemia haya influido en su lento arranque. Los datos de encuestas muestran que una mayor proporción de empresas mostraron interés en participar en estos programas (UCCAEP, 2021[2]). Como se destaca en trabajos anteriores de la OCDE (Álvarez-Galván, 2015[69]), la participación de las empresas es crucial para el desarrollo exitoso de un sistema de educación dual. Los actores sociales (organizaciones profesionales y de empleadores) deben asumir responsabilidades reales en la definición del perfil profesional general y los estándares de los programas, el seguimiento y la evaluación del progreso de los estudiantes, y la calificación y otorgamiento de créditos y diplomas. Las disposiciones vigentes establecen un papel para los actores sociales y, en teoría, suficiente flexibilidad en cuanto a la duración de la formación y la secuencia de las actividades de formación y enseñanza, para que resulte atractivo para las empresas. Sin embargo, el modelo de educación dual puede resultar más atractivo para los sectores tradicionales, pero menos atractivo para las empresas de sectores como las finanzas corporativas o la manufactura avanzada como el equipo médico, donde la práctica laboral debe durar períodos prolongados y sin discontinuidad para ser efectiva, obstaculizando así la alternancia entre la práctica laboral y la actividad de clase.

La reforma del INA de 2021 introduce una flexibilidad que podría ayudar a reorientar la oferta de servicios de formación hacia la demanda del mercado laboral, mejorando así la empleabilidad de sus egresados. Sin embargo, algunos aspectos de la reforma plantean dudas sobre su potencial real. La posibilidad de contratar docentes externos de EFV y externalizar los servicios de formación, aún por regular, se considera una excepción y no la regla, por lo que requiere un procedimiento potencialmente complejo para garantizar que la formación no pueda impartirse internamente. Esto puede reducir *de facto* la flexibilidad en el suministro de servicios de capacitación a los que apunta la reforma (Cornick, 2022[70]). Además, existe el riesgo de que los servicios que al principio eran ofrecidos por terceros en algún momento se internalicen, aumentando el costo y disminuyendo la calidad, como ocurrió en el pasado con la Caja Costarricense del Seguro Social.

El INA podría considerar la posibilidad de depender de forma más sistemática de proveedores externos de capacitación para nuevos programas y en áreas no cubiertas o que presentan problemas de calidad. El INA también podría fortalecer su función de toma de decisiones estratégicas, siguiendo el ejemplo de países como Corea, Finlandia y Alemania. Para ello, sería crucial fortalecer la supervisión de la calidad de la formación impartida por participantes externos, por ejemplo, mediante un examen teórico y práctico que se realizará al final de la capacitación y cuyos estándares serían acordados por la asociación de trabajadores y patronos. La participación de asociaciones de patronos que representan a la mayoría de

las empresas, que en la actualidad están ausentes en algunos sectores de la economía costarricense, podría contribuir a facilitar aún más la implementación de estos estándares. El INA también debería usar activamente su nuevo poder para evaluar sistemáticamente las condiciones del mercado laboral a fin de identificar los desajustes de habilidades y encontrar actores externos capaces de brindar la capacitación requerida. En la actualidad, el uso de esta facultad es discrecional.

El trámite administrativo del INA para acceder a subvenciones y ayudas económicas podría agilizarse ya que actualmente impone una alta carga administrativa a los posibles beneficiarios, lo que puede representar una barrera más que todo para los grupos más vulnerables (personas en situación de pobreza o pobreza extrema). El poder discrecional en la evaluación de la demanda de ayuda económica podría reducirse mediante la introducción de un procedimiento homogéneo que pueda digitalizarse y estandarizarse (Cornick, 2022[70]).

La reforma amplió los objetivos del INA, que ahora también incluyen brindar apoyo técnico para el desarrollo de las empresas, especialmente las PyMEs. Esto conlleva el riesgo de duplicidad con otras instituciones públicas (por ejemplo, incubadoras de empresas por universidades públicas).

Las entidades que vinculan al INA con el sector productivo, los Comités de Enlaces, podrían modificarse para fortalecer su función de una entidad de intercambio de información para identificar las capacidades que necesita el sector privado, a una entidad con capacidad de tomar decisiones. La integración de los Comités dentro de la Política Nacional de Clústeres, de forma que cada Comité abarque un clúster específico identificado en la Estrategia Económica Territorial para una Economía Inclusiva y Descarbonizada 2020-2050, podría permitir al INA adaptar sus servicios de capacitación a las necesidades locales y dotar a cada grupo económico de los trabajadores calificados requeridos, acelerando así su crecimiento.

