



Estudios Económicos de la OCDE COSTA RICA

ABRIL 2018



Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018

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.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE (2018), *Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018*, Éditions OCDE, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264301726-es>

ISBN 978-92-64-30173-3 (impresa)
ISBN 978-92-64-30172-6 (PDF)

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.

Fotografías: © Shutterstock.com/Dmitry Pistrov.

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

© OCDE 2018

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

ÍNDICE

Estadísticas básicas de Costa Rica	7
Panorama de Costa Rica	9
Resumen ejecutivo	25
Principales percepciones sobre políticas.....	33
En Costa Rica se ha logrado alcanzar un importante progreso socio-económico.....	34
Se espera que el crecimiento vigoroso continúe	41
Fortalecimiento del marco de política monetaria y mantenimiento de la estabilidad financiera.....	45
Políticas para recuperar la sostenibilidad fiscal	51
Políticas estructurales para impulsar la productividad y la inclusión.....	61
Lograr que el crecimiento sea verde.....	76
Referencias	80
Anexo 1: Iniciativas legislativas	85

Capítulos temáticos

<i>Capítulos 1. Restablecimiento de la sostenibilidad fiscal y establecimiento de las bases para una política fiscal amplia e inclusiva de mayor crecimiento</i>	91
El desempeño fiscal continúa deteriorándose	92
Necesidad de adoptar un paquete integral de reforma fiscal para restablecer la salud de las finanzas públicas.....	99
Mejoras en la eficiencia y la calidad del gasto público para respaldar mejor el crecimiento y la equidad	105
Modernización del marco fiscal.....	120
Referencias	126
<i>Capítulos 2. Políticas estructurales para impulsar la productividad y la inclusión</i>	131
Lograr que los mercados laborales sean más inclusivos	139
Mejoras en la calidad y la eficiencia del sistema educativo	148
Fortalecimiento de la competencia	158
Promoción de la innovación, la difusión tecnológica y la integración a las cadenas globales de valor.....	166
Abordaje de las brechas en la infraestructura de transporte	173
Referencias	179

Cuadros

1. Los logros sociales de Costa Rica son impresionantes.....	35
2. Indicadores macroeconómicos y proyecciones	44
3. Recomendaciones pasadas de la OCDE para mejorar la credibilidad monetaria y fortalecer la estabilidad financiera.....	51
4. Conjunto de medidas de consolidación fiscal.....	55
5. El presupuesto del gobierno central de Costa Rica es excesivamente rígido.....	59
6. Recomendaciones pasadas de la OCDE para restablecer la sostenibilidad fiscal	61
7. Posible efecto a largo plazo en el PIB per cápita de reformas estructurales.....	65
8. Reformas usadas en las simulaciones.....	65
9. Recomendaciones pasadas de la OCDE para impulsar la inclusión.....	71

10. Recomendaciones pasadas de la OCDE para impulsar el crecimiento de la productividad	76
11. Recomendaciones pasadas de la OCDE sobre crecimiento verde	78
A.1. Iniciativas recientes y en marcha con relevancia para el Estudio Económico de la OCDE para Costa Rica 2018	85
1.1. Evolución del sector público de Costa Rica	100
1.2. El presupuesto de Costa Rica es excesivamente rígido	103
1.3. Conjunto de medidas de consolidación fiscal	105
2.1. Efecto potencial de reformas estructurales	138
2.2. Resultados en el mercado laboral son inferiores al promedio de la OCDE	140
2.3. Costa Rica está revisando sectores exentos de la ley de competencia	162

Figuras

1. Costa Rica ha convergido hacia niveles de ingreso más altos	34
2. Los destinos de exportación están cada vez más diversificados	36
3. Costa Rica se está especializando en productos complejos	36
4. Fuertes entradas de IED ayudaron a Costa Rica a soportar la recesión	37
5. Los servicios representan una proporción creciente de valor agregado	37
6. Los resultados del mercado laboral se han deteriorado	39
7. El crecimiento sigue siendo robusto pero ha disminuido después de la crisis	40
8. El PIB per cápita y la productividad laboral están convergiendo, pero se mantienen en niveles bajos	40
9. Evolución macroeconómica reciente	42
10. Política monetaria y evolución de la inflación	43
11. La dolarización sigue siendo alta	47
12. Selección de indicadores del sector bancario, 2016	48
13. Las empresas estatales son dominantes en el sector bancario	49
14. Los desequilibrios presupuestarios están aumentando	52
15. La deuda pública crece rápidamente	52
16. El desempeño fiscal se ha deteriorado	53
17. Escenarios de sostenibilidad de la deuda	54
18. Hay margen para seguir aumentando los ingresos, especialmente el IVA y el impuesto sobre la renta	56
19. La remuneración de los empleados del sector público representa una parte cada vez mayor del gasto	58
20. El empleo público es bajo, pero representa una gran parte del gasto	58
21. La brecha del PIB per cápita refleja baja productividad y empleo, pero largas horas de trabajo	62
22. La desigualdad es alta y aumenta	63
23. Los resultados del mercado laboral son particularmente pobres entre los grupos desfavorecidos	64
24. Los altos costos laborales no salariales desalientan la formalidad	68
25. El salario mínimo de Costa Rica es alto	68
26. Los bajos resultados y las desigualdades persisten en la educación a pesar de los altos niveles de gasto	70
27. Indicadores de crecimiento verde: Costa Rica	79
1.1. Los desequilibrios presupuestarios están aumentando	92
1.2. La deuda pública está aumentando rápidamente	93
1.3. La dinámica de la deuda pública de Costa Rica se ha deteriorado más rápido que la de sus pares	94
1.4. Escenarios de sostenibilidad de la deuda	95
1.5. El gasto social es relativamente alto en Costa Rica	99
1.6. Solo la mitad del presupuesto del gobierno se encuentra bajo el proceso presupuestario encabezado por el Ministerio de Hacienda	102
1.7. La remuneración de los empleados del sector público representa una parte cada vez mayor del gasto	105
1.8. El empleo público es bajo, pero representa una gran parte del gasto	107
1.9. Gasto del gobierno general por funciones	109
1.10. Gasto público en salud	110

1.11. El gasto en educación es alto pero los resultados son bajos	112
1.12. Hay margen para seguir aumentando los ingresos, especialmente el IVA y el impuesto sobre la renta.....	115
1.13. La estructura tributaria de Costa Rica depende en gran medida de las contribuciones a la seguridad social.....	116
1.14. Hay margen para recaudar ingresos adicionales de impuesto de renta a personas (IRP)	119
1.15. Los trabajadores de bajos ingresos enfrentan una gran carga fiscal	119
2.1. El PIB per cápita y la productividad del trabajo están convergiendo, pero permanecen aún en niveles bajos	132
2.2. El crecimiento de la productividad multifactorial ha repuntado	133
2.3. La brecha del PIB per cápita refleja muestra bajos niveles de productividad y empleo, aunque con largos horarios de trabajo.....	134
2.4. Los beneficios en especie moderan los altos niveles de desigualdad en los ingresos disponibles y de mercado	135
2.5. Las condiciones en el mercado laboral siguen siendo preocupantes	136
2.6. Los resultados en el mercado de trabajo son particularmente pobres para los grupos más desfavorecidos.....	137
2.7. La participación femenina en el mercado laboral está por debajo de la mayoría de países de la OCDE y de América Latina.....	141
2.8 Las responsabilidades familiares son una barrera para la participación de la mujer en el mercado laboral.....	141
2.9 Los altos costos laborales no salariales desincentivan la formalidad.....	143
2.10 El salario mínimo en Costa Rica es alto	145
2.11 Los bajos resultados y las desigualdades persisten en la educación a pesar de los altos niveles de gasto.....	149
2.12 Las brechas socioeconómicas en las tasas de matriculación en educación terciaria están entre las más grandes de América Latina	150
2.13 Las regulaciones del mercado de productos son restrictivas.....	159
2.14 Los controles del Estado y barreras al emprendimiento limitan la competencia	161
2.15 Costa Rica se está especializando en productos complejos	166
2.16 Los servicios intensivos en conocimiento cada vez son una parte más importante de la economía.....	167
2.17 Las restricciones regulatorias de IED son, en general, relativamente bajas	168
2.18 Las restricciones al comercio de servicios son elevadas, sobre todo en el ámbito del transporte y la logística	169
2.19 La inversión en capital basado en conocimiento está retrasado.....	170
2.20 Una gran y creciente proporción de I+D es financiada por el gobierno.....	170
2.21 Costa Rica está bien integrada en las CGV desde la perspectiva de la participación hacia atrás.....	172
2.22 La calidad percibida de la infraestructura de transporte es baja.....	174

Recuadros

Recuadro 1. Adhesión de Costa Rica a la OCDE	41
Recuadro 2. Vulnerabilidades y acontecimientos de baja probabilidad que podrían conducir a cambios importantes en las perspectivas.....	45
Recuadro 3. Simulaciones del posible impacto de las reformas estructurales	64
Recuadro 1.1 Análisis de sostenibilidad de la deuda.....	95
Recuadro 1.2 Medidas promulgadas por el gobierno para contener los desequilibrios fiscales durante el periodo 2016-18.....	96
Recuadro 1.3 Recomendaciones de política fiscal.....	124
Recuadro 2.1. Impacto potencial de las reformas estructurales.....	137
Recuadro 2.2. Ejemplos de políticas para reducir los niveles de informalidad	144
Recuadro 2.3. Establecimiento de los salarios mínimos en los países de la OCDE	146
Recuadro 2.4. Recomendaciones de políticas estructurales para impulsar la productividad y la inclusión.....	177

Este Estudio fue preparado en el Departamento de Economía por Sónia Araújo y Lisa Meehan, bajo la supervisión de Patrick Lenain. Damien Azzopardi, Pedro Herrera Giménez, Alex Linares y Adrien Moutel dieron asistencia estadística y el apoyo editorial estuvo a cargo de Stephanie Henry. Este Estudio también se benefició de contribuciones de Eva Beuselinck, Bert Brys, Daniel Blume, Sara Calligaris, Thomas Dannequin, Manuela Fitzpatrick, Stephanie Guichard, Gernot Hutschenreiter, Andrea Marín Odio, Iota Nassr, Dirk Pilat y Anna Pons.

El Estudio se discutió en una reunión del Comité de Análisis Económico y de Desarrollo el 1ero de marzo de 2018 y se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE.

Siga las publicaciones de la OCDE en:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/ocedlibrary>



<http://www.oecd.org/ocddirect/>

Este libro contiene...

StatLinks

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

Busque el logotipo StatLinks en la parte inferior de los cuadros y gráficos de esta publicación. Para descargar la correspondiente hoja de cálculo Excel[®], sólo tiene que introducir el enlace en la barra de direcciones de su navegador incluyendo primero el prefijo <http://dx.doi.org> o bien haga clic en el enlace de la versión electrónica.

ESTADÍSTICAS BÁSICAS DE COSTA RICA

(Los datos corresponden al año 2016 o al último disponible. Las cifras entre paréntesis se refieren al promedio de la OCDE)*

TERRITORIO, POBLACIÓN Y CICLO ELECTORAL				
Población (millones)	4.86		Densidad de población por km ²	95.1 (37.5)
Menores de 15 años (%)	21.9	(18.0)	Esperanza de vida (años)	79.6 (80.7)
Mayores de 65 años (%)	9.2	(16.5)	Hombres	77.2 (78.1)
Nacidos en el extranjero (%; 2011)	8.4		Mujeres	82.1 (83.3)
Crecimiento promedio de los últimos 5 años (%)	1.1	(0.7)	Última elección general	Febrero de 2018
ECONOMÍA				
Producto interno bruto (PIB)			Participación de valor agregado (%)	
En precios corrientes (miles de millones de USD)	57.1		Sector primario	5.4 (2.4)
En precios corrientes (miles de millones de CRC)	31,044.1		Industria, incluyendo construcción	21.2 (26.7)
Crecimiento real promedio de los últimos 5 años (%)	3.7	(1.9)	Servicios	73.4 (70.9)
Per cápita, PPC (miles de USD)	16.4	(42.1)		
GOBIERNO GENERAL				
Porcentaje del PIB				
Gasto	29.0	(41.2)	Deuda financiera bruta	45.7 (108.1)
Ingreso	24.7	(38.3)	Deuda financiera neta	NA (69.8)
CUENTAS EXTERNAS				
Tipo de cambio (CRC por USD)	544.0		Principales exportaciones (% del total de exportaciones de mercancías)	
Tipo de cambio PPC (EUA = 1)	387.7		Alimentos y animales vivos	42.9
En porcentaje del PIB			Productos manufacturados misceláneos	28.7
Exportación de bienes y servicios	32.8	(28.1)	Productos clasificados según el material	9.5
Importación de bienes y servicios	31.9	(27.7)	Principales importaciones (% del total de importaciones de mercancías)	
Balance de cuenta corriente	-2.6	(0.2)	Maquinaria y equipo de transporte	30.0
Posición neta de inversión internacional	-49.6		Productos químicos	17.7
			Productos clasificados según el material	16.8
MERCADO LABORAL, COMPETENCIAS E INNOVACIÓN				
Tasa de empleo para personas de 15 a 64 años (%)	58.7	(67.0)	Tasa de desempleo, Encuesta de Población Activa (personas de 15 años y más) (%)	9.7 (6.5)
Hombres	72.8	(74.8)	Jóvenes (de 15 a 24 años de edad, %)	23.1 (12.9)
Mujeres	44.3	(59.4)	Desempleados de largo plazo (1 año y más, %)	1.6 (2.0)
Tasa de participación para personas de 15 a 64 años (%)	65.0	(71.7)	Población de 25 a 64 años de edad con educación superior (%)	23.0 (35.7)
Promedio de horas trabajadas por año	2212	(1763)	Gasto interno bruto en I+D (% del PIB)	0.6 (2.4)
MEDIO AMBIENTE				
Suministro total de energía primaria per cápita (toe)	1.0	(4.1)	Emisiones de CO ₂ por combustión de combustibles per cápita (toneladas)	1.4 (9.2)
Renovables (%)	52.7	(9.6)	Extracción de agua per cápita (m ³)	348 (812)
Concentración de partículas finas (PM _{2.5} , µg/m ³)	20.1	(15.2)	Desechos municipales per cápita (kilogramos)	390 (520)
SOCIEDAD				
Desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini)	0.48	(0.32)	Resultados educativos (puntaje de PISA, 2015)	
Índice de pobreza relativa (%)	20.9	(11.6)	Lectura	427 (493)
Mediana del ingreso disponible de los hogares (miles de USD PPC)	9.3	(23.0)	Matemáticas	420 (490)
Gasto público y privado (% del PIB)			Ciencias	400 (493)
Atención médica	9.1	(9.1)	Proporción de mujeres en el Congreso (%)	33.3 (28.7)
Pensiones	5.8	(9.1)	Ayuda oficial al desarrollo neta (% del ingreso nacional bruto, INB)	0.20 (0.39)
Educación (primaria, secundaria, post secundaria no superior)	5.6	(3.7)		

Índice para una vida mejor: www.oecdbetterlifeindex.org

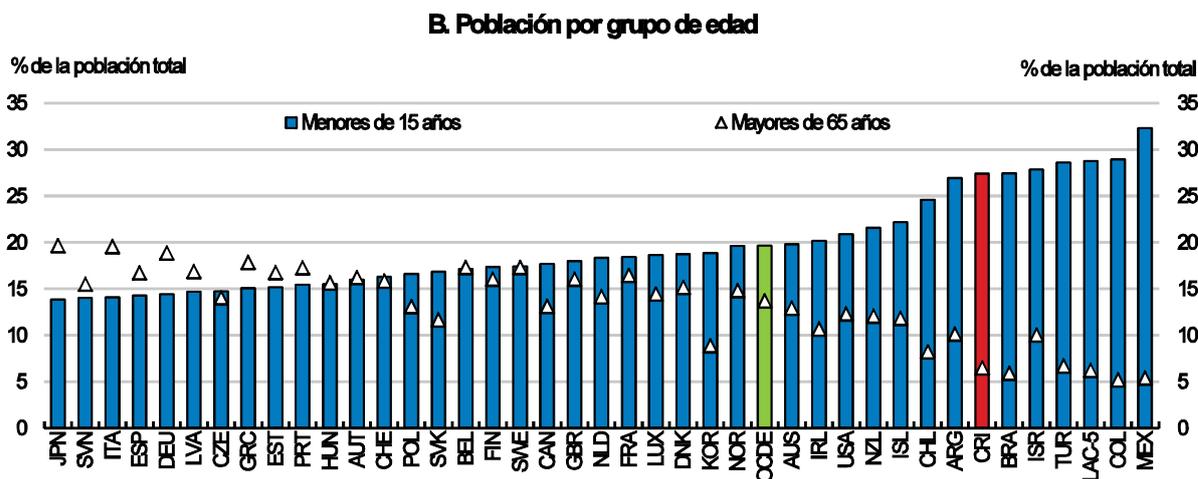
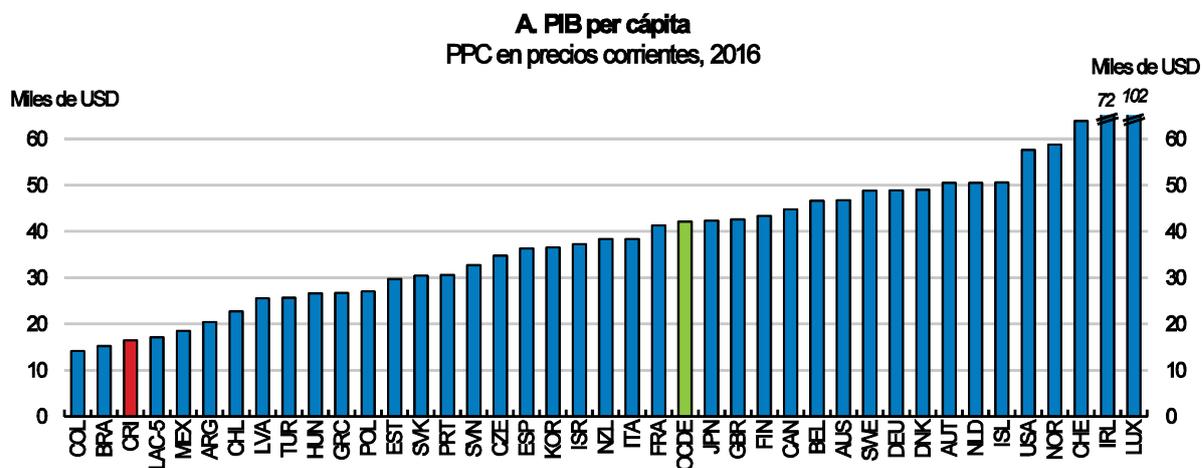
* Cuando no se proporciona el agregado de la OCDE en la base de datos usada como fuente, se calcula un promedio simple de la OCDE con base en la información más reciente disponible, donde se cuenta con datos sobre al menos 29 países miembros.

Fuente: Cálculos basados en datos extraídos de las bases de datos de las siguientes organizaciones: OCDE, Agencia Internacional de Energía, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Unión Interparlamentaria, Naciones Unidas, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de Costa Rica, Ministerio de Hacienda de Costa Rica, y Banco Central de Costa Rica.