Costa Rica debe garantizar que se cumplan las condiciones para que el Sistema Nacional de Educación y Formación Técnica Profesional (SINEFOTEP) supervise de manera efectiva la calidad y eficacia de los programas de EFV. En el pasado, la falta de acción del SINETEC, la institución que precedió al SINEFOTEP, fue un factor principal que impidió que la oferta de formación profesional se desplazara hacia las áreas STEM (CGR, 2017[66]). La actividad del SINEFOTEP podría beneficiarse si establece objetivos claros en cuanto al desarrollo deseado del sistema de EFV, así como del desarrollo de un análisis detallado de la evolución del mercado laboral a mediano y largo plazo, que podría tomar en cuenta la política industrial nacional. Estas herramientas ayudarían al SINEFOTEP a orientar el sistema de EFV para satisfacer mejor las demandas actuales y futuras del mercado laboral, a nivel nacional y regional. El SINEFOTEP deberá disponer de los recursos adecuados (personal y equipos), y su gobernanza debe diseñarse con mucho cuidado para que su actividad logre un desempeño efectivo.

Recuadro 2.10. Políticas recientes en educación y formación profesional (EFV)

El Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación y Formación Profesional de 2018 establece los estándares de los programas de EFV, incluidas las habilidades y conocimientos que se espera que adquieran los graduados al final de la formación, y las características del programa para cada nivel de cualificación (número de horas de clases y prácticas de trabajo). El marco requiere que el contenido de los programas de EFV sea el resultado de un diálogo colectivo que involucre a todas las principales partes interesadas (empresas privadas, asociaciones profesionales, sindicatos, docentes, universidades).

La ley No. 9.931 de 2021 reformó los objetivos, la gobernanza, las normas laborales y el sistema de subvenciones y ayudas económicas del INA. La reforma establece como objetivos explícitos del INA aumentar la empleabilidad de sus egresados, promover el emprendimiento y brindar apoyo técnico y financiero para el desarrollo de las empresas, en especial de las PyMEs. La reforma permite al INA contratar docentes por un periodo fijo si los docentes del INA no están disponibles o carecen de la

preparación requerida. El INA también puede subcontratar las actividades formativas cuando estas que no puedan ser impartidas a lo interno, siempre que el INA haya acreditado el programa de formación. El nuevo sistema de subvenciones y ayudas económicas tiene como objetivo aumentar el número de beneficiarios de grupos vulnerables. Los estudiantes pueden recibir becas y ayudas económicas incluso cuando participan en programas de formación ofrecidos por centros externos certificados. Las ayudas económicas se focalizan en diversas necesidades (alimentación, vivienda, transporte) e incluyen la asistencia familiar (niños, ancianos, enfermedad), que en el pasado fue una de las principales causas de exclusión educativa. Se eliminaron las restricciones laborales que limitaban la posibilidad de que los docentes del INA se dediquen también a una actividad profesional. El INA adaptó su sistema salarial a la ley marco de empleo público de 2022.

La Ley No. 9.728, Ley de Educación y Formación técnica dual de 2019 introdujo la posibilidad de que las universidades, el INA, el Ministerio de Educación Pública (MEP) y otras instituciones educativas ofrezcan programas de educación dual. Los estudiantes que participan en este programa combinan la educación vocacional con la práctica laboral en empresas bajo la guía de un tutor, mejorando así el aprendizaje en el lugar de trabajo y la empleabilidad futura. El INA se encarga de acreditar a los docentes y tutores que participan en programas de educación dual, así como de otorgar becas y ayudas económicas a los estudiantes. El diseño y autorización de un programa de educación dual requiere el acuerdo de una asociación profesional y la empresa que brinda la práctica laboral y la tutoría. La proporción entre el tiempo de permanencia en la empresa y el de formación profesional no está predeterminada y puede adaptarse a las características específicas de la empresa y del sector en el que opera.

El Sistema Nacional de Educación y Formación Técnica Profesional (SINEFOTEP), reemplazó al SINETEC. El SINEFOTEP se encarga de coordinar las instituciones de EFV para garantizar la calidad de la EFV y su eficacia para adaptarse a las necesidades del sector privado. Entre sus funciones, el SINEFOTEP debe facilitar la permeabilidad entre los programas de EFV que ofrecen las diferentes instituciones del sistema de EFV, con base en el marco nacional de calificaciones o educación y formación vocacional; interactuar con el Sistema Nacional de Empleo para adecuar la oferta de programas de EFV a la demanda laboral; y monitorear la calidad de los programas de EFV. El SINEFOTEP aún no ha entrado en funcionamiento.

El INA cooperó con éxito con la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) para volver a capacitar a los trabajadores del sector textil y reorientarlos hacia el creciente grupo de dispositivos médicos. En 2021, el INA y Microsoft organizaron una capacitación de 3 meses en servicios de computación en la nube. El programa de capacitación fue diseñado para brindar habilidades que CINDE había encontrado que tenían una gran demanda. Los graduados se especializan en la nube de Microsoft Azure y obtienen certificaciones de Microsoft reconocidas internacionalmente: Azure Fundamentals y Azure Data Fundamental. El INA podría ampliar estas iniciativas exitosas.

Lograr que la EFV sea más atractiva

Costa Rica podría mejorar la articulación entre la EFV no formal (Recuadro 2.9) y el sistema educativo formal. En la actualidad, la EFV no formal no otorga certificaciones reconocidas en el sistema formal y eso podría brindar oportunidades para continuar la educación, perpetuando así la percepción de la EFV como una educación inferior. Algunos países tienen esa opción (por ejemplo, Alemania, Corea y Finlandia). En Alemania, los programas vocacionales postsecundarios están regulados por estándares establecidos por las autoridades regionales, aunque la articulación de los programas vocacionales con los académicos sigue siendo problemática (Godonoga, 2020[71]). En Dinamarca, los programas EFV para adultos (EFV no formal) permiten a los graduados acceder a cualificaciones de educación superior en niveles correspondientes a los del sistema educativo ordinario (Field, 2012[72]).

Costa Rica podría crear vínculos entre las estructuras formales y no formales para contribuir a que el sistema educativo sea más equitativo e inclusivo. Esto podría requerir una reforma del sistema de certificaciones de cualificaciones a través del reconocimiento, validación y acreditación de los conocimientos y habilidades adquiridos por medio de la educación no formal e informal. Reformar el Programa de Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) también contribuiría a cubrir a los tantos costarricenses que no completaron la educación básica o la educación media superior y brindarles más oportunidades de capacitación y recualificación que podrían mejorar su empleabilidad.

Aumentar la calidad de los docentes de EFV

Costa Rica ha avanzado en sus esfuerzos para aumentar la calidad de los docentes de EFV y su experiencia profesional, lo que incluye permitir que los docentes de EFV utilicen una beca para participar en la capacitación y la posibilidad de contratar a los tutores que participan en el programa de educación dual. El Ministerio de Educación Pública está cooperando con CINDE, universidades y empresas para organizar cursos de formación para profesores de EFV. El sistema de contratación más flexible del INA también tiene el potencial para que profesionales de alta calidad se conviertan en profesores de EFV. Haber eliminado la prohibición que impedía a los profesores de EFV a tiempo completo trabajar en la industria crea oportunidades para aumentar su experiencia profesional que luego podría transmitirse a los estudiantes de EFV. Sin embargo, los requisitos del INA y el Ministerio de Educación Pública para los docentes de EFV aún no se han homogeneizado.

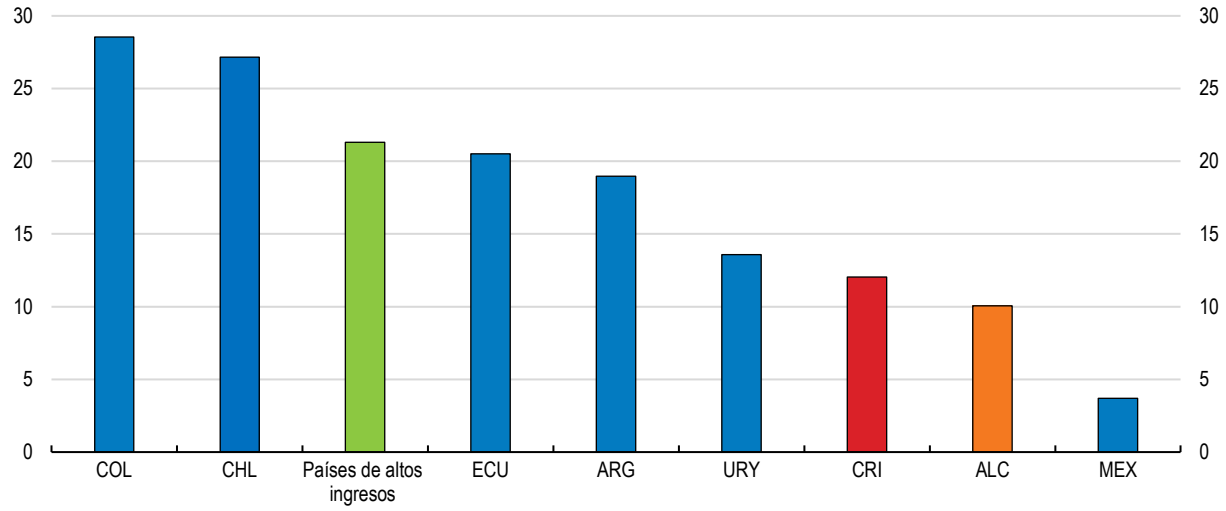
Mejorar la oferta y el atractivo de los programas de educación y formación vocacional de ciclo corto (EFVCC)