PANORAMA DE COSTA RICA

- *Indicadores económicos y demográficos generales*
- *Indicadores de desigualdad y pobreza*
- *Indicadores de inserción en el mercado laboral*
- *Indicadores de educación*
- *Indicadores de salud*
- *Indicadores de regulación de la OCDE*
- *Indicadores Doing Business del Banco Mundial*

Indicadores económicos y demográficos generales

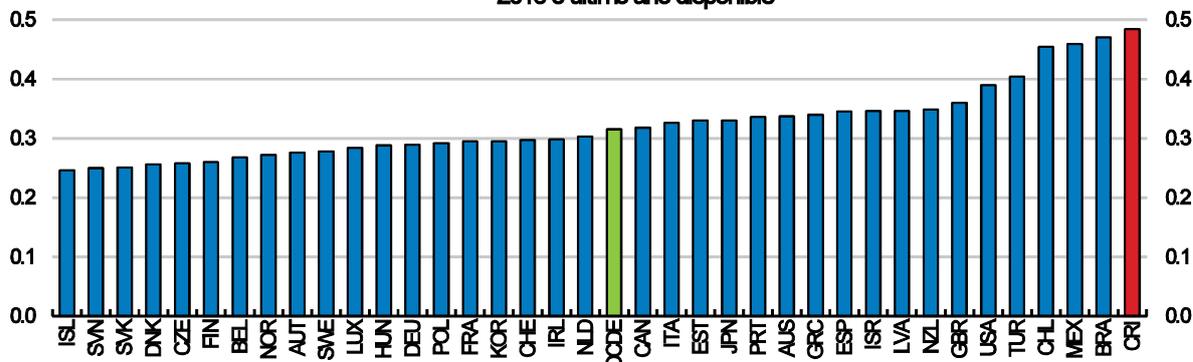


Nota: LAC-5 es un promedio ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

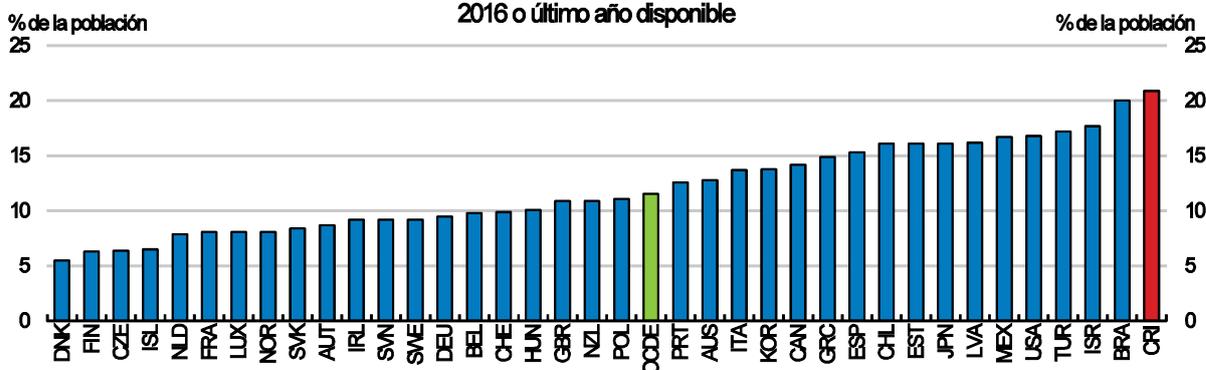
Fuente: OCDE, base de datos analítica (ADB, por sus siglas en inglés); Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial.

Indicadores de desigualdad y pobreza

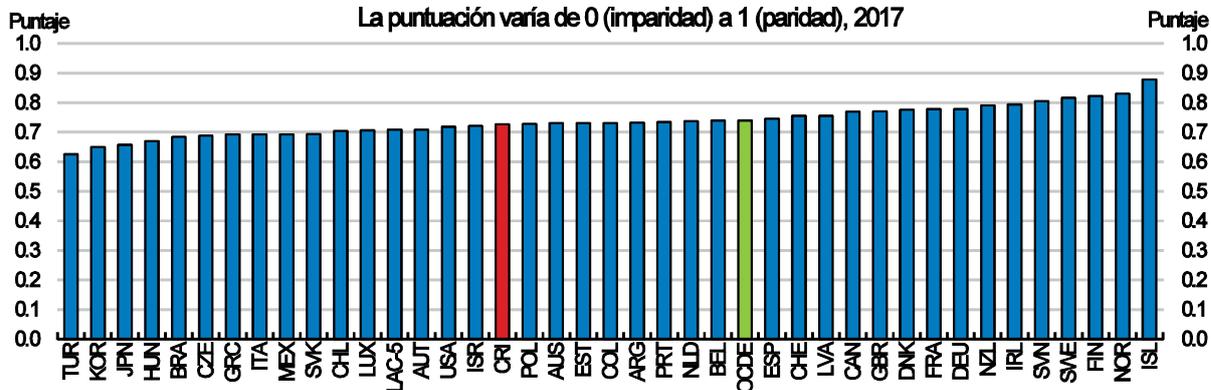
A. Coeficiente de Gini, ingreso disponible 2016 o último año disponible



B. Tasa de pobreza después de impuestos y transferencias, línea de pobreza 50% 2016 o último año disponible



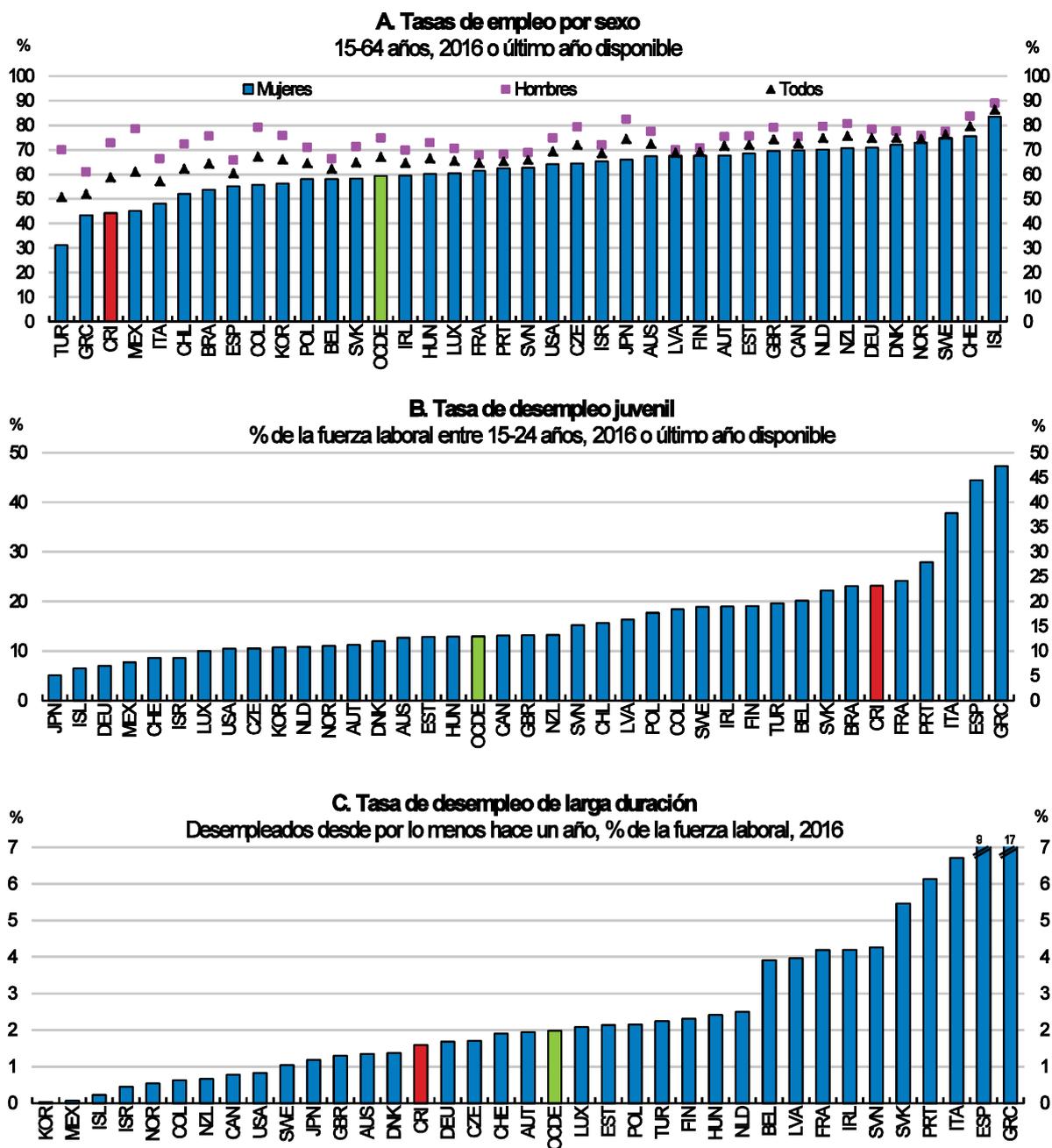
C. Índice Global de Brecha de Género La puntuación varía de 0 (imparidad) a 1 (paridad), 2017



Nota: LAC-5 es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

Fuente: OCDE, base de datos de distribución de ingresos; Foro Económico Mundial, The Global Gender Gap Report 2017 Dataset.

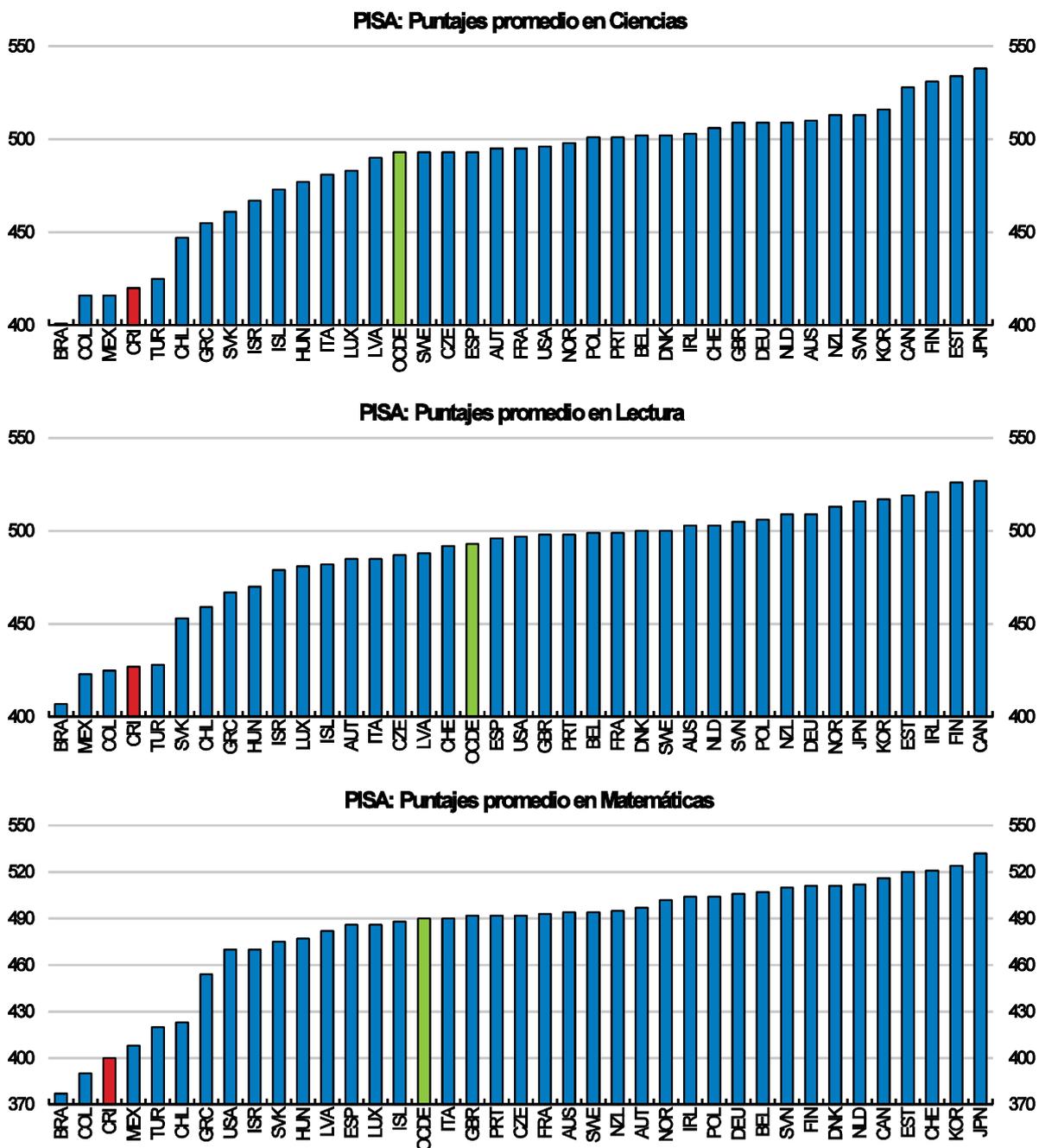
Indicadores de inserción en el mercado laboral



Fuente: OCDE, base de datos de estadísticas de la fuerza de trabajo.

Indicadores de educación

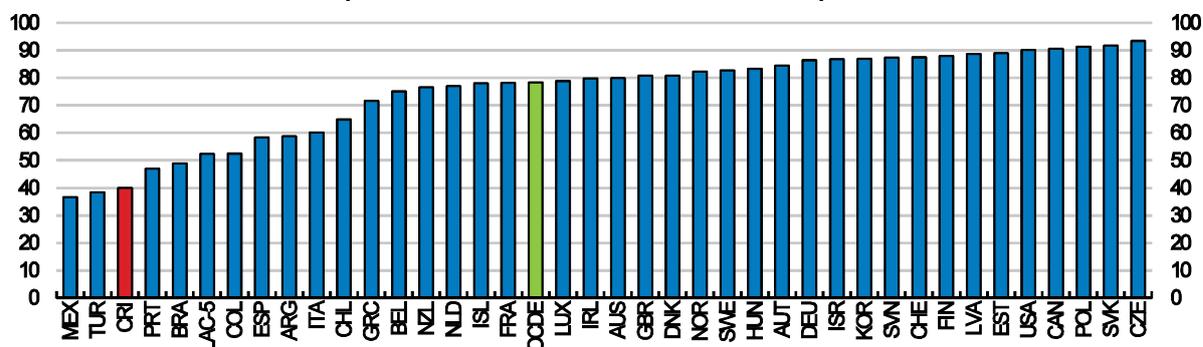
Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos, PISA, por sus siglas en inglés, 2015



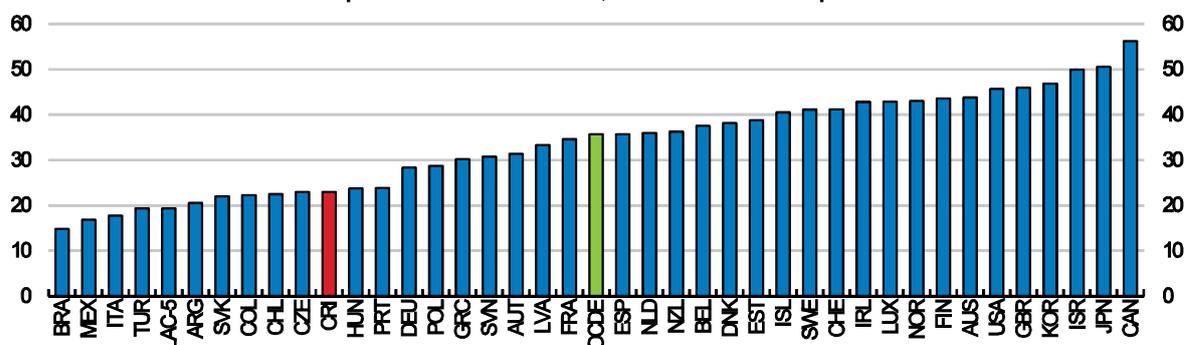
Fuente: OCDE, base de datos PISA 2015.

Nivel educativo y gasto

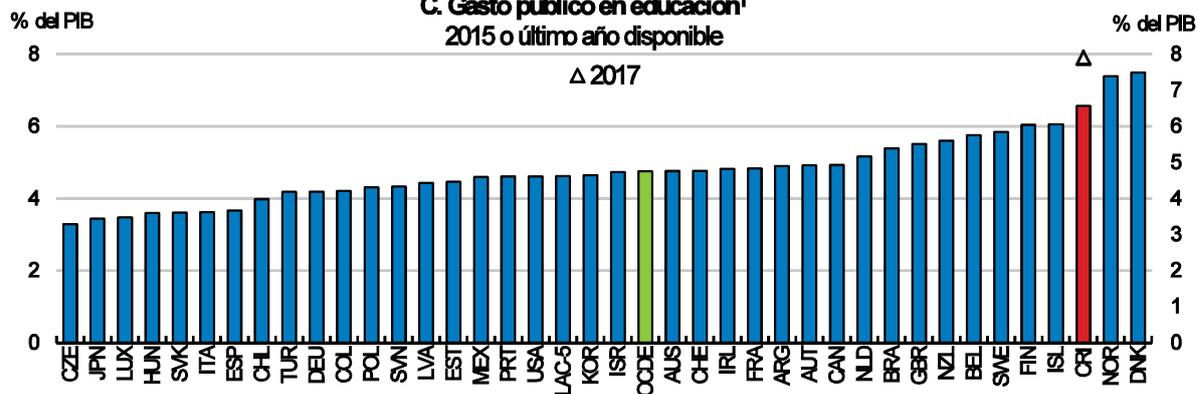
A. Población que ha alcanzado al menos el nivel de educación secundaria superior
 % de la población de 25 a 64 años, 2016 o último año disponible



B. Población que ha alcanzado el nivel de educación terciaria
 % de la población de 25 a 64 años, 2016 o último año disponible



C. Gasto público en educación¹
 2015 o último año disponible



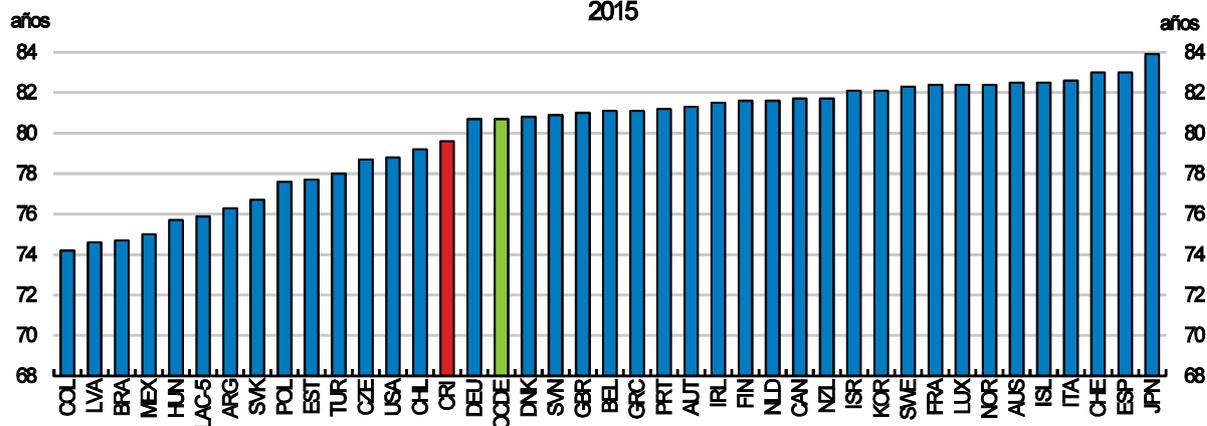
1. Gastos en educación primaria, secundaria, postsecundaria y terciaria.

Nota: LAC-5 es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

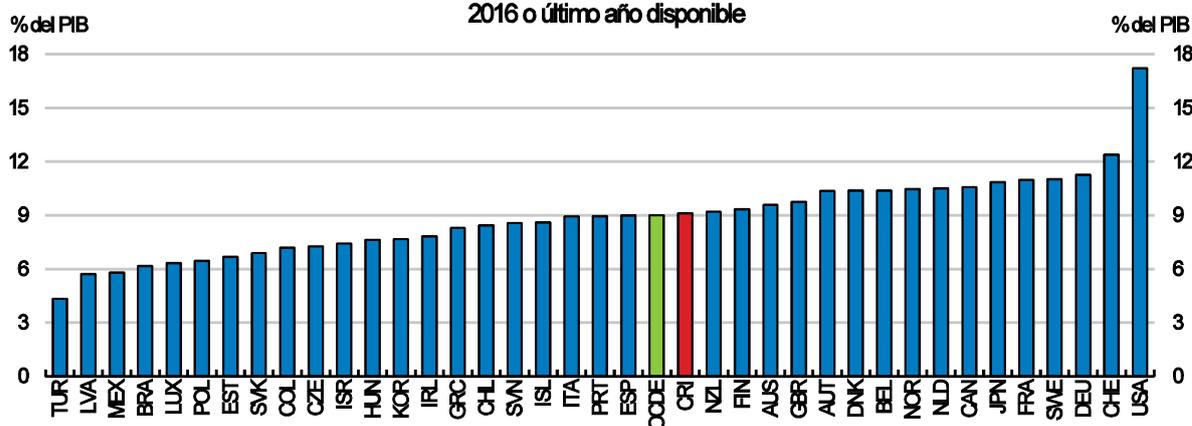
Fuente: OCDE, bases de datos Panorama de la Educación y de indicadores de financiamiento de la educación; Ministerio de Hacienda.