En Costa Rica, los programas de educación y formación vocacional de ciclo corto (EFVCC) son percibidos como inferiores a los programas académicos y son elegidos por muy pocos estudiantes de educación terciaria, contrario a lo que ocurre en otros países en el área de ALC como Colombia y Chile (Figura 2.30). Reforzar la oferta de los programas de EFVCC y promover una mayor demanda de los mismos generaría un doble dividendo. Por un lado, la evidencia de países donde los programas de EFVCC están más desarrollados muestran que ayudan a adaptar la oferta de habilidades a las necesidades de la economía. Los programas de EFVCC pueden desarrollar habilidades técnicas que mejoran la empleabilidad en un tiempo más corto (2-3 años) que los programas terciarios más largos. Por otro lado, los programas de EFVCC podrían aumentar la cobertura de la educación terciaria al atraer a estudiantes que estarían interesados en una especialización técnica superior pero que no están dispuestos a seguir una formación académica. La evidencia en el área de ALC muestra que, en promedio, los estudiantes de EFVCC provienen de un entorno socioeconómico más desfavorecido y tienen tasas de graduación más altas que los estudiantes matriculados en programas más largos de educación terciaria (Ferreyra, 2021[73]). Por lo tanto, fortalecer la oferta de los programas de EFVCC también podría ayudar a reducir la desigualdad en la educación.

Los graduados de EFVCC tienen, en promedio, ingresos de toda la vida laboral que son alrededor de un 40% más altos que los de los estudiantes que acaban de terminar la educación secundaria, aunque esto varía según el área de estudio y la calidad del programa. La evidencia de países donde los programas de EFVCC están más desarrollados muestra que los que funcionan bien deben tener vinculaciones estrechas con el sector privado, que proporciona práctica laboral para sus estudiantes, capacitación para el personal docente y coopera en la revisión del plan de estudios (Ferreyra, 2021[73]). Una campaña de información que cubra el potencial del mercado laboral de los graduados de EFVCC (tasa de empleo y salario promedio), su costo y la disponibilidad de financiamiento puede ayudar a superar el estigma asociado con ellos y aumentar su demanda.

Figura 2.30. Los programas de educación y formación vocacional de ciclo corto en la educación terciaria no se han generalizado

Matrícula en educación terciaria de ciclo corto, porcentaje de la matrícula total en educación terciaria, %, 2019



Nota: Los países de ingresos altos son todos los países clasificados como tales por el Banco Mundial; ALC se refiere a los países de la región de América Latina y el Caribe.
Fuente: UNESCO.

StatLink https://stat.link/k50gbd

Cuadro 2.1. Recomendaciones de política de este capítulo (recomendaciones clave en negrita)

PRINCIPALES HALLAZGOS	CAPÍTULO 2 RECOMENDACIONES
Mejorar la calidad y la equidad en la educación pre-terciaria	
Identificar a los estudiantes de primaria y secundaria con bajo rendimiento y brindarles apoyo temprano y específico de tutoría ofrecido por maestros bien capacitados, priorizando a los de grupos vulnerables.	**Ampliar la cobertura de educación temprana para niños menores de cuatro años, dando prioridad a familias de bajos recursos y utilizando mecanismos de copago.**
Pocas escuelas primarias ofrecen el plan de estudios completo, lo que reduce las oportunidades de aprendizaje, en particular para los estudiantes vulnerables. La implementación de la reforma curricular para actualizar contenidos y prácticas docentes en educación sigue incompleta. Muchos docentes necesitan recibir capacitación para poder implementar el nuevo plan de estudios y abordar las necesidades de los estudiantes más vulnerables. Pocas universidades han reformado los programas educativos para preparar a los futuros docentes para implementar el nuevo plan de estudios en clase.	Aumentar el número de escuelas primarias que ofrecen el currículo completo. Velar porque la formación previa al servicio y en el servicio de los docentes les permita desarrollar conocimientos y habilidades clave para apoyar a los estudiantes e implementar el nuevo plan de estudios.
Muchos estudiantes tienen pocas habilidades digitales, acceso limitado a la tecnología digital y necesitan fortalecer sus competencias en idiomas extranjeros.	Mejorar el acceso de los estudiantes a los recursos informáticos. Fortalecer sus competencias digitales, también legislando e implementando el Programa Nacional de Alfabetización Digital, y fortaleciendo la educación bilingüe.
La exclusión educativa y la tasa de repetición son elevadas en la educación secundaria y afectan sobre todo a estudiantes de grupos vulnerables (pobres, indígenas y migrantes).	**Identificar a los estudiantes de primaria y secundaria con bajo rendimiento y brindarles apoyo temprano y específico de tutoría ofrecido por maestros bien capacitados, priorizando a los de grupos vulnerables.**
Muchos centros educativos carecen de conectividad a Internet de banda ancha, especialmente en áreas remotas. Un proyecto piloto en el Cantón de Santa Cruz muestra que es posible mejorar la conectividad de banda ancha en cooperación con el sector privado.	Proporcionar a todos los centros educativos conectividad de banda ancha, incluso fomentando la cooperación con el sector privado. Establecer un inventario completo que aporte información clave sobre los centros educativos (ubicación, población y estado de la

Costa Rica carece de un inventario detallado de la infraestructura educativa, lo que contribuye a una mala gobernanza de la infraestructura de los centros educativos y dificulta el desarrollo de proyectos de infraestructura.	infraestructura) para una planificación oportuna de las intervenciones. Adoptar un sistema centralizado y estandarizado de información de proyectos de infraestructura para brindar una visión puntual de los proyectos en curso y su estado.
La digitalización del sistema educativo es incompleta, la información de alumnos, profesores y centros educativos no está integrada en un sistema único. Actualmente Costa Rica carece de una prueba estandarizada nacional para estudiantes de primaria y secundaria.	Completar la implementación de la plataforma digital que recopile información de los actores de la educación (estudiantes, docentes y centros educativos), y asegure que la información se utilice para la formulación de políticas basadas en evidencia. Establecer una prueba estandarizada nacional que se realice anualmente, al menos con fines de diagnóstico, para monitorear la evolución del rendimiento de los estudiantes.
El rendimiento de los estudiantes en las pruebas PISA sigue estando por debajo del promedio de la OCDE y destaca problemas con la calidad de la enseñanza. Existe poco control sobre la calidad de los programas educativos para preparar a los futuros docentes, y pocas universidades privadas ofrecen la posibilidad de que los futuros docentes realicen prácticas docentes. El proceso de contratación de docentes es ineficiente. Muchos puestos docentes siguen vacantes debido a que los docentes en servicio recurren a concursos públicos para traslados. Hay una mayor oferta de graduados en campos específicos de la educación, que la demanda.	Introducir un examen nacional para reclutar candidatos para la profesión docente con base en medidas más directas de aptitud docente. Hacer obligatoria la acreditación de los programas en educación para futuros docentes y condicionarla a la provisión de prácticas docentes. Crear un proceso para facilitar los traslados y asignar a los mejores y más experimentados docentes a los centros educativos y regiones más necesitados. Considerar el establecimiento de un cupo y una prueba de ingreso en los programas educativos donde la oferta de graduados es mayor que las necesidades.
La evaluación actual del desempeño de los docentes es ineficiente y aún no se ha desarrollado un marco para la evaluación.	Establecer un marco para evaluar la calidad de la educación que indique qué tareas y evidencias deben considerarse para la evaluación del desempeño de los docentes.
Las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas, encargadas de administrar los fondos públicos destinados a dotar a los centros educativos de los bienes y servicios necesarios, son ineficientes y carecen de rendición de cuentas y transparencia en la gestión de las transferencias públicas del Ministerio de Educación Pública.	Reformar el reglamento de las Juntas de Educación y de las Juntas Administrativas para evitar que la inacción de los municipios locales paralice su actividad. Reformar los requisitos mínimos de los miembros de las Juntas de Educación y de las Juntas Administrativas y asegurar que reciban una formación adecuada para el desempeño de su función. Digitalizar los procedimientos presupuestarios de las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas y hacer más auditorías en sus informes presupuestarios.
El gasto en educación es elevado y se mantendrá contenido durante varios años. Las pérdidas educativas por el cierre prolongado de los centros educativos afectaron especialmente a los estudiantes de bajos ingresos y pueden producir efectos adversos prolongados.	Revisar la estructura de prioridades del gasto en educación para favorecer la enseñanza obligatoria y la educación preescolar.
Mejorar la calidad de la educación terciaria	
El número de graduados en STEM no satisface la demanda del mercado laboral. Los mecanismos de financiamiento de las universidades carecen de incentivos para la rendición de cuentas y la calidad de la educación y la investigación. En la mayoría de las áreas STEM persiste una brecha de género sustancial.	**Modificar los mecanismos de financiamiento de las universidades vinculando el financiamiento adicional para las instituciones públicas con las metas de desempeño de todo el sistema, como aumentar los programas y el número de graduados en áreas de STEM.** Alentar a las niñas y mujeres jóvenes a realizar estudios en áreas STEM también a través de programas de tutoría.
La regulación en las universidades públicas y privadas dificulta la innovación en la oferta de educación terciaria.	Agilizar la regulación para facilitar la apertura de programas nuevos y reducir la incertidumbre del proceso de autorización que enfrentan las universidades privadas, al agilizar y sistematizar el proceso de autorización en base a criterios objetivos.
Hay oportunidades para mejorar la eficiencia en el gasto en educación superior.	Aumentar la progresividad de los cargos universitarios y otorgar subvenciones específicas a estudiantes de bajos ingresos.
Reformar el sistema de formación vocacional para aumentar el empleo de alta calidad para todos	
Pocos estudiantes se matriculan en formación vocacional formal a pesar de las condiciones económicas favorables y una gran demanda potencial de formación vocacional por parte de la población que tiene poco interés o pocos logros académicos.	Aumentar la matrícula en formación vocacional formal mediante el fortalecimiento de la orientación vocacional entre los estudiantes de educación secundaria inferior.
En su mayoría, los egresados del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) son técnicos de baja cualificación y muchos tienen baja empleabilidad.	Aprovechar la flexibilidad introducida por la reciente reforma del INA para reorientar su oferta de servicios de capacitación hacia programas que brinden competencias de alta demanda y aumenten el número de técnicos altamente calificados.