Indicadores de salud

A. Esperanza de vida al nacer 2015



B. Gasto total corriente en cuidado de la salud 2016 o último año disponible



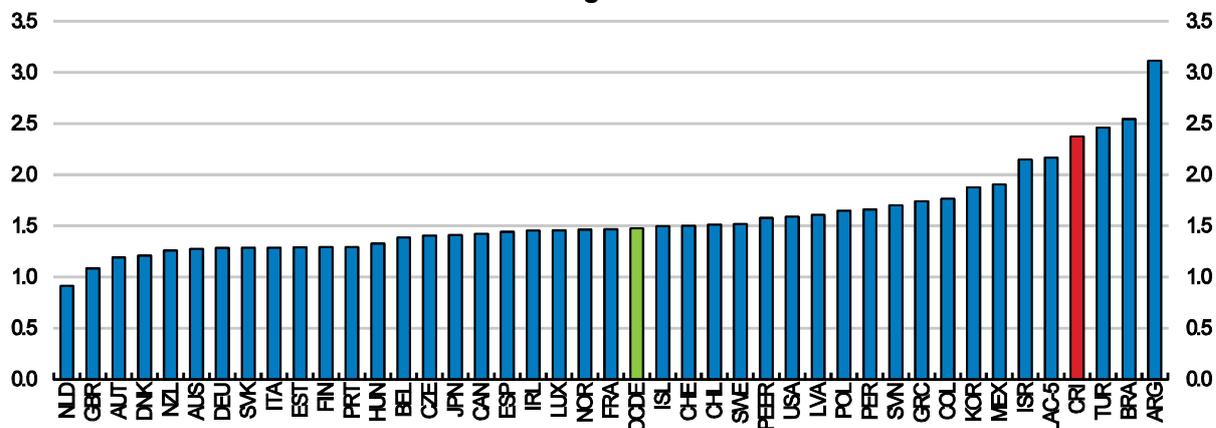
Nota: LAC-5 es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

Fuente: OCDE, base de datos de estadísticas de salud; Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial.

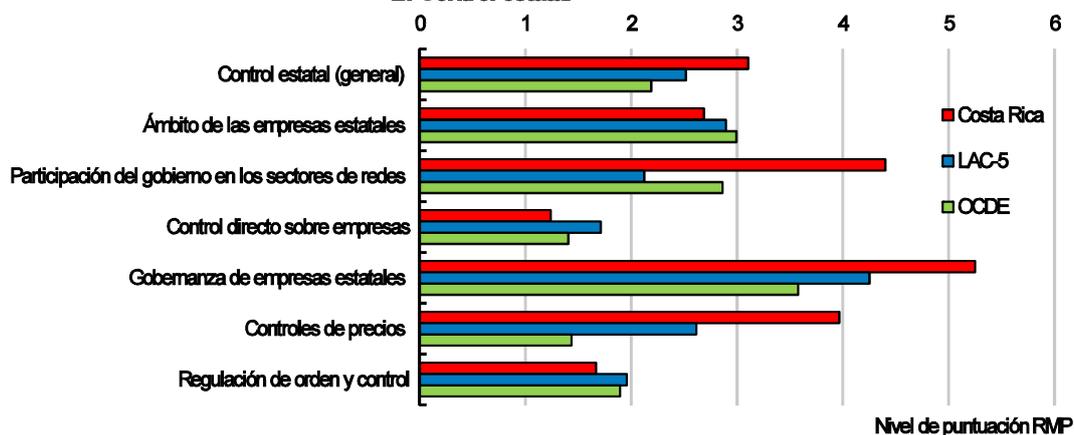
Indicadores de regulación de la OCDE

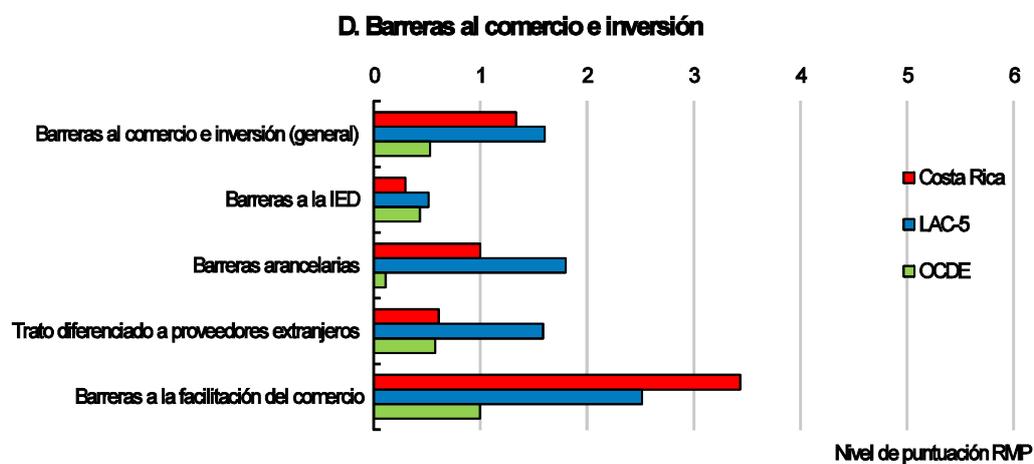
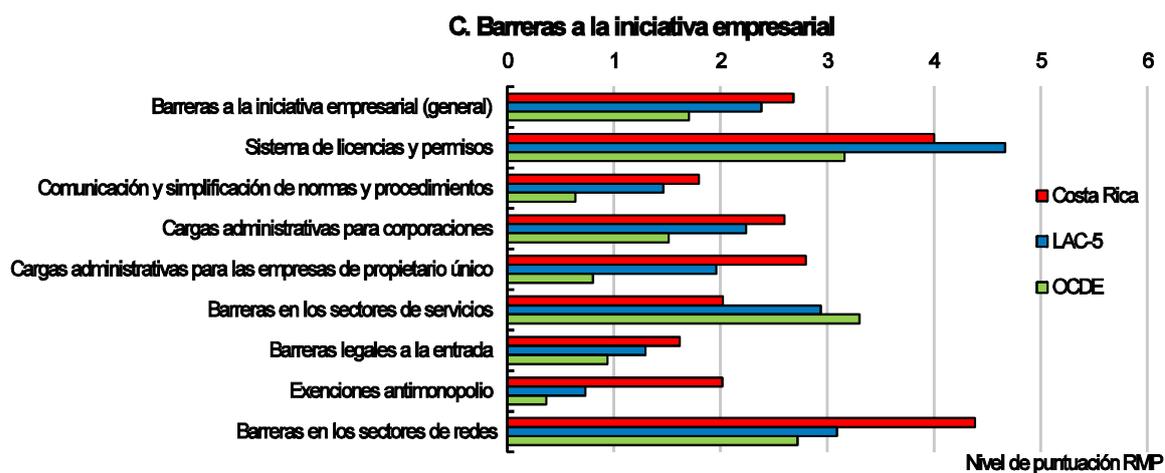
Índice de Regulación del Mercado de Productos (RMP).
 Escala del índice de 0-6, de menos a más restrictivo, último año disponible

A. Índice general RMP



B. Control estatal





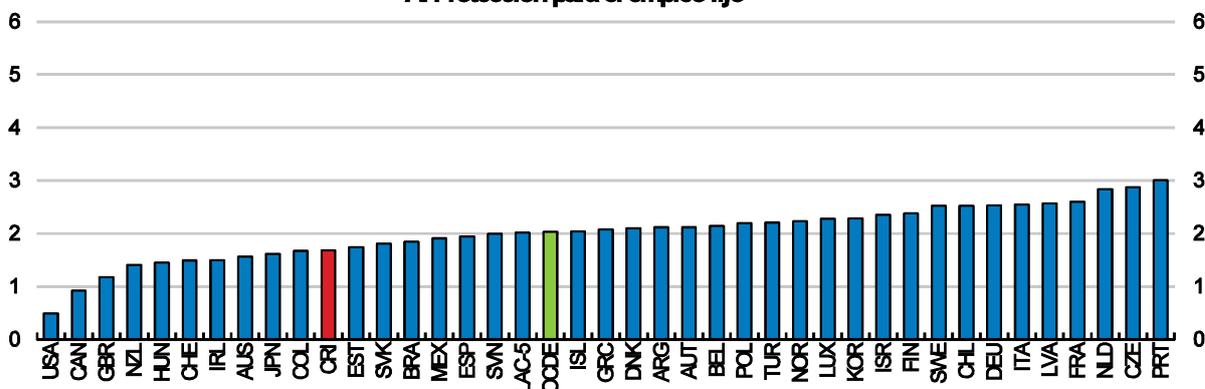
Nota: LAC-5 es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Los datos se refieren a 2013.

Fuente: OCDE-Banco Mundial, base de datos de Regulación del Mercado de Productos para todos los países LAC excepto Brasil, Chile and México; OCDE, Base de datos de Regulación del Mercado de Productos.

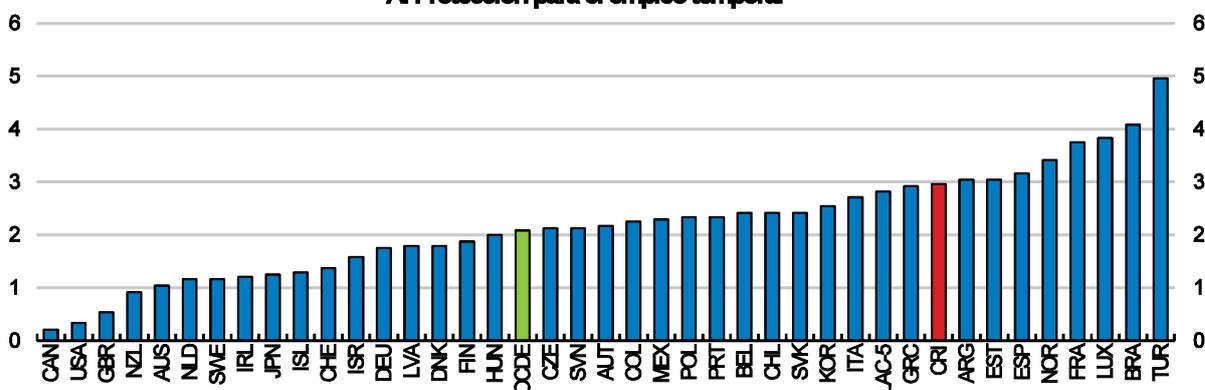
Legislación de protección del empleo

Escala del índice de 0 a 6, de menos a más restrictivo, último año disponible

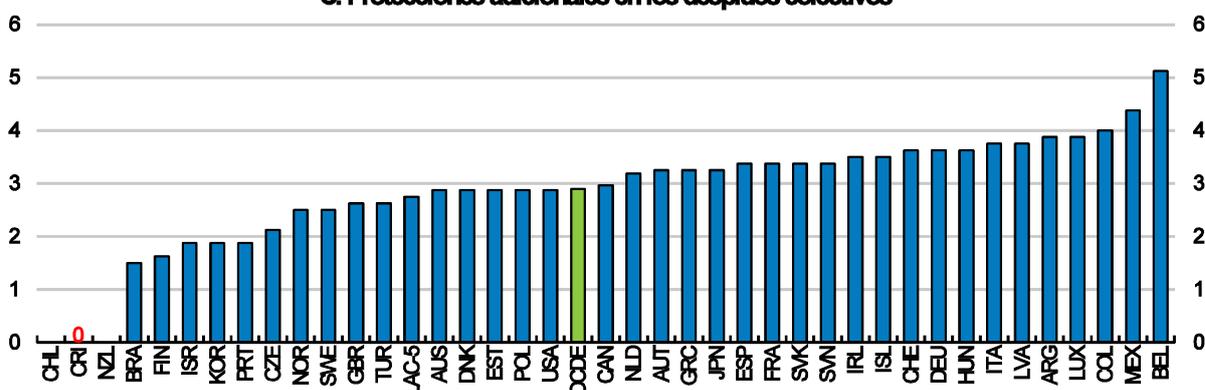
A. Protección para el empleo fijo



A. Protección para el empleo temporal



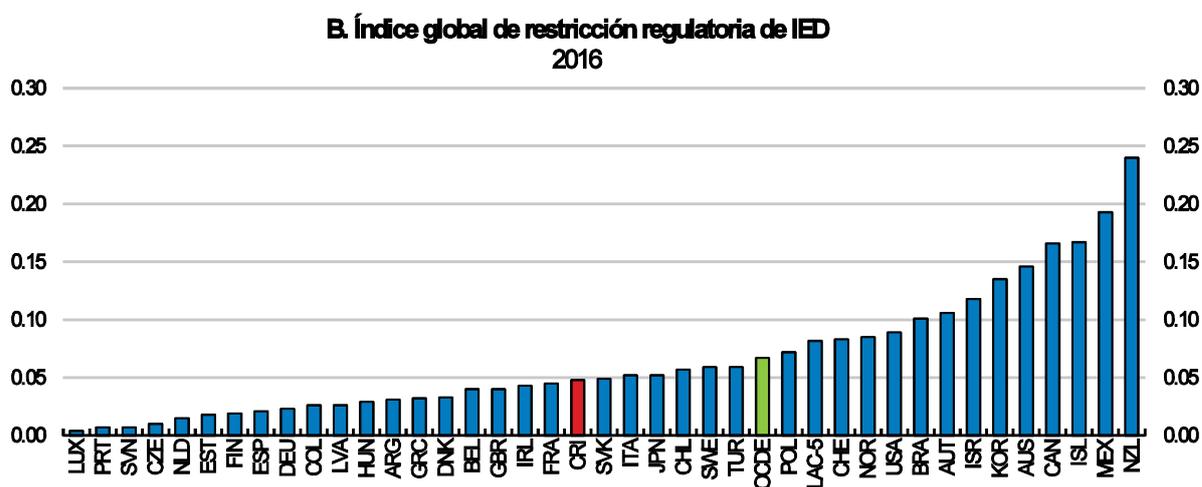
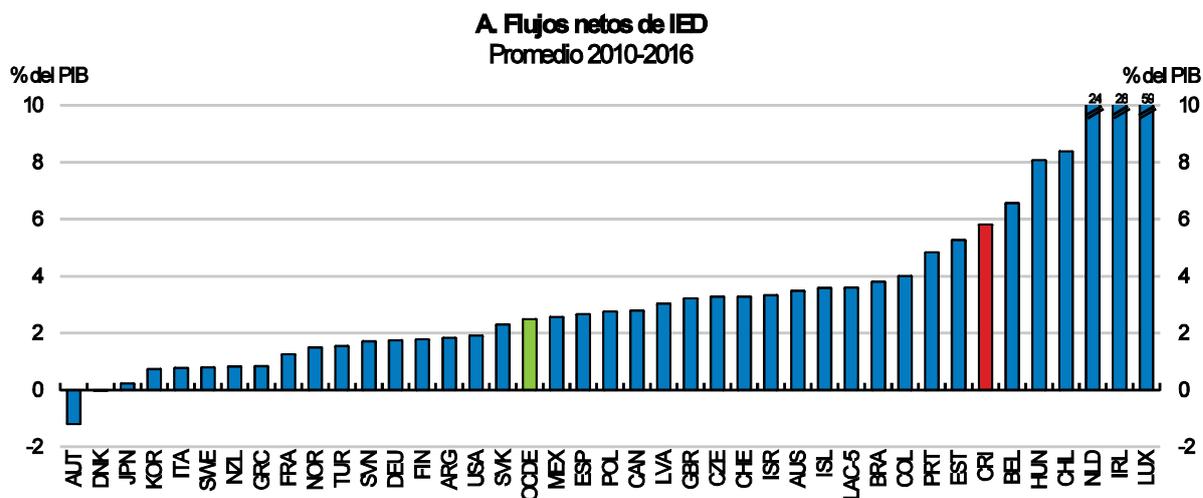
C. Protecciones adicionales en los despidos colectivos



Nota: Los datos se refieren a 2014 para Argentina, Colombia, Costa Rica, Eslovenia y el Reino Unido; 2012 para Brasil; 2013 para otros. LAC-5 es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

Fuente: OCDE, Indicadores de protección del empleo.

Inversión extranjera directa (IED)

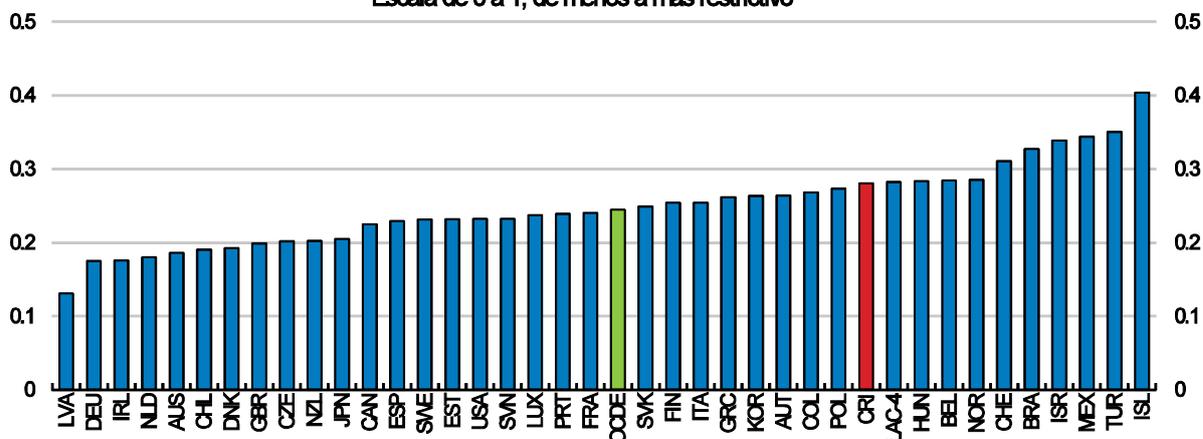


Nota: LAC-5 se refiere a un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. El índice global de restricción regulatoria de IED va de cero (régimen menos restrictivo) a uno (el más restrictivo); cuanto mayor sea el valor del índice, más obstáculos hay para el ingreso de IED.

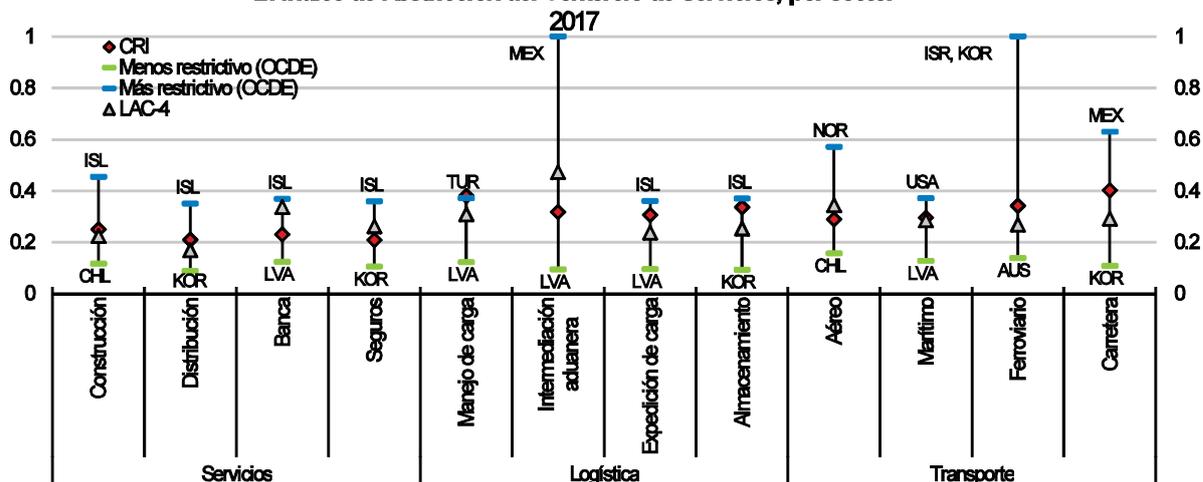
Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial; OCDE, base de datos del Índice Global de Restricción Regulatoria de IED.

Índice de restrictividad al comercio de servicios

A. Índice global de Restricción del Comercio de Servicios 2017
 Escala de 0 a 1, de menos a más restrictivo

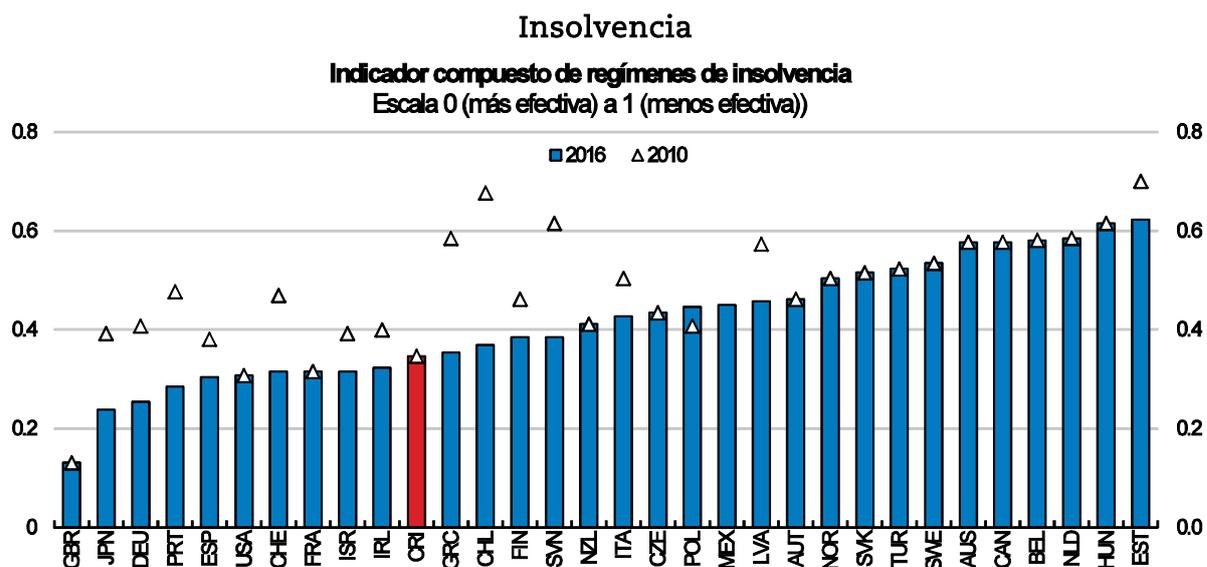


B. Índice de Restricción del Comercio de Servicios, por sector



Nota: LAC-4 se refiere a un promedio simple de Brasil, Chile, Colombia y México.