El programa de formación vocacional dual de 2019 tiene un gran potencial para reducir los desajustes de habilidades, pero tiene dificultades para producir resultados.	Supervisar y, si es necesario, fortalecer la participación de las empresas y los actores sociales (patronos y asociaciones de trabajadores) en la definición de los estándares de los programas de formación profesional dual, el seguimiento y la evaluación de los estudiantes y el proceso de calificación.
Las dos instituciones a cargo de la formación (Instituto Nacional de Aprendizaje y el Ministerio de Educación) establecen diferentes requisitos para los docentes de formación vocacional.	Introducir requisitos homogéneos para los docentes de formación vocacional basados en el marco nacional de cualificación para la educación de formación vocacional de 2016.
Los programas de formación profesional de ciclo corto son elegidos por muy pocos estudiantes de educación terciaria, aunque pueden contribuir a una adaptación rápida a los cambios en las competencias demandadas y reducir la desigualdad.	**Fortalecer la oferta de programas vocacionales de ciclo corto de alta calidad y promover una mayor demanda de los mismos a través de una campaña de información.**

Bilbiografía

Álvarez-Galván, J. (2015), "A Skills beyond School Review of Costa Rica", *OECD Reviews of Vocational Education and Training*, https://doi.org/10.1787/9789264233256-en. [69]

Amaral, N. (2019), "¿Cuáles son las ocupaciones y las habilidades emergentes más demandadas en la región?", *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe, Banco Interamerican de Desarrollo*, https://doi.org/10.18235/0002960. [3]

Arias, G. (2018), *Estrategias de financiamiento en la educación superior: equidad y progresividad en la definición de modelos tarifarios*. [60]

Arriola, M. (2021), "A high-impact, on-line tutoring programme for disadvantaged pupils in response to Covid-19", *Esade Policy Report*, https://www.esade.edu/ecpol/wp-content/uploads/2021/09/AAFF_Menttores_PolicyReport_ENG_2021_compressed.pdf. [32]

Badilla, I. (2016), *Principales caracteristicas y desafíos de los nuevos programas de Inglés para I y II ciclo*. [38]

Barquero, K. (2021), *La Competencia Digital de los Estudiantes Según PISA 2018*. [44]

Blanco, L. (2019), "Emparejamiento entre competencias y empleo en el mercado laboral costarricense", *Revista de Ciencias Económicas*, Vol. 37/2, https://doi.org/10.15517/rce.v37i2.38868. [65]

Bonnet, J. (Forthcoming), "International evidence on the factors reducing droputs", *OECD Working Paper*. [28]

Bos, M. (2019), "PISA 2018 en America Latina: Como nos fue la lectura?", *Nota Pisa No. 18*. [14]

Brussino (2021), "Building Capacity for Inclusive Teaching: Policies and Practices to Prepare All Teachers for Diversity and Inclusion", *OECD Education Working Paper No. 256*, https://www.oecd-ilibrary.org/education/building-capacity-for-inclusive-teaching_57fe6a38-en. [40]

Cairns, D. (2019), "Investigating the relationship between instructional practices and science achievement in an inquiry-based learning environemnt", *International Journal of Science Education*, Vol. 41/15, pp. 2113-2135, https://doi.org/10.1080/09500693.2019.1660927. [47]

Cerna, L. (2019), "Strength through diversity's Spotlight Report for Sweden", *OECD Education Working Papers, No. 194*, https://www.oecd-ilibrary.org/education/strength-through-diversity-s-spotlight-report-for-sweden_059ce467-en. [42]

CGR (2021), *Informe de auditoría de carácter especial sobre el rpoyecto para l aimplementación de la plataforma Saber del ministerio de educación pública*. [35]

CGR (2020), *Informe de Audotoria Operativa sobre la eficiencia y eficacia del servicio de capaticación y formación técnica profesional brindado por el Instituto Nacional de Aprendizaje*. [74]

CGR (2017), *Infrome de auditoría operativa sobre el proces de formulación de la oferta de educación y formación técnica de campos educativos relevantes ofrecidos poer el INA y el MEP*. [66]

CONAPE (2021), *Identificación de sectores prioritarios para CONAPE*. [54]

CONARE (2015), *Plan Nacional de la Educación SUperior Universitaria Estatal 2016-2020*. [59]

Cornick, J. (2022), *Estudio sobre la implementación de la nueva ley del INA*. [70]

Durán-Monge, E. (2022), *Formación femenina en Ciencia y Tecnologia: un tema de desarrollo*. [55]

Durán-Monge, E. (2022), *Principales resultados de la EFTP*. [67]

Durán-Monge, E. (2020), *Capacidades profesionales para potenciar la inversión privada: oportunidades dentro y fuera de la GAM*. [68]

Égert, B. et al. (2020), "Walking the tightrope: avoiding a lockdown while containing the virus", *OECD Economics Department Working Papers, No. 1633*, https://doi.org/10.1787/9cc22d8c-en. [10]

Erstad, O. (2010), "Educating the Digital generation", *Nordic Journal of Digital Literacy*, Vol. 5/1. [25]

Ferreyra, M. (2021), *La vía rápida hacia nuevas competencias : Programas cortos de educación superior en América Latina y el Caribe.*, Washington, DC: World Bank. [73]

Field, S. (2012), "A Skills beyond School Review of Denmark", *OECD Reviews of Vocational Education and Training*, https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/SBS%20Denmark.pdf. [72]

Fridkis-Hareli, M. (2011), "Fridkis-Hareli, M. A mentoring program for women scientists meets a pressing need.", *Nature Biotechnology*, Vol. 29, pp. 287–288, https://doi.org/10.1038/nbt.1799. [57]

Godonoga, A. (2020), "SDG 4 - Policies for Flexible Learning Pathways in Higher Education Taking Stock of Good Practices Internationally", *IIEP Working paper*. [71]

Goos, M. (2021), "Effectiveness of grade retention: A systematic review and meta-analysis", *Educational Research Review*, Vol. 34. [30]

Hanushek, E. and L. Woessmann (2022), "The economic impacts of learning losses", *OECD Education Working Papers, No. 225*, https://doi.org/10.1787/21908d74-en. [11]

INEC (2018), *National Survey of Job Positions in the Services Sector 2018*. [1]

Lentini, V. (2017), *Calidad y acreditación de la educación superior desde la perspectiva de los graduados*. [39]

Maureen M Black, S. (2017), "Early childhood development coming of age: science through the life course", *Lancet Early Childhood Development Series*, Vol. 389. [21]

Minea-Pic, A. (2020), "Innovating Teachers'Professional Learning Through Digital technologies", *OECD Education Working Paper No. 237*. [48]

Morris, A. (2011), "Student Standardised Testing: Current Practices in OECD Countries and a Literature Review", *OECD Education Working Papers, No. 65*, https://doi.org/10.1787/5kg3rp9qbnr6-en. [36]

Morris, M. (2021), "When mentoring matters: a French mentoring program for women in science", *Nature Biotechnology*, Vol. 39/6, pp. 776-779, https://doi.org/10.1038/s41587-021-00951-2. [56]

MPE (2021), *INDICADORES DEL SISTEMA EDUCATIVO COSTARRICENSE 2010-2020*. [33]

Murillo, M. (2021), *Adaptación curricular y énfasis de la de la mediación pedagógica para la enseñanza del Español en l aprimaria durante la pandemia*. [12]

OECD (2022), *Mending the Education Divide: Getting Strong Teachers to the Schools That Need Them Most*, TALIS, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/education/mending-the-education-divide_92b75874-en. [41]

OECD (2021), *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b35a14e5-en. [50]

OECD (2021), *Education in Brazil: An International Perspective*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/60a667f7-en. [15]

OECD (2021), *Education Policy Outlook 2021: Shaping Responsive and Resilient Education in a Changing World*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/75e40a16-en. [29]

OECD (2021), "Resourcing Higher Education in the Flemish Community of Belgium", *Higher Education, OECD Publishing, Paris.*, https://doi.org/10.1787/3f0248ad-en. [61]

OECD (2021), *The State of Global Education: 18 Months into the Pandemic*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/1a23bb23-en. [9]

OECD (2020), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2020*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/2e0fea6c-en. [64]