Fuente: OCDE, base de datos del Índice de Restricción del Comercio de Servicios.

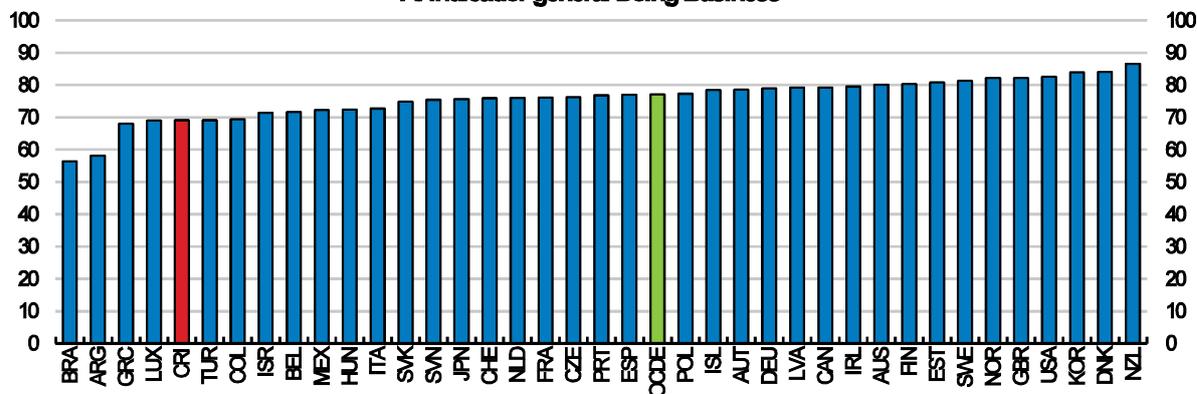


Fuente: Adalet McGowan, M., D. Andrews and V. Millot (2017), "Insolvency regimes, zombie firms and capital reallocation", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1399, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5a16beda-en>.

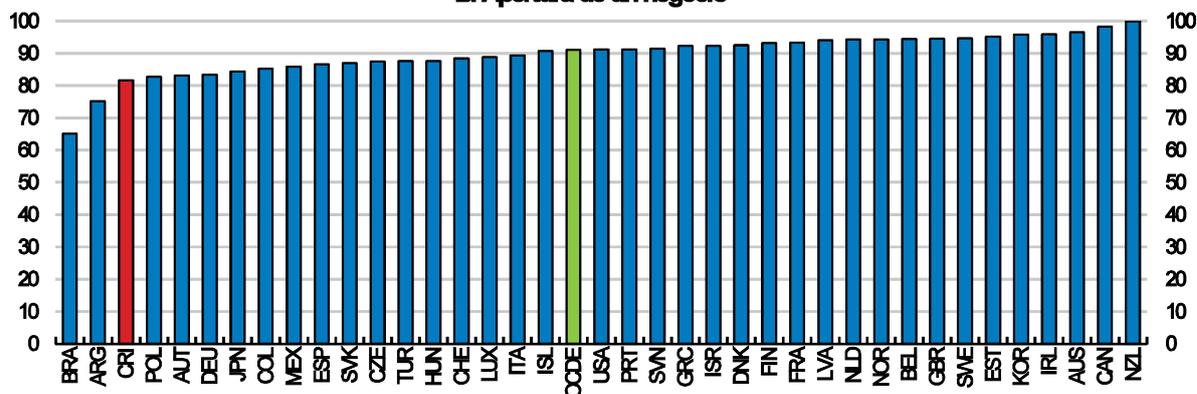
Indicadores Doing Business Del Banco Mundial

Distancia a la frontera, 2017¹

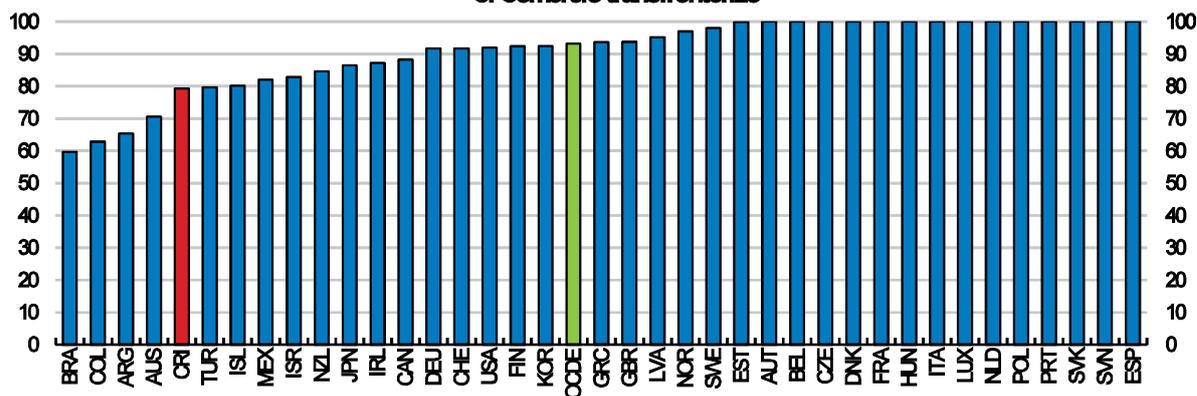
A. Indicador general Doing Business

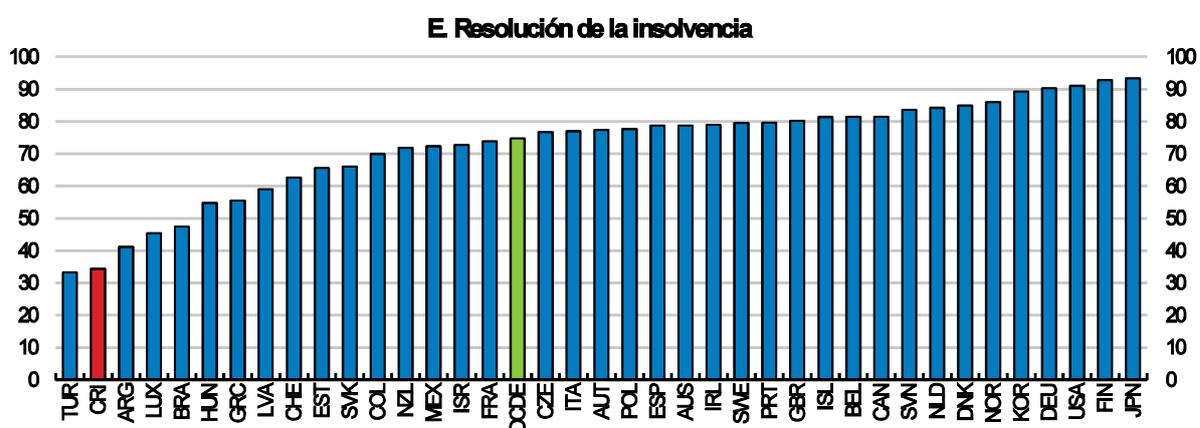
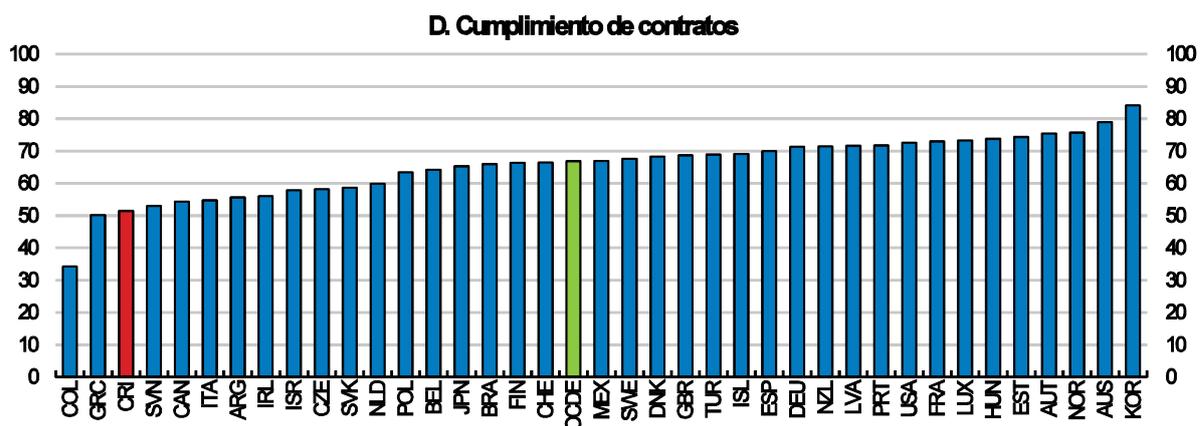


B. Apertura de un negocio



C. Comercio transfronterizo





1. La distancia a la frontera es una medida de que tan lejos está un país de las mejores prácticas, en una escala de 0-100 donde 100 es la mejor práctica.

Fuente: Banco Mundial, base de datos Doing Business 2018.

RESUMEN EJECUTIVO

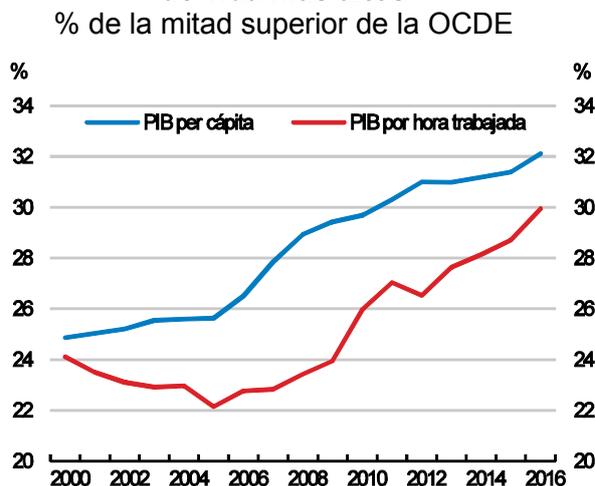
- *El progreso económico y social ha sido impresionante*
- *El restablecimiento de la sostenibilidad fiscal es una prioridad*
- *Fortalecimiento de la política monetaria y estabilidad financiera*
- *Lograr que el crecimiento sea más robusto y más inclusivo*
- *A pesar del alto gasto en educación, los resultados son deficientes*
- *Regulaciones excesivamente complejas frenan el emprendedurismo*

RESUMEN EJECUTIVO

El progreso económico y social ha sido impresionante

Costa Rica ha logrado un importante bienestar y un vigoroso crecimiento económico. El acceso casi universal a la educación, la atención médica y las pensiones han contribuido a que existan altos niveles de satisfacción con la vida. Esto se ha visto propiciado por el sólido crecimiento económico y una convergencia continua hacia los niveles de vida de los países que forman parte de la OCDE. La pobreza, la desigualdad de ingresos y las desigualdades de género son bajas con respecto a los estándares latinoamericanos, aunque altas en comparación con las de los países de la OCDE. Además existen deficiencias en algunos indicadores de bienestar, como el equilibrio entre el trabajo y la vida, la seguridad y los ingresos. Mediante la protección de su abundante biodiversidad y el desarrollo fuentes de energía renovables, en Costa Rica se ha establecido una industria de turismo ecológico y una marca verde de renombre mundial.

Avanza la convergencia hacia niveles de vida más altos

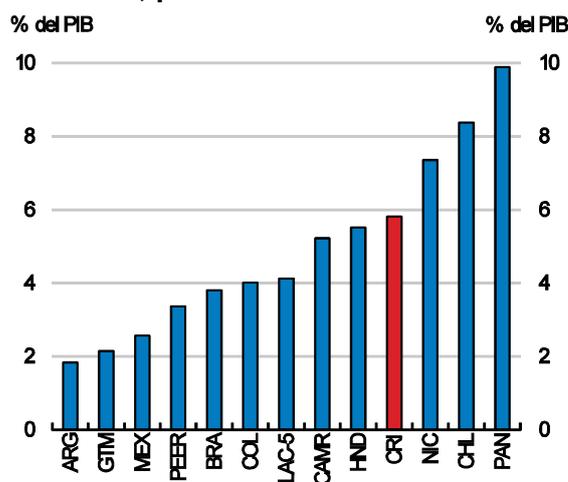


Fuente: OCDE, base de datos de productividad.

La apertura comercial y la inversión extranjera directa son parte integral del exitoso modelo de crecimiento de Costa Rica. Esto ha sustentado la transformación estructural del país de una economía basada en la agricultura

hacia una economía con una estructura más diversificada e integrada en las cadenas globales de valor. Con base en estos logros, Costa Rica tiene la oportunidad de aumentar su especialización en los sectores que usan intensivamente las tecnologías medianamente y altamente sofisticadas. Se proyecta un crecimiento importante de alrededor del 3,7% para el 2018 y 2019: un entorno de baja inflación protegerá los ingresos de los hogares y las exportaciones se beneficiarán de la recuperación económica mundial. También se espera que la inversión pública aumente desde sus niveles históricamente bajos, debido a los grandes proyectos de infraestructura que están en desarrollo.

Costa Rica es una economía abierta, que se beneficia de fuertes entradas de IED, promedio de 2010-2016



Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial.

Sin embargo, las regulaciones anticompetitivas y la alta segmentación del mercado laboral obstaculizan la materialización plena de oportunidades para lograr que el crecimiento sea más inclusivo. El crecimiento del empleo también está estancado y el desempleo continúa por encima de los niveles previos a la crisis, golpeando principalmente a la juventud y a quienes están poco calificados. Como resultado, y en contra

de la tendencia general en América Latina, la informalidad y la desigualdad van en aumento.

La economía continuará expandiéndose a un ritmo sólido

	2017	2018	2019
Producto interno bruto (PIB)	3.2	3.7	3.7
Consumo privado	2.6	3.3	3.9
Consumo del gobierno	2.9	2.4	2.3
Formación bruta de capital fijo	-2.8	2.7	4.3
Exportaciones	5.0	4.9	6.0
Importaciones	3.1	4.2	5.7
Tasa de desempleo	9.1	9.3	9.2
Índice de precios al consumidor	1.6	3.1	3.1

Fuente: OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas.

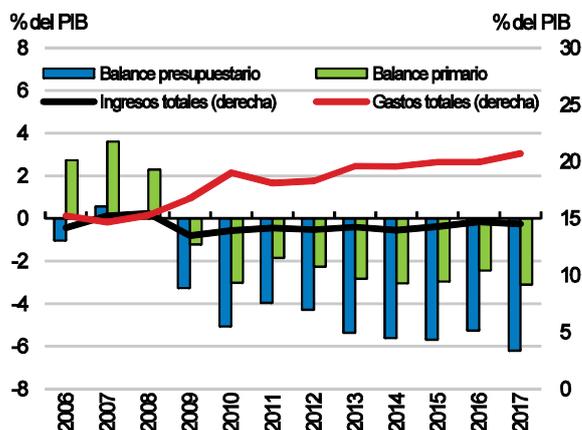
El restablecimiento de la sostenibilidad fiscal es una prioridad

El incentivo fiscal implementado en el 2009 para estimular a la economía a medida que se desarrollaba la crisis mundial no se ha revertido, a pesar de que se ha experimentado una recuperación rápida y crecimiento constante desde entonces. El déficit presupuestario superó el 5% del PIB en los últimos 5 años. Los esfuerzos recientes para aumentar la recaudación de impuestos no han contribuido a reducir el déficit presupuestario, debido al amplio uso de la asignación obligatoria de fondos, la fragmentación del sector público en instituciones autónomas y las obligaciones de gasto vía legislación. Como resultado, la deuda del gobierno central se ha disparado de menos del 25% del PIB en 2008 al 49% en 2017.

Es necesario adoptar un paquete de reforma fiscal integral que permita estabilizar la relación de deuda a PIB. Existe un amplio margen para recaudar ingresos adicionales ampliando la base tributaria y continuando en la lucha contra la evasión y la elusión fiscal. Sin embargo, el aumento de los ingresos fiscales no ayudará a contener el déficit, a menos que se restrinja la marcada asignación de recursos con destinos específicos. Por esta razón, el gobierno ha presentado reformas estructurales ante el Poder Ejecutivo a fin de recuperar el control sobre la asignación de recursos, incluyendo la necesidad de resolver la fragmentación institucional. Reformar la estructura salarial del sector público, fortalecer

el marco presupuestario con una nueva regla fiscal que sea operativa y mejorar la gestión de la deuda, son medidas que contribuirían a equilibrar el presupuesto.

La posición fiscal continúa deteriorándose



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Fortalecimiento de la política monetaria y estabilidad financiera

La política monetaria ha logrado mantener una inflación baja, pero persisten desafíos para continuar reduciendo la dolarización y para fortalecer el sector financiero. Alrededor del 40% de los depósitos y créditos están denominados en monedas extranjeras, y aproximadamente el 70% de dichos créditos han sido otorgados a prestatarios sin cobertura. El Banco Central aumentó su tasa de interés de política monetaria para incentivar el ahorro en moneda local y se han adoptado medidas de regulación prudencial con el fin de desalentar el endeudamiento en moneda extranjera. Es necesario evaluar cuidadosamente el impacto de estas medidas, y las autoridades también deben considerar la posibilidad de fortalecer la regulación prudencial con el objetivo de continuar reduciendo la dolarización. Además, es importante aprobar reformas institucionales con el fin de mejorar la independencia del Banco Central.

Aunque parece que el sector bancario está saludable, las dificultades recientes en dos bancos estatales ponen en evidencia deficiencias en su gobernanza. Es necesario que el gobierno mejore la manera de

seleccionar a quienes nombra en las juntas directivas de los bancos estatales y otras empresas estatales. Abrir el ingreso a nuevas empresas de tecnología en los servicios financieros (FinTech), con la regulación adecuada, impulsaría la competencia y reduciría el alto costo de la intermediación financiera.

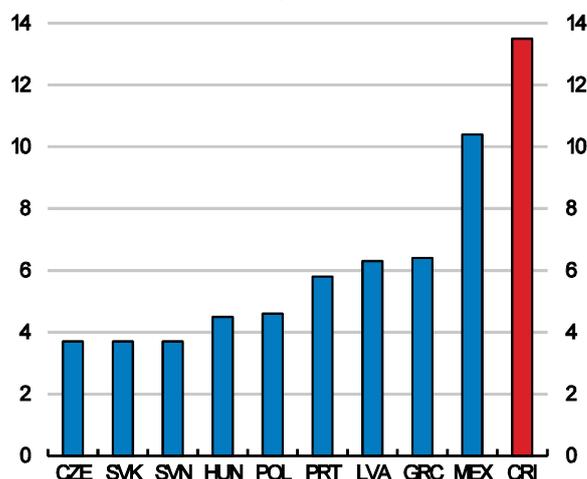
Lograr que el crecimiento sea más robusto y más inclusivo

Durante la última década el crecimiento de la productividad ha ganado cierto impulso, pero existen muchos obstáculos institucionales que impiden un crecimiento más sólido y que sus beneficios puedan extenderse de manera más amplia. Los obstáculos incluyen la marginación en el mercado laboral, las restricciones a la competencia y los bajos resultados y desigualdades en la educación. Si en Costa Rica no se abordan estos desafíos, se corre el riesgo de quedar atascados en un "círculo vicioso" en el cual las personas con pocas habilidades y acceso limitado a las oportunidades quedarán restringidas a empleos de baja productividad y con salarios bajos. Para poner en marcha un "círculo virtuoso" será necesario adoptar reformas en varias áreas de políticas que presentan oportunidades beneficiosas para todos, que impulsan tanto la productividad como la inclusión.

La disponibilidad de servicios de atención infantil es baja y difiere en gran medida entre distintos niveles de ingresos y áreas geográficas. Estas asimetrías tienen un impacto negativo, tanto sobre los resultados futuros de la educación de los niños de entornos desfavorecidos, como sobre la participación femenina en el mercado laboral, obstaculizando también la equidad. Extender la educación y atención infantil entre los grupos de bajos ingresos y mejorar su calidad, debe convertirse en una prioridad. Para facilitar la mejora y la expansión de los servicios, el gasto en educación en el cuidado en edad temprana debería clasificarse bajo el mandato constitucional de gasto para educación, y debería nombrarse una única agencia con responsabilidad clara en implementar una

política nacional de educación en el cuidado en edad temprana.

La desigualdad es alta Distribución del ingreso disponible (relación de ingresos 80/20), 2016 o último año disponible



Fuente: OCDE, base de datos de distribución de ingresos.

Alrededor del 43% de los trabajadores desempeñan trabajos informales. La alta informalidad es una fuente persistente de desigualdades y también un obstáculo para la productividad. La estructura compleja de los salarios mínimos aumenta los costos de las empresas para cumplir con la legislación, lo cual desalienta la formalización laboral. El gobierno redujo la gran cantidad de categorías de salarios mínimos de 25 a 23 y prevé nuevas reducciones hasta llegar a 10 a fines de 2019. Alcanzar un número menor de categorías, en función de la diferenciación geográfica y por edades, en lugar de la compleja estructura actual que comprende diferentes sectores, ocupaciones, logros educativos y categorías de habilidades, permitiría reducir significativamente los costos de cumplimiento.

A pesar del alto gasto en educación, los resultados son deficientes

En Costa Rica existe un compromiso profundo con la educación como una medida de desarrollo social y económico. Con un 7,9% del PIB, el gasto en educación es más alto que en todos los países de la OCDE, pero es ineficiente tanto con relación al proceso de

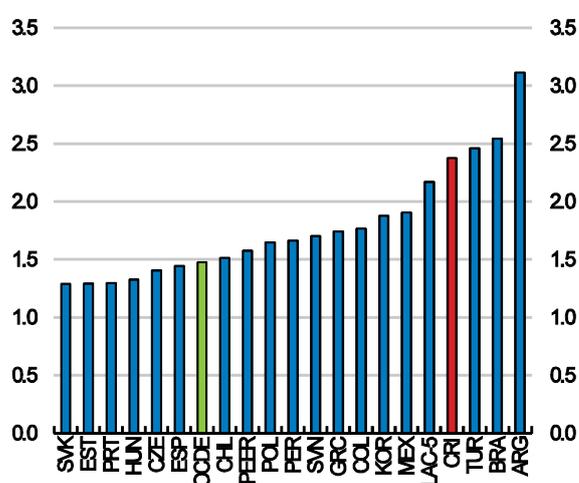
aprendizaje como en términos de reducción de la desigualdad. Los resultados del informe de las pruebas PISA revelan que una tercera parte de los estudiantes carecen de competencias básicas y estos resultados están influenciados considerablemente por los antecedentes socioeconómicos. Las tasas de repetición y deserción escolar son altas. Es necesario canalizar recursos, o incluso reasignarlos, a la educación secundaria y a la educación y atención infantil. Se debe brindar un apoyo más focalizado y específico a los estudiantes en riesgo desde el principio del proceso educativo. Además, es necesario que los recursos se centren a en brindar capacitación inicial y en el puesto de trabajo a los docentes, así como materiales educativos, que actualmente son escasos. Promover la educación y formación profesional dual de buena calidad en la educación secundaria ofrecería a los jóvenes habilidades importantes y un vínculo estrecho con el mercado laboral. Es justo mencionar que ya se están implementando algunas acciones para mejorar las áreas señaladas anteriormente, pero estas deben fortalecerse aún más para consolidarlas. En general, el gobierno debería hacer la transición del enfoque actual basado en los recursos y el financiamiento hacia uno en basado en el logro de resultados, así como establecer una meta clara y verificable basada en el desempeño para medir el éxito de sus políticas educativas.

Regulaciones excesivamente complejas frenan el emprendedurismo

Las regulaciones del mercado de productos son rigurosas; además, existen obstáculos importantes al emprendedurismo, amplias exenciones antimonopolio y un alto control estatal en muchos sectores. Las ganancias potenciales en la productividad

mediante la reducción de regulaciones anticompetitivas son considerables. Mejorar la gobernanza de las empresas estatales de conformidad con las normas de la OCDE, establecer ventanillas únicas para el registro y la concesión de licencias, simplificar los trámites en los casos de insolvencia, eliminar las exenciones antimonopolio y hacer mejoras para facilitar el comercio, aportarían grandes beneficios de crecimiento.

Las regulaciones del mercado de productos son estrictas Índice de regulación del mercado de productos, 2013



Fuente: OCDE-Banco Mundial, base de datos de Regulación del Mercado de Productos para todos los países LAC excepto Brasil, Chile and México; OCDE, base de datos de Regulación del Mercado de Productos.

PRINCIPALES HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Mejoras en la estabilidad macroeconómica	
El desempeño fiscal es débil y continúa deteriorándose	Implementar medidas inmediatas para reducir el déficit presupuestario en 3 puntos porcentuales del PIB durante 2018-20 a fin de estabilizar la relación deuda / PIB, por medio de una serie de medidas integrales para aumentar los ingresos, frenar el gasto y fortalecer la regla fiscal. A mediano plazo, adoptar medidas para reducir la relación deuda / PIB a niveles prudentes y, a la vez, crear espacio fiscal para hacerle frente a las contingencias.
	Reducir las rigideces presupuestarias derivadas del gasto obligatorio y la asignación para destinos específicos de los ingresos del gobierno.
	Simplificar el régimen laboral del sector público para controlar mejor los costos salariales.
	Evaluar los pasivos contingentes.
	Crear un consejo fiscal e introducir un marco multianual de gastos.
	Modernizar la gestión de la deuda reduciendo la cantidad de títulos valores de referencia y mejorando la comunicación con los mercados.
La independencia del Banco Central en la conducción de la política monetaria puede mejorarse. Los mecanismos de transmisión de la política monetaria son débiles, la dolarización y los desajustes de divisas son altos.	Adoptar el proyecto de ley que reforma designación del Presidente del Banco Central; descartar la posibilidad de que los ministros o sus representantes puedan votar en las decisiones de la Junta.
	Reducir gradualmente las intervenciones en el mercado de divisas.
Los riesgos financieros sistémicos continúan.	Fortalecer la regulación prudencial de los préstamos de divisas a los prestatarios sin cobertura.
	Crear un mecanismo de resolución bancaria y un sistema de seguro de depósitos para todos los bancos.
Lograr que el crecimiento sea más inclusivo	
El sistema de múltiples salarios mínimos agrava los costos de cumplimiento, creando distorsiones e inequidades.	Continuar avanzando hacia el establecimiento de una menor cantidad de salarios mínimos.
Según los estándares de la OCDE, la proporción del empleo informal es alta y no ha disminuido.	Implementar un plan integral para reducir la informalidad, que incluya un mayor cumplimiento con las obligaciones de pago de contribuciones.
Las desigualdades de género en el mercado laboral son altas.	Aumentar la disponibilidad de servicios de atención infantil financiados con fondos públicos. Incluir todo el gasto en educación y atención de la niñez en edad temprana dentro del mandato constitucional para el gasto en educación.
El gasto en educación es elevado, pero los resultados son pobres. El gasto por alumno en educación primaria es bajo, mientras que el gasto en educación terciaria es alto. Las desigualdades en los resultados educativos son altas; la tasa de deserción escolar es alta y es necesario fortalecer la calidad de la enseñanza.	Establecer mejores resultados educativos como el principal objetivo de la política, en lugar de centrarse en el gasto, y desarrollar indicadores de rendimiento.
	Ajustar el gasto en educación hacia la primera infancia y la educación secundaria. Fortalecer el apoyo específico para estudiantes en riesgo, y la capacitación de maestros.

Impulsar el crecimiento de la productividad	
<p>La competencia es deficiente. En el sector bancario, la competencia deficiente impulsa los costos de intermediación.</p>	<p>Adoptar e implementar el proyecto de ley que refuerza los poderes, la independencia y la financiación de la comisión de competencia.</p>
	<p>Continuar con la implementación del plan de acción para aumentar la concordancia con las <i>Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas</i>.</p>
	<p>Continuar realizando los 25 estudios sectoriales planificados para evaluar las exenciones de la competencia y eliminar las exenciones injustificadas.</p>
	<p>Abrir el ingreso a nuevas empresas de FinTech, con la regulación adecuada.</p>
<p>Los obstáculos al emprendedurismo son considerables.</p>	<p>Establecer una ventanilla única para el registro y concesión de licencias comerciales. Presentar objetivos de rendimiento. Continuar mejorando los trámites para casos de insolvencia y facilitar el comercio.</p>
<p>La infraestructura del transporte es deficiente debido a que existe un entorno institucional complejo.</p>	<p>Mejorar la coordinación entre los diferentes organismos de obras públicas especificando sus competencias y otorgando el control general a un solo organismo director. Establecer prioridades de los proyectos con base en análisis de costo-beneficio.</p>

PRINCIPALES PERCEPCIONES SOBRE POLÍTICAS

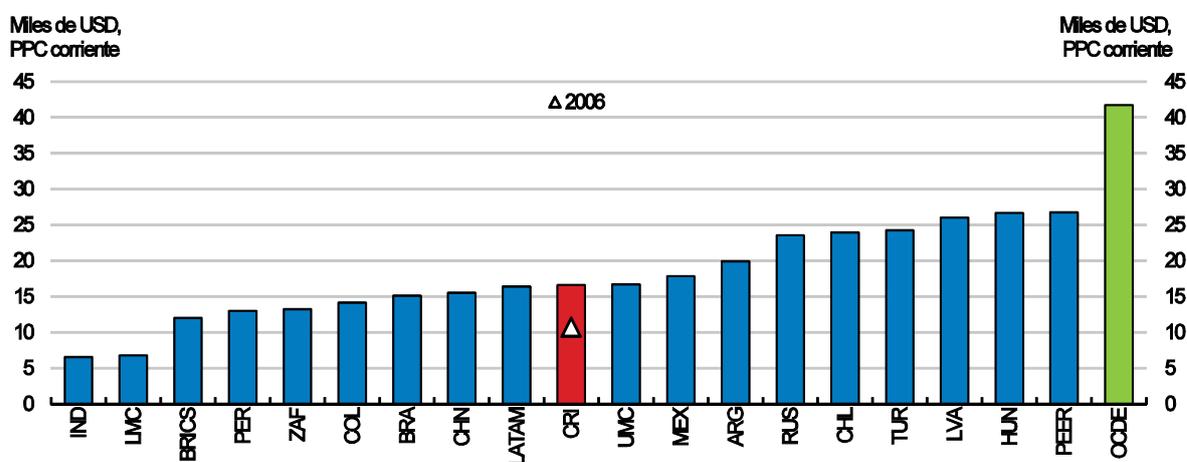
- *En Costa Rica se ha logrado alcanzar un importante progreso socio-económico*
- *Se espera que el crecimiento vigoroso continúe*
- *Fortalecimiento del marco de política monetaria y mantenimiento de la estabilidad financiera*
- *Políticas para recuperar la sostenibilidad fiscal*
- *Políticas estructurales para impulsar la productividad y la inclusión*
- *Lograr que el crecimiento sea verde*

En Costa Rica se ha logrado alcanzar un importante progreso socio-económico

Costa Rica es una de las democracias más antiguas de América Latina; su sistema político estable ha permitido lograr el progreso económico, social y ambiental constante a través del tiempo. El país empezó a avanzar hacia la alfabetización universal en 1869, cuando la educación primaria se hizo obligatoria y la matrícula gratuita. La Constitución de 1949 abolió formalmente el ejército, y los ahorros se invirtieron en salud y educación. El PIB per cápita ha aumentado considerablemente en los últimos 30 años y según la clasificación del Banco Mundial (Figura 1), el país ha alcanzado niveles de ingreso medio alto. Los sistemas de atención de la salud, educación primaria y pensiones prácticamente universales han sustentado el progreso significativo del desarrollo humano en Costa Rica, con beneficios de bienestar tales como una clase media considerable, baja mortalidad infantil y alta esperanza de vida (Cuadro 1). La pobreza, y la desigualdad de ingresos y de género son altas en comparación con los países de la OCDE, aunque bajos según los estándares de América Latina.

Figura 1. **Costa Rica ha convergido hacia niveles de ingreso más altos**

PIB per cápita, 2016 o último año disponible



Nota: PEER se refiere a los 10 países de la OCDE no latinoamericanos con el PIB per cápita más bajo: República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia y Turquía. LMC y UMC se refieren a las economías de ingresos medianos bajos y de ingresos medianos altos clasificadas por el Banco Mundial. LATAM se refiere a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú. BRICS se refiere a Brasil, la Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica.

Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial.

Costa Rica también ha llevado a cabo una gestión cuidadosa de los recursos naturales, incluyendo la protección de sus bosques y abundante biodiversidad, y el desarrollo de fuentes de energía renovables, obteniendo beneficios, por ejemplo, en términos de una marca verde y de su industria de turismo ecológico reconocidos mundialmente. Todos estos logros se reflejan en los indicadores de bienestar de Costa Rica, que son comparables o incluso superiores al promedio de los que gozan los países de la OCDE en varias dimensiones, como el medio ambiente, la vida comunitaria, el compromiso cívico y la salud. Por el contrario, existe una brecha en el bienestar con respecto al equilibrio trabajo-vida, seguridad, educación e ingresos. Los costarricenses también disfrutaron de niveles de satisfacción con la vida que son similares a los de los países con mejor desempeño de la OCDE.

Cuadro 1. Los logros sociales de Costa Rica son impresionantes

Indicadores clave, 2016 o último año disponible

	Costa Rica	Chile	México	Colombia	LAC	OCDE
Población en la clase media (%) ¹	47.0	44.0	27.0	27.0	34.0	..
Tasa neta de matrícula en educación primaria (%)	96.4	94.3	95.1	90.6	93.0	97.1
Esperanza de vida al nacer (años)						
Total	79.6	79.2	75.0	74.2	75.2	80.6
Hombres	77.2	76.7	72.3	70.7	72.0	77.9
Mujeres	82.1	81.8	77.7	77.8	78.5	83.2
Mortalidad infantil (muertes por 1000 nacidos vivos)	8.5	7.2	12.5	13.6	15.2	3.9
Estado de salud percibido (%) ²	73.5	57.4	65.5	68.8
Satisfacción con la vida (escala de 0 a 10)	7.1	6.7	6.6	6.4	..	6.5
Tasa de pobreza relativa después de impuestos y transferencias (%) ³	21.5	16.1	16.7	11.4
Pobreza absoluta (%) ⁴	1.6	1.3	3.0	5.5	4.9	..

1. La clase media se define como la proporción de personas con ingresos entre 10 y 50 dólares por día.
2. El estado de salud percibido es el porcentaje de adultos que informan una salud "buena" o "muy buena".
3. Tasa de pobreza relativa después de impuestos y transferencias (umbral del 50% del ingreso medio).
4. La tasa de pobreza absoluta se basa en una línea de pobreza internacional de \$ 1.90 por día (PPC, 2011)

Nota: LAC se refiere a América Latina y el Caribe.

Fuente: OCDE, Índice para una vida mejor; OCDE, base de datos de distribución de ingresos; OCDE, base de datos de estadísticas de salud; Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial; UNESCO, estadísticas; Oviedo et al (2015).

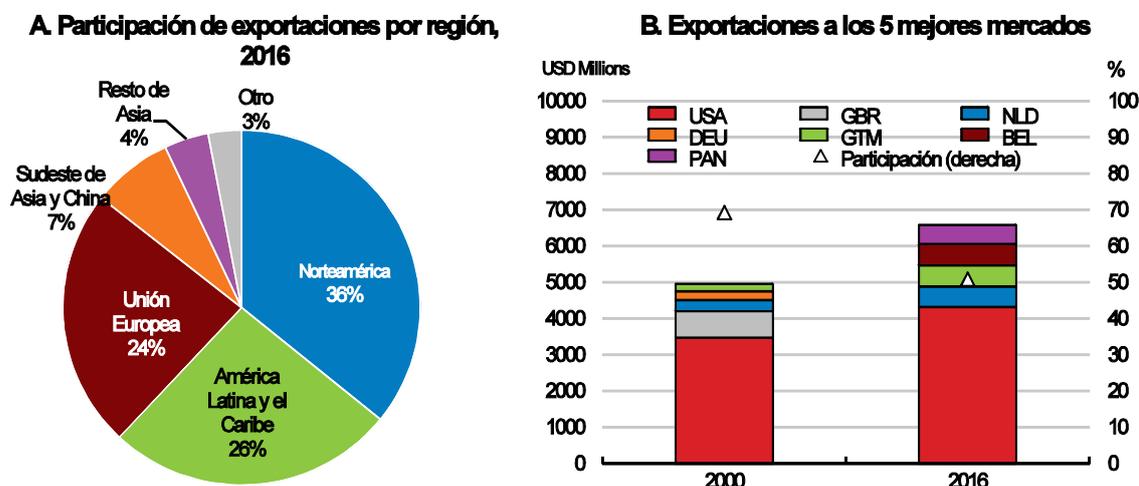
La apertura comercial y la inversión extranjera directa (IED) son una parte integral del exitoso modelo de crecimiento de Costa Rica. Los flujos importantes de IED, favorecidos por contar con una población educada y un régimen favorable para la IED, han contribuido a la transformación estructural de Costa Rica de una economía rural y agrícola hacia una con una estructura más diversificada que se integra en las cadenas globales de valor (CGV). Esto ha permitido una expansión sostenida de la producción desde mediados de la década de 1980 (Rodríguez-Clare et al., 2001; Araújo y Linares, 2018). Las exportaciones de Costa Rica se concentran geográficamente en América del Norte y América Latina, especialmente en los Estados Unidos, el principal mercado de destino de sus exportaciones (Figura 2). Este modelo continuó dando frutos y durante la primera década del siglo XXI la tasa de crecimiento promedio de Costa Rica superó la de los países centroamericanos y de América Latina en general (Beverinotti et al., 2014).

Este patrón de producción se refleja en la ventaja comparativa del país, que apunta hacia un nivel cada vez mayor de sofisticación de sus exportaciones y, al igual que en las economías avanzadas de los países de la OCDE, una mayor especialización en una menor cantidad de productos (OCDE, 2017a, Figura 2). A pesar de estos hechos positivos, la canasta de exportaciones de Costa Rica continúa mostrando una mayor dependencia de productos menos sofisticados en relación con el promedio de la OCDE. Al aprovechar las experiencias productivas y los patrones de especialización existentes, Costa Rica podría beneficiarse de un conjunto de oportunidades de sofisticación en una serie de sectores industriales con intensidad media o alta en el uso de tecnología (Araújo et al, 2018a, Figura 3).

Costa Rica se vio seriamente afectada por la crisis financiera mundial en el 2008-09 (Figura 9, Panel A). La tasa de desempleo, que se situó en 4,6% en el 2007, aumentó de manera acelerada durante la crisis financiera mundial. Sin embargo, la recesión duró poco tiempo y el crecimiento se recuperó rápidamente hasta casi el 5% en el 2010-12, debido a que existía el respaldo de una posición fiscal de apoyo al crecimiento e ingresos considerables de IED, especialmente en los sectores de manufactura de alta tecnología y servicios intensivos en conocimiento (Figura 4). Los sectores de servicios registraron el crecimiento más rápido en el período posterior a la crisis, representando más del 70% del PIB y empleando alrededor de dos terceras partes de la fuerza laboral en el 2016 (Figura 5). El desempeño general de la economía costarricense depende crucialmente de los sectores de servicios,

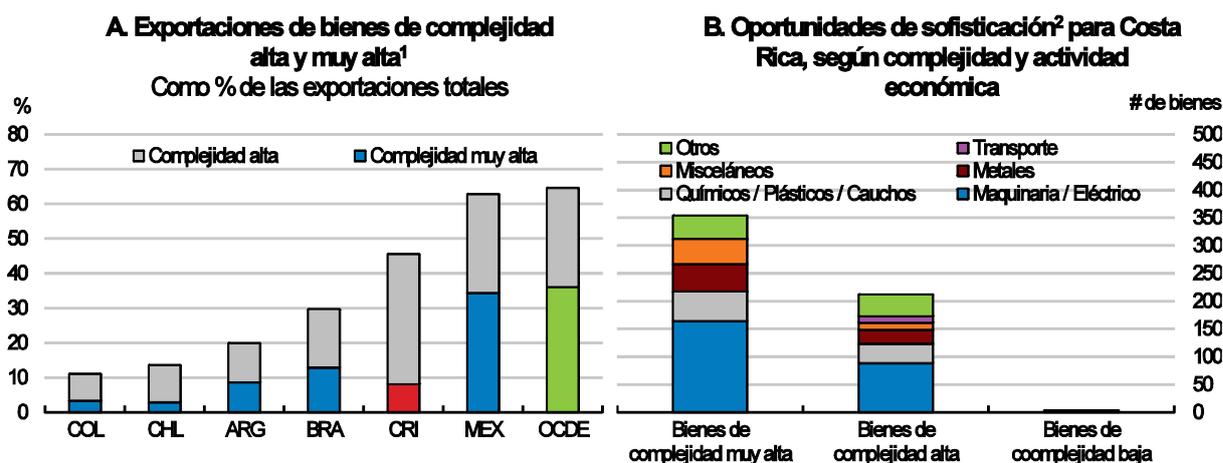
dado que también se utilizan de manera intensiva como insumos la producción de bienes de exportación (OCDE, 2016a).