OECD (2019), *Immigrant students' attitudes and dispositions*, OECD Publishing. [18]

OECD (2019), *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/3abd2bee-en. [49]

OECD (2019), *Which countries have improved and which countries have declined in performance over their participation in PISA?*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/cf74dac9-en. [7]

OECD (2018), *Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de Costa Rica*. [17]

OECD (2017), "Education in Costa Rica", *Reviews of National Policies for Education*. [24]

OECD (2017), *Integrar la migración y el desarrollo en Costa Rica: panorama general y recomendaciones de políticas*, OECD Publishing. [16]

OECD (2017), *OECD Reviews of Innovation Policy: Costa Rica 2017*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264271654-en. [62]

OECD (2017), *Promising Practices in Supporting Success for Indigenous Students*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/education/promising-practices-in-supporting-success-for-indigenous-students_9789264279421-en. [43]

OECD (2017), *Start by investing in education*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264287457-en. [20]

OECD (2017), *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264276116-en. [52]

OECD (2016), *OECD Economic Survey of Costa Rica 2016*. [63]

OECD (2012), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264130852-en. [53]

OREALC-UNESCO, L. (2015), *Informe de resultados TERCE: logros de aprendizaje*. [19]

PEN (2019), *Séptimo Informe Estado de la Educación*. [46]

PEN (2017), *Sexto Informe Estado de la Educación*. [23]

PEN (2015), *Quinto Informe del Estado de la Educación*. [22]

PEN (2011), *Tercer Informe Estado de la Educación*. [5]

PEN, C. (2021), "Octavo Informe del Estado de la Educación", *Programa Estado de la Nación*. [13]

PEN, C. (2018), *El Estado de las Políticas Públicas Docentes*. [37]

Protheroe, N. (2007), "Alternatives to retention in grade", *Principal*, Vol. 1. [31]

Psacharopoulos, G. (2018), "Returns to Investment in Education", *World Bank Policy research Working Paper, No. 8402*. [51]

Reimers, F. (2008), *Leer y Escribir para comunicarse. Desafios y oportunidades para los sistemas educativos*. [45]

Sanchez, L. (2016), *Patterns of territorial distribution of primary school teachers in Costa Rica. State of Education Program*. [34]

SEDLAC (2021), *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean*. [6]

UCCAEP (2021), *Encuesta Empresarial de Costa Rica*. [2]

UNESCO (2019), *Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019)*. [8]

UNICEF (2020), *Guidance on the Importance of Quality in Early Childhood Learning and Education in Latin America and the Caribbean*. [4]

Vargas, J. (2021), *Cómo garantizar la supervivencia sin desvirtuar la misión de las universidades públicas?*. [58]

Vega-Monge, M. (2021), *Essays on Education in Costa Rica*. [27]

Zúñiga, M. (2021), *Aproximación al Estado de las Competencias Digitales Docentes de los educadores del MEP antes de la pandemia por COIVD-19*. [26]

Estudios Económicos de la OCDE

COSTA RICA

Costa Rica se recuperó bien de la recesión causada por la pandemia. El desempeño sostenido y resiliente de las exportaciones continúa favoreciendo el crecimiento, mientras que el consumo se ve obstaculizado por la alta inflación y el desempleo. La situación fiscal mejoró, pero continúa siendo desafiante, por lo que es necesario continuar haciendo esfuerzos para contener el gasto y aumentar la eficiencia del sector público durante varios años. Mantener y reforzar la apuesta por la inversión extranjera directa y el comercio, que ha sido clave para diversificar la canasta de las exportaciones, y mejorar las condiciones para que las empresas nacionales prosperen son desafíos importantes para mejorar los niveles de vida y la generación de empleo formal. Esto requeriría reducir la carga regulatoria, mejorar la combinación de impuestos, fomentar una mayor competencia en mercados clave y continuar los esfuerzos para lograr la descarbonización y protección del medio ambiente. Promover una mayor participación laboral femenina y mejorar la protección social ayudarán a una mejor adaptación a los cambios demográficos continuos y a mejorar la igualdad de oportunidades.
La educación y la formación son una prioridad importante para Costa Rica, que les dedica una de las proporciones de gasto más altas entre los países de la OCDE. Sin embargo, los resultados educativos no son satisfactorios y las empresas tienen dificultades para llenar las vacantes, en especial en puestos técnicos y científicos. Se precisa mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público en educación para favorecer más el crecimiento y la equidad.

CAPÍTULO ESPECIAL: EDUCACIÓN AND FORMACIÓN, HABILIDADES

Volumen 2023/3
Febrero 2023

IMPRESA ISBN 978-92-64-96630-7
PDF ISBN 978-92-64-78960-9

9 789264 966307