Figura 2. Los destinos de exportación están cada vez más diversificados



Fuente: Cálculos de la OCDE usando la base de datos BACI.

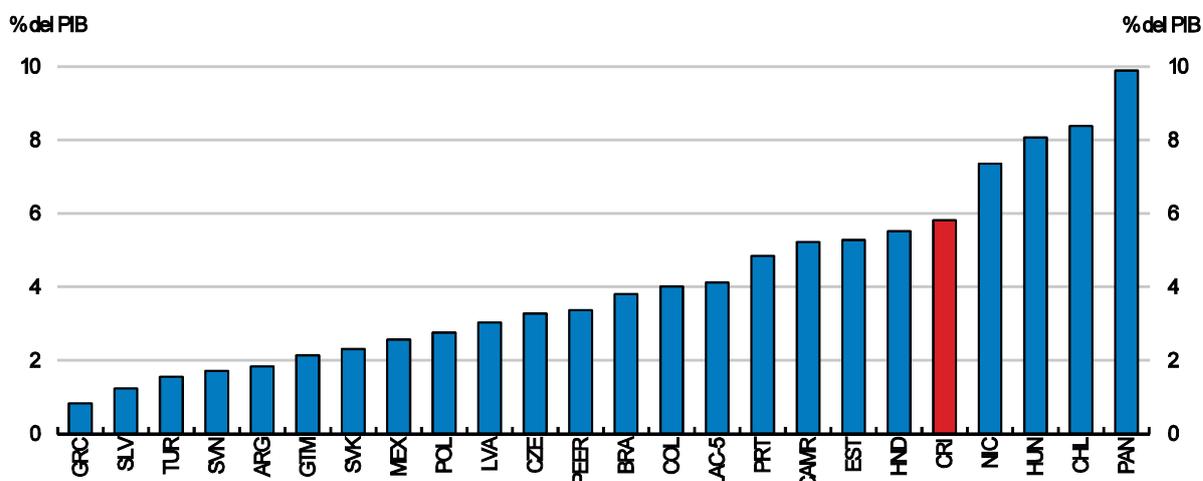
Figura 3. Costa Rica se está especializando en productos complejos



- Los bienes de complejidad "alta" y "muy alta" son aquellos con puntuaciones de complejidad en los cuartiles tercero y cuarto de la distribución del conjunto total de bienes intercambiados en el mundo. Éstas se calculan en base al Índice de Complejidad de Producto (ICP) que es una medida relativa de la intensidad de conocimiento incorporado en un bien. Un ejemplo de un bien en el cuarto cuartil (mayor complejidad) es "dicloruro de etileno", el cual ocupó el décimo lugar en 2015 entre 4214 bienes enumerados en la clasificación del Sistema Armonizado de 6 dígitos. Un bien en el primer cuartil (menor complejidad) es la "Pasta de cacao total o parcialmente desgrasada" situada en el puesto 4201 in 2015.
- Las oportunidades de sofisticación, conducentes a elevar la complejidad de la canasta exportadora, hace referencia a aquellos bienes que actualmente se exportan sin una ventaja comparativa, tienen un nivel de complejidad (ICP) más alto que el índice de complejidad del país, y están más cerca del patrón de especialización del país.

Fuente: Panel A: Araújo, Chalaux and Haugh (2018); Panel B: Araújo, Linares and Chalaux (2018).

Figura 4. Fuertes entradas de IED ayudaron a Costa Rica a soportar la recesión
 Entradas de IED como % del PIB, 2010-16¹

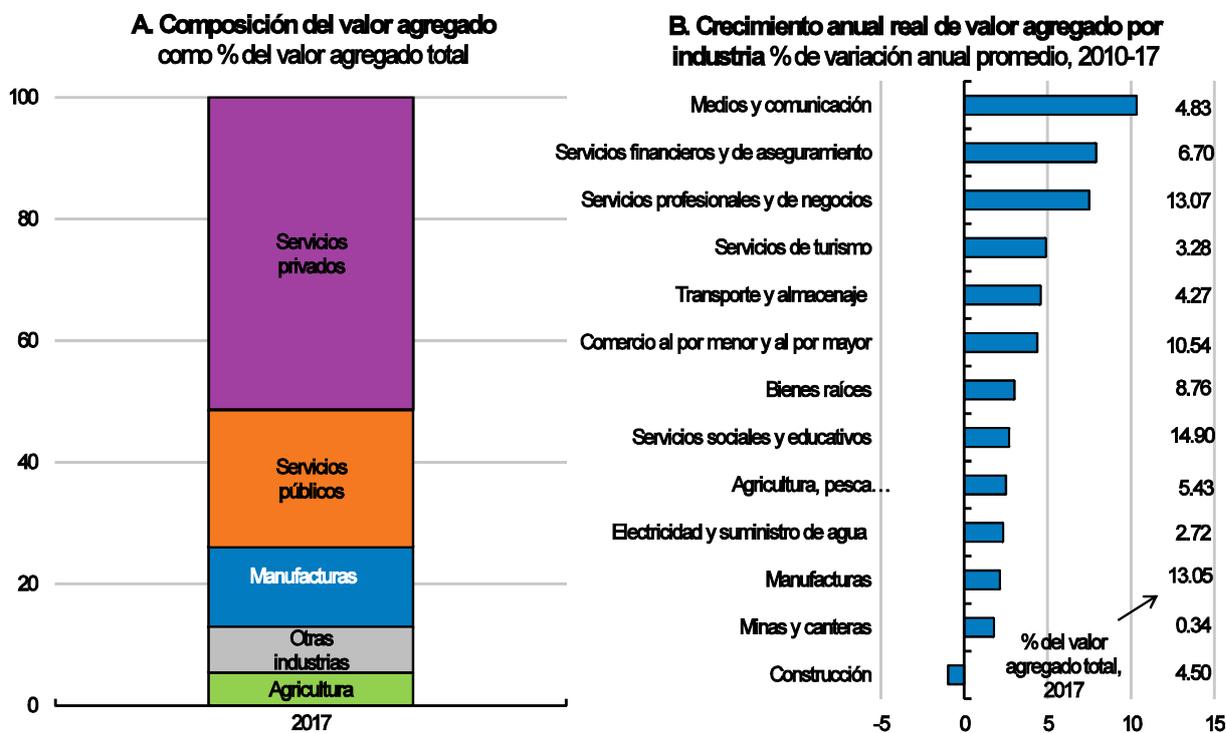


1. Ingresos netos anuales promedio entre 2010 y 2016, como porcentaje del PIB.

Nota: LAC-5 se refiere al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. CAMR se refiere al promedio no ponderado de los países de Centroamérica Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador. PEER se refiere a los 10 países de la OCDE no latinoamericanos con el PIB per cápita más bajo: República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia y Turquía.

Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial.

Figura 5. Los servicios representan una proporción creciente de valor agregado



Nota: En el Panel A, la categoría de "servicios públicos" comprende actividades de administración pública y defensa, educación, salud y sociales, junto con otras actividades incluidas en los sectores R, S, T y U de la CIIU Rev. 4; En el Panel B, los números después de cada sector indican su contribución al valor agregado en 2017.

Fuente: Cálculos de la OCDE utilizando datos del Banco Central de Costa Rica.

La expansión rápida de los sectores intensivos en el uso de habilidades y conocimiento está contribuyendo a un crecimiento vigoroso. Sin embargo, la economía continúa teniendo una estructura dual, en la que existen sectores tradicionales de baja productividad que dan empleo a trabajadores poco calificados y mal remunerados, mientras que las industrias de exportación e IED de alta productividad emplean a personas altamente calificadas (OCDE, 2016b). Ante la creciente demanda de trabajadores calificados, el sistema educativo y el mercado laboral se esfuerzan por mantener el ritmo (ver más abajo). Como resultado, el crecimiento del empleo se ha estancado y el desempleo se ha mantenido alto de manera persistente, afectando sobre todo a la juventud y a quienes están poco calificados (Figura 6, Figura 23). Al mismo tiempo, la prima salarial para los trabajadores calificados ha venido aumentando, lo que contribuye a una mayor desigualdad (González-Pandiella and Gabriel, 2017). A diferencia de la tendencia general en América Latina, la informalidad se ha mantenido sistemáticamente alta (Figura 6, Panel C, Figura 22). La menor utilización de mano de obra también frena el crecimiento potencial (Figura 7).

Después de décadas de estancamiento, la productividad ha ganado cierto impulso desde mediados de la década del 2000 (Figura 8). Sin embargo, su ritmo lento es desalentador y continúa existiendo una considerable brecha a la productividad de los países de la OCDE, asociada con resultados educativos deficientes, segmentación del mercado laboral, regulación anticompetitiva, cuellos de botella en la infraestructura y limitados “spillovers” de la IED en el sector nacional (Sandoval et al, 2018). Además, para impulsar el crecimiento económico sostenible, será necesario mejorar las destrezas de los trabajadores y aprovechar al máximo el capital humano existente, incluyendo la facilitación de la participación femenina en el mercado laboral, reduciendo el desempleo juvenil y la informalidad, y mejorando las condiciones del mercado laboral y la integración social de los migrantes.

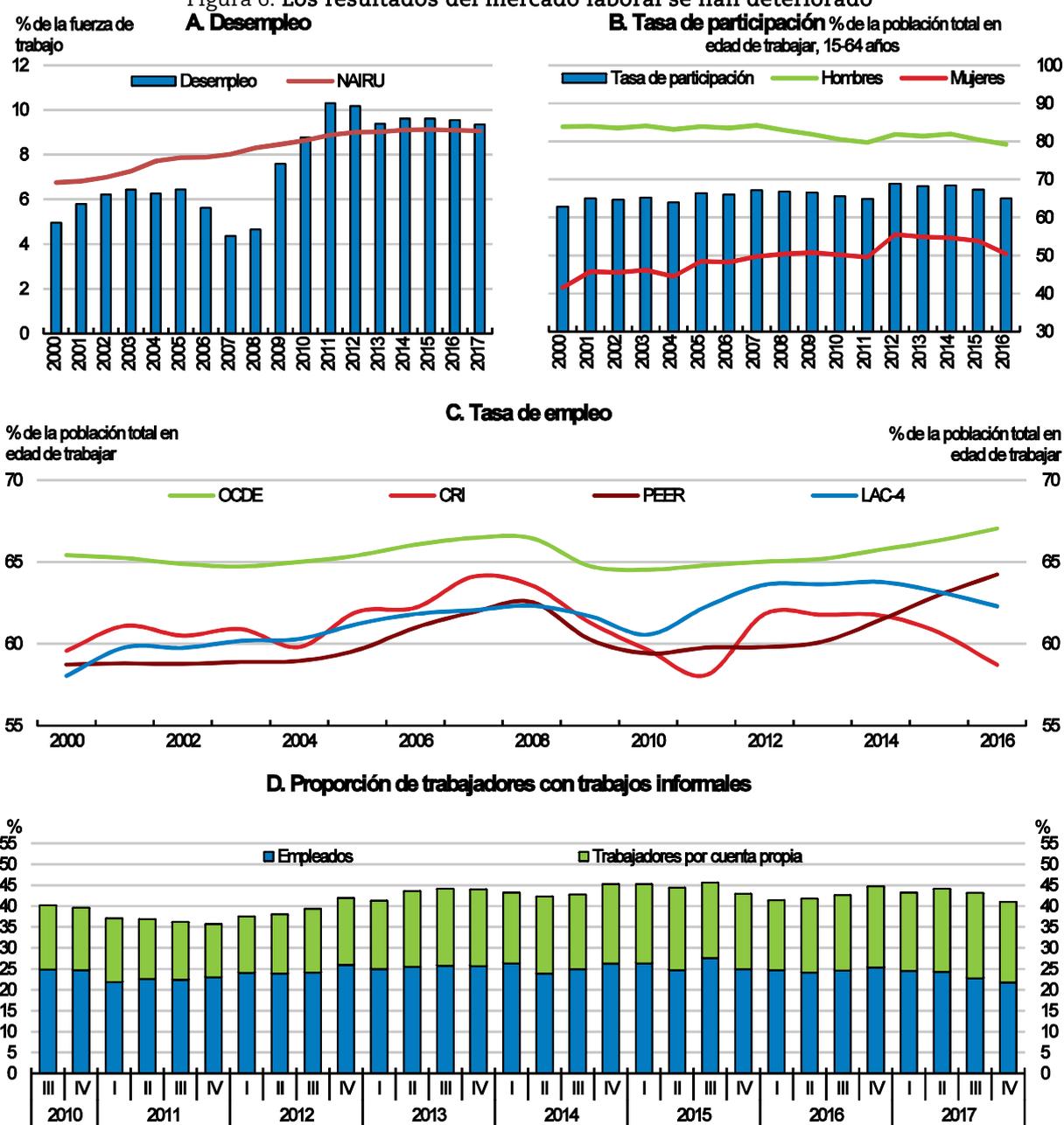
Los desequilibrios macroeconómicos aumentan a medida que el déficit presupuestario continúa deteriorándose. Las medidas de carácter anticíclico implementadas durante la crisis mundial, principalmente en la forma de una mayor remuneración para los trabajadores del sector público y las transferencias a instituciones autónomas, no se han revertido. Las disposiciones rígidas para la asignación de fondos con destino específico, la fragmentación del sector público en múltiples instituciones desconcentradas y descentralizadas aunada a la poca capacidad del gobierno central para dirigir y coordinar, los aumentos del gasto público establecidos por la vía legislativa y el estancamiento político que impide la adopción de reformas para mejorar la situación fiscal, han dado origen a la acumulación de déficits fiscales persistentemente grandes. En consecuencia, la deuda soberana está aumentando de forma acelerada y, si no se aborda, amenazará la estabilidad macroeconómica y en última instancia el modelo de crecimiento exitoso de Costa Rica.

En este contexto, en este segundo Estudio Económico de la OCDE para Costa Rica, se establece una hoja de ruta con las prioridades en materia de reformas de políticas. Con el fin de impulsar el crecimiento económico sostenible y equitativo, las principales áreas de acción son:

- Restablecer la sostenibilidad de las finanzas públicas se ha convertido en un asunto de mayor urgencia. Se debe implementar de inmediato un paquete integral de reformas para estabilizar la relación de deuda a PIB, que incluya medidas para reducir el gasto de gobierno, aumentar los ingresos tributarios, fortalecer la regla fiscal y reducir los gastos asignados por la vía legislativa, así como la asignación presupuestaria de fondos con destinos específicos. La simplificación del régimen de empleo público y un mejor control de los gastos en salarios, la creación de un marco multianual de gastos y la modernización de la gestión de la deuda reducirían la relación de deuda a PIB a niveles prudentes, pero procurando crear espacio fiscal para abordar las contingencias. También es importante que en Costa Rica se evalúen los riesgos fiscales relacionados con las garantías de depósitos en bancos estatales, las alianzas público-privadas (APP) y otros pasivos contingentes.
- El aumento de la productividad es clave para lograr mejores niveles de vida. Las reformas deben enfocarse en mejorar la competencia, incluyendo la adopción e implementación del proyecto de ley que fortalece los poderes, la independencia y el financiamiento de la comisión para la competencia. Otras prioridades incluyen restringir el alcance de las exenciones antimonopolio de la competencia y reducir la agobiante regulación que limita el ingreso y salida de empresas y su formalización comercial. También es importante abordar las deficiencias en la infraestructura pública.

- Es necesario distribuir los beneficios del crecimiento más ampliamente, lo cual además sentaría las bases para un crecimiento más robusto y sostenible. Las políticas deben centrarse en la reducción de las desigualdades en el acceso y en mejoras a la calidad de la educación, además de facilitar el acceso de las mujeres al mercado laboral y reducir la informalidad. Las acciones prioritarias incluyen ampliar la educación y la atención en edad temprana, reorientar el gasto hacia la educación pre-terciaria, continuar avanzando hacia una estructura de salarios mínimos más simple y reducir los costos de cumplimiento para las empresas.

Figura 6. Los resultados del mercado laboral se han deteriorado



Nota: LAC-4 se refiere a Brasil, Chile, Colombia y México. PEER se refiere a los 10 países de la OCDE no latinoamericanos con el PIB per cápita más bajo: República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia y Turquía.

Fuente: OCDE, base de datos ADB; OCDE, base de datos de estadísticas de la fuerza de trabajo; INEC, Encuesta Continua de Empleo (ECE).

Figura 7. El crecimiento sigue siendo robusto pero ha disminuido después de la crisis

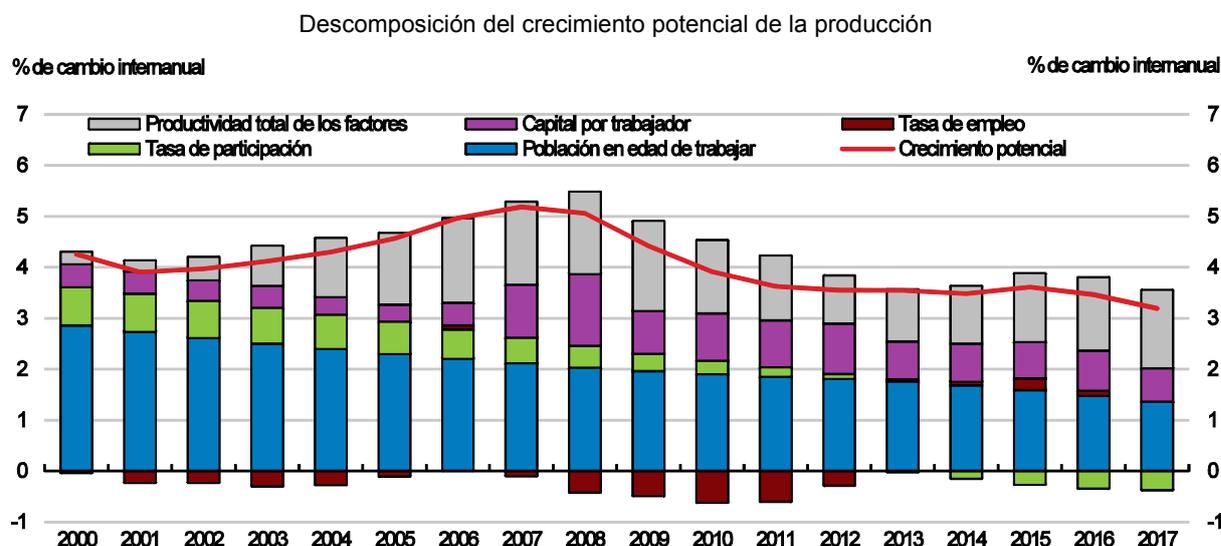
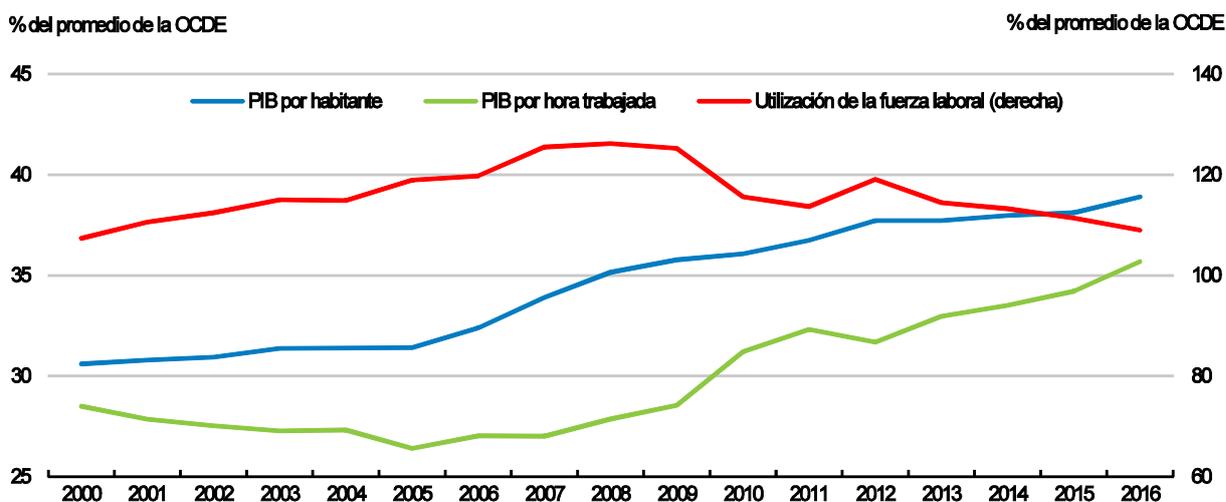


Figura 8. El PIB per cápita y la productividad laboral están convergiendo, pero se mantienen en niveles bajos



Costa Rica participa activamente en el proceso de adhesión a la OCDE (Recuadro 1). Muchas iniciativas para adoptar las recomendaciones de la Evaluación Económica de la OCDE 2016 ya se están implementando. Esto se ha catalizado mediante la creación de un grupo de trabajo que abarca todas las instituciones con competencias legales en su implementación. El equipo incluye funcionarios de alto nivel, se reúne periódicamente para evaluar el progreso y prepara actualizaciones que se comparten con la Secretaría de la OCDE para recibir comentarios. Este enfoque de arriba hacia abajo ha sido eficaz para orientar el progreso y ha demostrado ser valioso para comprender la necesidad de cooperación entre las distintas instituciones públicas, permitiendo lograr resultados y facilitar la implementación. Además, ha sido muy útil para que la Secretaría de la OCDE se mantenga al tanto de los avances en materia de reforma estructural. También se estableció un grupo de trabajo similar que aborda las recomendaciones del Comité de Mercados Financieros. En el Anexo 1 se resume el estado de muchas iniciativas para abordar las recomendaciones de la OCDE que pretenden encaminar a Costa Rica hacia un crecimiento y prosperidad compartida más sólidos.

Recuadro 1. Adhesión de Costa Rica a la OCDE

El 9 de abril de 2015, los países miembros de la OCDE acordaron durante una reunión del Consejo Ministerial de la OCDE iniciar el diálogo sobre la adhesión de Costa Rica. El 8 de julio de 2015 el Consejo adoptó la Hoja de Ruta para la Adhesión de Costa Rica al Convenio de la OCDE, en la que se establecen los términos, las condiciones y el proceso para la adhesión de Costa Rica [C (2015) 93 / FINAL]. De conformidad con la Hoja de Ruta, se solicitó a 22 comités técnicos que evaluaran la disposición y capacidad de Costa Rica para implementar instrumentos jurídicos de la OCDE dentro de la competencia de cada Comité, así como las políticas y prácticas de Costa Rica en comparación con las mejores políticas y prácticas de la OCDE. Por lo tanto, para los delegados del Comité de Análisis Económico y del Desarrollo (EDRC, por sus siglas en inglés), esto implica una evaluación de las políticas y prácticas de Costa Rica en comparación con las mejores políticas y prácticas de la OCDE, con respecto a los tres Principios Básicos descritos en el Anexo de la Hoja de Ruta. Después de esto Costa Rica presentó su Memorando Inicial el 16 de febrero de 2016, en el cual un país candidato establece su posición sobre cada uno de los instrumentos jurídicos vigentes de la OCDE, que marcan el inicio de las revisiones técnicas que ya están muy avanzadas.

El proceso de adhesión de Costa Rica desencadenó una aceleración del impulso de la reforma para la adopción de las mejores prácticas de la OCDE. Específicamente, se han adoptado medidas concretas que buscan limitar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS), luchar contra la evasión y elusión fiscal, fortalecer el papel de la administración tributaria, mejorar las prácticas de gestión del efectivo en el Ministerio de Hacienda, alinear el gobierno corporativo de las empresas de propiedad estatal con las Directrices de la OCDE y simplificar la compleja estructura de salarios mínimos. Con el paso del tiempo, los avances hacia las mejores prácticas de la OCDE se convertirán en un catalizador para el logro de un crecimiento y un bienestar más sólidos, sostenibles y equitativos.

Se espera que el crecimiento vigoroso continúe

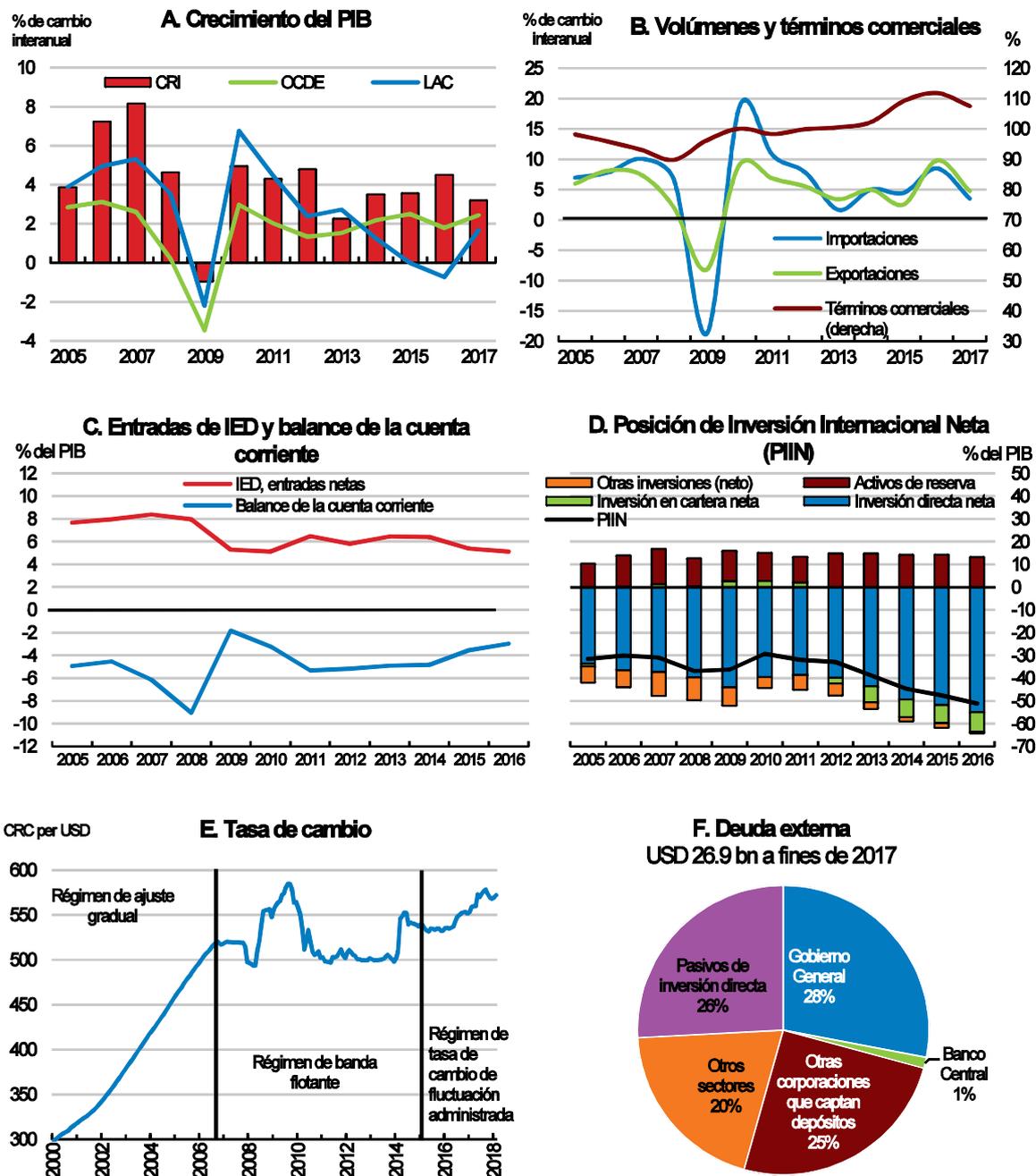
El crecimiento será generalizado

El crecimiento continúa siendo vigoroso por encima del 3%, respaldado por exportaciones fuertes y las entradas de inversión extranjera directa (Figura 9). En la segunda mitad de 2017 el crecimiento fue inferior al esperado debido a condiciones climatológicas adversas, incluyendo la tormenta tropical Nate, que causó grandes interrupciones en la construcción y en la producción agrícola, así como daños generalizados a la infraestructura de transporte y daños a las viviendas en Guanacaste. El crecimiento del consumo privado se ha desacelerado debido al deterioro de los términos de intercambio en 2017, un crecimiento más débil del crédito de los hogares y las condiciones desfavorables del mercado laboral. A pesar de que la producción experimentó un crecimiento importante, la participación laboral disminuyó y la informalidad se mantiene alta. La tasa de desempleo ha disminuido desde su máximo del 10,3% en 2011 al 9,1%, pero está muy por encima del mínimo de 4,4% que existía antes de la crisis en 2007.

El marcado crecimiento de los volúmenes de exportación ha contribuido a reducir el déficit de la cuenta corriente, que continúa financiándose en su totalidad con IED. Costa Rica disfruta de un importante superávit comercial en servicios, debido al fuerte desempeño del turismo y los servicios profesionales. El fuerte crecimiento de las exportaciones también se asocia con un crecimiento sólido de las importaciones dado que el país está bien integrado a las cadenas globales de valor, desde una perspectiva de participación hacia atrás (es decir, la participación del valor agregado extranjero en las exportaciones brutas de Costa Rica es significativa) (Araújo, S. y Linares, A., 2018). La posición de inversión internacional neta (NIIP) es negativa, se ubica justo por debajo del 50% del PIB, y no presenta problemas de sostenibilidad, ya que la IED representa más del 65% de los pasivos externos totales, y la porción de la deuda externa a corto plazo es baja (FMI, 2017a).

El Banco Central (BCCR) ha intervenido repetitivamente en el mercado cambiario para evitar fluctuaciones grandes del colón (CRC). Las operaciones del BCCR en el mercado cambiario para reducir la volatilidad excesiva no relacionada con el movimiento de las variables fundamentales, dieron como resultado una disminución de las reservas internacionales en el primer semestre de 2017. Como medida preventiva, el Banco Central firmó un crédito en el Fondo Latinoamericano de Reservas. Al 9 de marzo de 2018, las reservas internacionales ascendían a USD 8.013 millones, lo que representa un 13,2% del PIB y alrededor de 6,4 meses de importaciones. Aunque este es un nivel cómodo, las reservas internacionales han disminuido en un 5,7% con respecto a las que existían a finales de diciembre de 2016.

Figura 9. Evolución macroeconómica reciente



Nota: En el Panel A, las cifras de 2017 para la OCDE y LAC son pronósticos; LAC se refiere a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México. En el Panel F, "Pasivos de inversión directa" incluye solo préstamos entre compañías, "Gobierno General" comprende el gobierno central, los gobiernos locales y las instituciones descentralizadas no corporativas; la categoría "Otros sectores" comprende las sociedades financieras no bancarias, las sociedades no financieras y los hogares y las instituciones sin fines de lucro al servicio de los subsectores de los hogares, tal como lo definen las Estadísticas de la deuda externa del FMI: Guide for Compilers and Users.

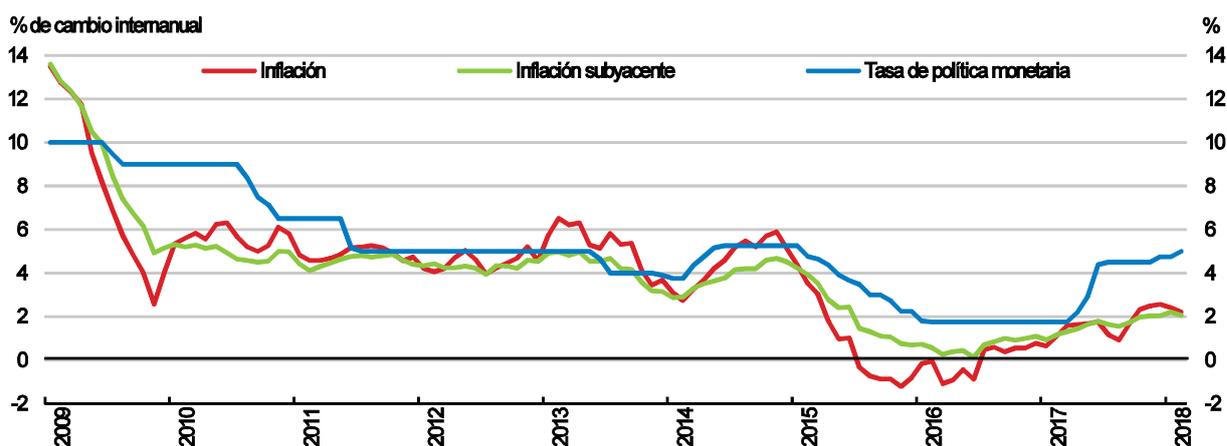
Fuente: OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas; Banco Central de Costa Rica.

Después de un período de desaceleración de la inflación, e inclusive de inflación negativa, la inflación subyacente y la medida con el Índice de Precios al Consumidor han comenzado a acercarse al rango objetivo del 2-4% establecido por el BCCR (Figura 10). Sin embargo, esta continúa siendo muy baja con respecto a los estándares históricos, y las expectativas de inflación se mantienen bien

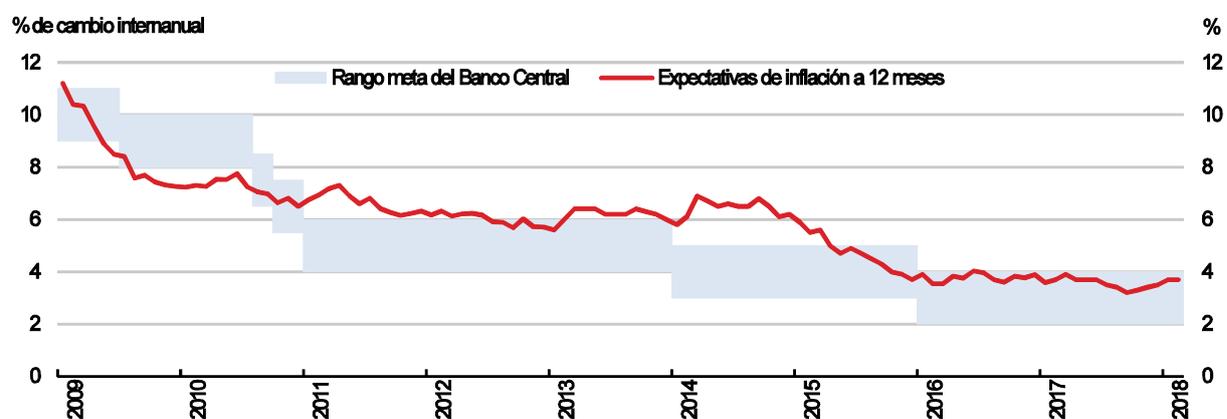
controladas. En respuesta a una fuerte depreciación del colón y a las preocupaciones por su traspaso al nivel de inflación, pero también para desalentar el ahorro en dólares junto con endeudamiento en moneda nacional, el Banco Central comenzó a abandonar su posición de política monetaria relajada y subió su tasa de interés de política de manera escalonada, de 1,75% en marzo de 2017 a 4,75% en noviembre de 2017. El 1 de febrero de 2018, las autoridades a cargo de la política monetaria aumentaron nuevamente la tasa de la política monetaria en 25 puntos base para contener las expectativas de inflación, que se mueven hacia el margen superior del rango de tolerancia. Dado que los mecanismos de transmisión de la política monetaria son débiles, las alzas en la tasa de interés solo tienen un efecto limitado sobre el desempeño económico (ver más abajo).

Figura 10. Política monetaria y evolución de la inflación

A. La política monetaria mantendrá dominadas las presiones inflacionarias



B. Las expectativas de inflación están bien ancladas dentro del rango meta



Nota: El área sombreada en el Panel B representa el rango meta de inflación.

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

En el futuro, el crecimiento se acelerará hasta acercarse al potencial, ya que la mejora de la demanda externa respalda las exportaciones, incluyendo los servicios turísticos y los servicios profesionales especializados, contribuyendo también a contener el déficit de la cuenta corriente (Cuadro 2). Mantener un entorno de baja inflación permitirá proteger el poder adquisitivo de los consumidores. También se espera que la inversión pública se vea fortalecida debido a los proyectos de infraestructura pública en construcción, como la Terminal de Contenedores de Moín y la reconstrucción relacionada con el huracán Otto y la tormenta tropical Nate. Sin embargo, es poco probable que el sector de la construcción retorne a las tasas de crecimiento que mostraba antes de la crisis, lo cual contribuye a que haya mayores tasas de desempleo entre los trabajadores menos calificados.

Cuadro 2. Indicadores macroeconómicos y proyecciones

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Precios corrientes CRC trillones	Variación porcentual, volumen (precios 2012)				
PIB a precios de mercado	27.2	3.6	4.2	3.2	3.7	3.7
Consumo privado	18.0	4.6	3.5	2.6	3.3	3.9
Consumo del gobierno	4.8	2.3	2.4	2.9	2.4	2.3
Formación bruta de capital fijo	5.3	3.1	3.8	-2.8	2.7	4.3
Demanda interna final	28.1	3.8	3.3	1.7	3.1	3.6
Acumulación de inventarios ¹	- 0.2	0.3	0.0	0.8	0.2	0.0
Demanda interna total	27.9	4.2	3.5	2.5	3.4	3.7
Exportaciones de bienes y servicios	8.8	2.8	11.4	5.0	4.9	6.0
Importaciones de bienes y servicios	9.5	4.4	8.7	3.1	4.2	5.7
Exportaciones netas ¹	- 0.7	-0.7	0.5	0.6	0.2	0.0
<i>Otros indicadores</i>						
Deflactor del PIB	—	3.7	1.8	2.0	2.1	3.0
Índice de precios al consumidor	—	0.8	0.0	1.6	3.1	3.1
Índice de inflación subyacente ²	—	1.8	0.1	1.2	2.9	3.1
Tasa de desempleo (% de la fuerza laboral)	—	9.6	9.5	9.1	9.3	9.2
Balance de la cuenta corriente (% del PIB)	—	-3.5	-2.6	-3.0	-3.2	-3.4
<i>Indicadores fiscales del gobierno central³</i>						
Balance general (% del PIB)	—	-5.7	-5.2	-6.2	-6.2	-6.3
Balance primario (% del PIB)	—	-2.9	-2.4	-3.1	-2.4	-2.1
Deuda bruta(% del PIB)	—	41.0	45.1	49.0	53.1	—

1. Contribuciones a los cambios en el PIB real, cantidad real en la primera columna.

2. Índice de precios al consumidor excluyendo alimentos y energía.

3. Estimaciones oficiales del Ministerio de Hacienda.

Fuente: OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas y Ministerio de Hacienda.

El principal riesgo nacional para las perspectivas está relacionado con el déficit fiscal que continúa siendo elevado de manera persistente y con el crecimiento acelerado de la deuda pública (véase más adelante). Si no se aprueba el paquete integral de reformas necesarias para mejorar el desempeño fiscal, se generaría una mayor pérdida de confianza y aumentos en la prima de riesgo de la deuda pública, que se extendería al sector privado, perjudicando la inversión y el crecimiento y potencialmente también la estabilidad externa. En los mercados internacionales, correcciones desordenadas en los precios de los activos, los procesos de reducción del endeudamiento en China que crean turbulencias financieras, y una normalización de la política monetaria más estricta o más rápida de lo esperado en las economías desarrolladas, son factores que podrían desencadenar la salida de capitales, lo cual conduciría a la depreciación de la moneda (OCDE, 2017b). A su vez, esto debilitaría aún más la situación fiscal de Costa Rica y amenazaría la estabilidad financiera ya que el sector bancario costarricense está muy dolarizado y una gran proporción de los créditos denominados en dólares se ha extendido a prestatarios sin cobertura. Además, la depreciación de la moneda reduciría el poder adquisitivo de los hogares, lo cual obstaculizaría el crecimiento (Recuadro 2). Entre los factores positivos, cabe mencionar que el adecuado nivel de las reservas de divisas del BCCR es una protección contra las perturbaciones negativas, y las autoridades consideran que los bancos están capitalizados adecuadamente. Además, la deuda soberana tiene una composición por monedas favorable, inclinada hacia la moneda local, aunque la deuda denominada en moneda extranjera va en aumento.

La persistencia del estancamiento político en la Asamblea Legislativa y la deficiente capacidad institucional para implementar las reformas estructurales necesarias frenarían el crecimiento y la inclusión. El buen desempeño económico de Costa Rica se basa en la apertura de sus fronteras y en un régimen favorable de IED. Un retroceso internacional de la globalización podría poner en riesgo el

modelo de crecimiento exitoso de Costa Rica, debilitando el crecimiento, la inversión, el empleo y poniendo en peligro el progreso continuo hacia una estructura de producción más sofisticada.

Recuadro 2. Vulnerabilidades y acontecimientos de baja probabilidad que podrían conducir a cambios importantes en las perspectivas

Vulnerabilidades	Posible resultado
Turbulencia financiera	Un desajuste desordenado en los mercados financieros derivado de correcciones repentinas en la valoración de los activos, situaciones de estrés financiero en grandes mercados emergentes como China, aumentos de las tasas de interés en EE. UU más altos de lo esperado, o la normalización de la política monetaria más rápida de lo esperado en economías desarrolladas, son factores que podrían conducir a grandes salidas de capital y a la depreciación del tipo de cambio, creando volatilidad y disminuyendo el poder adquisitivo de los hogares. También se crearían tensiones en el sistema bancario, ya que la deuda del sector privado está sumamente dolarizada y en gran medida sin cobertura.
Retroceso de la integración transfronteriza	El buen desempeño económico de Costa Rica se basa en su integración exitosa en la economía mundial. Las posibles modificaciones de los tratados comerciales existentes o un retroceso general de la globalización perjudicarían los empleos y la posibilidad de continuar subiendo en la cadena de valor agregado frenando, en última instancia, el acercamiento a mejores niveles de vida.
Riesgos ambientales y desastres naturales	Costa Rica está sujeta a eventos climáticos desfavorables en las distintas épocas del año, que son impredecibles tales como El Niño y La Niña, que reducen la producción agrícola y agroalimentaria. Los terremotos y los volcanes pueden perjudicar el turismo y también dañar la infraestructura, lo que podría causar interrupciones en la oferta.

Fortalecimiento del marco de política monetaria y mantenimiento de la estabilidad financiera

Desde 2005, Costa Rica ha ido avanzando hacia un esquema de metas de inflación, habiéndolo adoptado oficialmente el 1 de febrero de 2018. Sin embargo, persisten deficiencias institucionales. La independencia de las decisiones de política monetaria debe fortalecerse desvinculando el nombramiento del Presidente del Banco Central del ciclo político y mejorando la claridad con respecto a las reglas y motivos para su despido. Se preparó un proyecto de ley que dispone que el Presidente de la Junta Directiva del BCCR será nombrado un año después de que asuma cada nuevo Gobierno, y además hace explícitas las razones para su despido. Actualmente, el Ministro de Hacienda de Costa Rica tiene derecho de voto en la Junta Directiva del BCCR, una situación que no está alineada con las mejores prácticas internacionales. En el futuro, la independencia del Banco Central podría fortalecerse aún más si no se permite que los ministros o sus representantes voten en las decisiones de la Junta.

La marcada dolarización del sistema monetario afecta la capacidad del Banco Central para controlar la inflación y también pone en peligro la estabilidad financiera (OCDE, 2017c). La dolarización de los depósitos aumentó notablemente como consecuencia de la crisis de la balanza de pagos de los años ochenta, mientras que la dolarización de los créditos creció en la década de 1990 como resultado de una significativa reducción en los encajes para los depósitos en dólares. La dolarización crediticia se vio reforzada por el bajo riesgo cambiario percibido por los agentes económicos (hogares, empresas, bancos), derivado del régimen cambiario de paridad reptante y por el costo relativamente más bajo del financiamiento en dólares, especialmente después de la crisis

económica mundial de 2008. La dolarización del crédito alcanzó su punto máximo en la primera parte de la década de 2000, cuando llegó casi a 60%. Desde entonces, la dolarización ha tenido una trayectoria descendente. A diciembre de 2017, alrededor del 40% de los créditos estaban denominados en monedas extranjeras, y el 70% de dichos créditos se han extendido a prestatarios sin cobertura (Figura 11).

Los sistemas financieros altamente dolarizados limitan la efectividad de la política monetaria pues debilitan su mecanismo de transmisión a tasas de mercado e intensifican el impacto del tipo de cambio sobre la tasa de inflación. Las economías dolarizadas financieramente también están expuestas a una gran cantidad de riesgos, incluyendo la demanda más inestable de dinero, una mayor propensión a sufrir crisis bancarias después de una depreciación de la moneda local y un crecimiento más lento y volátil de la producción (Levy Yeyati, 2006). Los bancos, las empresas y los hogares podrían sufrir pérdidas financieras graves en caso de una fuerte depreciación real, lo que elevaría los costos del servicio de la deuda en moneda extranjera sin aumentar necesariamente los ingresos de los deudores (Armas et al., 2006; Ostry et al., 2012).

La dolarización es un fenómeno persistente, incluso en países que han implementado políticas de estabilización macroeconómica y reducido la inflación de manera exitosa (Ize y Yeyati, 2005). Si bien no existe una receta única para la desdolarización, la experiencia internacional muestra que para lograr estrategias exitosas es necesario contar con esquemas monetarios y cambiarios creíbles, inflación baja y estable y mercados financieros profundos (Ben Naceur, Hosny y Hadjian, 2015).

Además de lograr una disminución de la inflación hasta alcanzar niveles bajos durante la última década, Costa Rica ha implementado tres tipos de medidas para abordar la alta dolarización: i) una mayor flexibilidad del tipo de cambio a partir de 2006; ii) un aumento en los encajes para los pasivos en dólares de los intermediarios financieros en 2012; y iii) regulaciones prudenciales para préstamos en dólares a deudores sin cobertura en 2013 (ponderaciones diferenciadas por riesgo para el capital). Los requisitos de reserva se incrementaron gradualmente del 100% en 2013 al 125% en marzo de 2015, aplicable a préstamos en moneda extranjera para prestatarios sin cobertura. A partir de junio de 2016, las ponderaciones por riesgo para préstamos hipotecarios para prestatarios sin cobertura se han definido como una función creciente de la razón de préstamo a valor, por razones de adecuación de capital. Se está recibiendo asistencia técnica del FMI para diseñar medidas adicionales para reducir la dolarización.

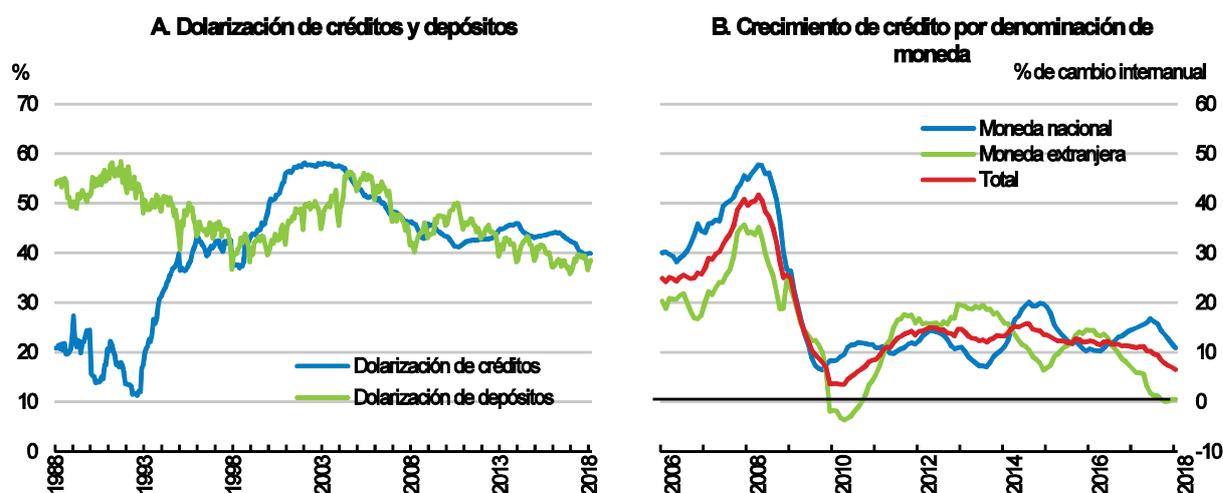
Para contrarrestar la tendencia creciente a ahorrar en dólares y solicitar préstamos en colones que se presentó en la primera mitad de 2017, el BCCR también reabrió la plataforma electrónica "Central Directo", que permite al público depositar sus ahorros en moneda nacional directamente en el Banco Central. Al ofrecer una mayor rentabilidad que los bancos comerciales en los depósitos a corto plazo, el BCCR busca acelerar la transmisión de la política monetaria. Sin embargo, además de ser asimétrica, esta política puede tener consecuencias no deseadas, ya que ejerce presión sobre la rentabilidad de los bancos comerciales que ya es baja. La relación entre créditos en dólares y créditos totales en el sistema financiero disminuyó en 2,5 puntos porcentuales desde diciembre de 2016 hasta diciembre de 2017, y se mantuvo por debajo del 40% a partir de agosto de 2017, por primera vez en 20 años. Sin embargo, es demasiado pronto para evaluar el impacto individual de cada medida.

Para fortalecer el marco de política monetaria será necesario reducir el nivel de dolarización. La inflación más baja ha desempeñado un papel importante en la reducción de la dolarización, pero hay signos de histéresis en la respuesta de los agentes económicos a las condiciones económicas más estables (Méndez y Kikut, 2003; Esquivel Monge, 2008; Araújo y Montoya, 2018). Sin embargo, la disminución en el nivel de dolarización está asociada con el cambio del régimen de minidevaluaciones al régimen de banda cambiaria a fines de 2006, lo cual indica que la elección del régimen cambiario desempeña un papel en el nivel de dolarización (Araújo y Montoya, 2018; Figura 9, Panel E; Figura 11). A su vez, esto sugiere que las intervenciones preventivas del BCCR en el mercado cambiario pueden estar generando un exceso de confianza y riesgo moral, impidiendo que los agentes económicos internalicen las fluctuaciones del tipo de cambio, obstaculizando la desdolarización y contribuyendo a grandes desajustes monetarios sostenidos y posiciones sin cobertura.

Por consiguiente, en Costa Rica debería evaluarse la posibilidad de moverse gradualmente hacia un régimen cambiario más flotante, lo que no solo mejoraría la eficacia de la política monetaria sino que también permitiría que el tipo de cambio actuara como un amortiguador. Para que esta política

tenga éxito es necesario cumplir con algunas condiciones previas. Estas incluyen que el mercado cambiario sea más líquido y más profundo, y que se promueva el uso de instrumentos derivados como protección contra riesgos cambiarios. Las autoridades deben presionar para que se emitan contratos estandarizados de derivados que sean más líquidos para su negociación en mercados organizados y no en ventanilla, como se hace actualmente, ya que esto último involucra transacciones grandes (Brunner y Esquivel, 2010). Finalmente, para hacerle frente a los desajustes de moneda las autoridades deberían mantener, y de ser necesario, aumentar los encajes diferenciados por moneda para los bancos, y podrían considerar imponer un margen adicional sobre los préstamos a prestatarios sin cobertura, cuya principal fuente de ingresos es en colones, también por temas relacionados con protección de los consumidores. Medidas prudenciales adicionales para garantizar que los costos asociados con la dolarización financiera estén totalmente internalizados en los contratos financieros.

Figura 11. La dolarización sigue siendo alta



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

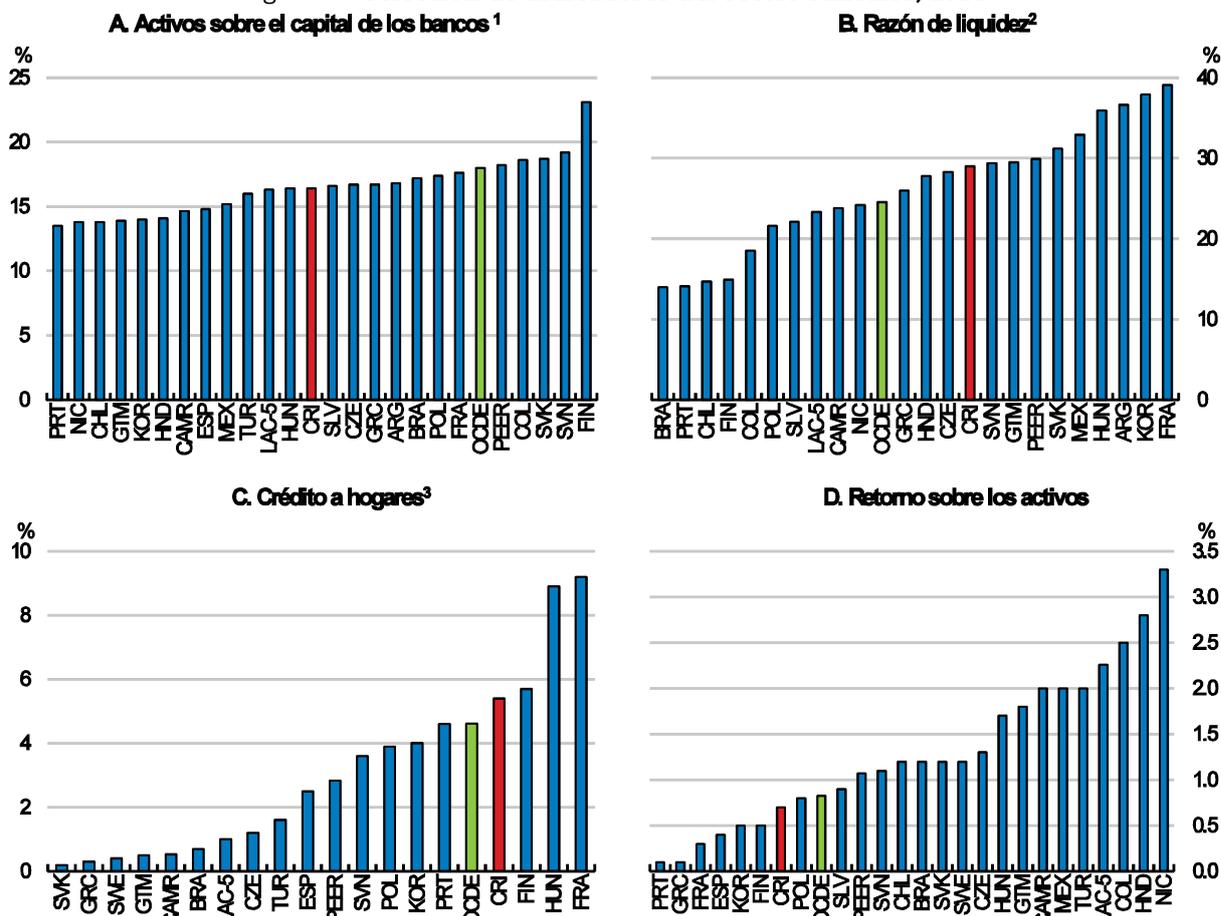
Además de la dolarización, las autoridades y el FMI consideran que el sector bancario es sólido y tiene suficientes reservas para hacer frente a los impactos negativos. Los bancos aparentemente están bien capitalizados y el perfil de liquidez es fuerte (Figura 12), a pesar de que ha aumentado la dependencia de las obligaciones que no son depósitos.

El principal problema del sector bancario de Costa Rica es su falta de competencia. El sector se abrió a la competencia en 1995, cuando se eliminó el monopolio de los bancos estatales sobre las cuentas corrientes y de ahorro. Sin embargo, estos bancos continúan dominando en gran medida el mercado. En 2017 los tres bancos estatales y el Banco Popular representaron el 63% de los activos totales del sistema bancario y el 60% del total de préstamos del sistema bancario (Figura 13). Los bancos de propiedad extranjera representan la mayor parte de la actividad de la banca privada, representando más del 90% de los activos y préstamos privados otorgados por los bancos privados en 2017 (una situación similar ocurre con los pasivos). En sus Programas Macroeconómicos y en documentos de investigación, el BCCR ha indicado que el sector bancario nacional muestra una menor competencia que ha conducido a mayores márgenes de intermediación y a una falta de capacidad de respuesta a los movimientos que se dan en la tasa de política monetaria, afectando negativamente el desempeño económico del país. Sin embargo, no existe una política específica del BCCR relacionada con la competencia en el sector financiero (OCDE, 2017d).

Los altos márgenes de intermediación de los bancos estatales son resultado de la asignación obligatoria de fondos para fines específicos y las cargas regulatorias. Algunas operaciones de los bancos estatales son impulsadas por objetivos formulados por el gobierno, como se establece en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Esto los obliga a la concesión directa de préstamos para apoyar objetivos de política tales como promover la vivienda asequible, la agricultura y la infraestructura, o el desarrollo de PYMEs. A los bancos estatales también se les obliga a contribuir en otros fondos estatales, y que dichas contribuciones se registren como gastos en los estados de resultados (OCDE,

2017d). Las contribuciones obligatorias a fondos e impuestos ascienden al 63% de los ingresos de los bancos estatales (OCDE, 2016c). Además, los depósitos a largo plazo se gravan al 8% de las tarifas cobradas al depositante, y los bancos estatales han incrementado su tenencia de bonos emitidos por el Ministerio de Hacienda (ver más abajo). Estos se pueden comprar ya sea directamente o a través del mercado. Se considera que los bancos estatales son demasiado grandes para quebrar, y por eso están sujetos a una mayor supervisión basada en el análisis de riesgo.

Figura 12. Selección de indicadores del sector bancario, 2016



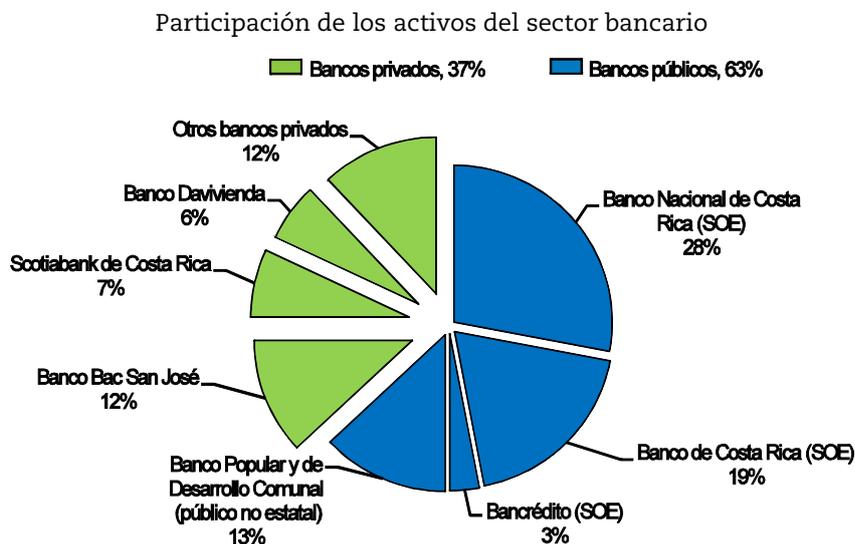
1. Relación entre capital reglamentario de primera categoría (TIER1) y activos ponderados por riesgo.
 2. Activos líquidos como % de los activos totales.
 3. Préstamos desembolsados a los depositantes, como % del total de préstamos.
 Nota: PEER se refiere a los 10 países de la OCDE no latinoamericanos con el PIB per cápita más bajo: República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia y Turquía. LAC-5 se refiere a Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.
 Fuente: FMI, Indicadores de solidez financiera.

Por otro lado, todas las instituciones públicas están obligadas por ley a depositar su efectivo en uno de los bancos estatales, lo cual garantiza un fácil acceso a la financiación para este último. Los bancos estatales también disfrutaban de una ventaja relativa en comparación con los bancos privados, ya que cuentan con una garantía sobre la totalidad de los depósitos (inclusive los denominados en moneda extranjera). Sin embargo, los bancos privados pueden operar de manera más flexible tanto en la toma de decisiones, incluyendo su capacidad de elegir a los miembros de junta con perfiles relevantes, y bajo las reglas que estos mismos operan (OCDE, 2016c).

Como resultado de las diferencias regulatorias y de las prácticas empresariales y corporativas, en los bancos estatales la rentabilidad es menor. Los márgenes de intermediación son más bajos para los bancos estatales en comparación con los que tienen los bancos privados; además, aunque los márgenes de intermediación de los bancos estatales muestran una tendencia decreciente, en los bancos privados en su conjunto ocurre lo contrario. Sin embargo, la posición dominante de los bancos

estatales en el mercado genera el típico equilibrio del mercado entre líderes y seguidores, mediante el cual los bancos estatales establecen la tasa de interés y los bancos privados la siguen (Estado de la Nación, 2016).

Figura 13. Las empresas estatales son dominantes en el sector bancario



Fuente: OCDE, 2017d.

En general, nivelar el terreno de juego entre los bancos privados y estatales impulsaría la competencia en el sector bancario y contribuiría a aumentar la efectividad de la política monetaria. También sería una condición necesaria para una eventual privatización futura. Sin embargo, no hay voluntad política para buscar la privatización y parece que existe un consenso social para mantener el status quo, en Costa Rica se han emprendido reformas administrativas que procuran aumentar la eficiencia de las empresas estatales y actualmente se trabaja para mejorar la gobernanza de dichas empresas (OCDE, 2016c).

La apertura para el ingreso de empresas nuevas de tecnología en los servicios financieros (FinTech) y hacia la innovación, también sería una forma de impulsar la competencia y reducir los altos costos de la intermediación financiera. La innovación impulsada por esta tecnología tiene el potencial de aumentar la competencia en el sector financiero, mejorar el acceso al crédito, la inclusión financiera y reducir el costo de las transacciones transfronterizas. Por lo tanto, varios gobiernos han implementado o están analizando opciones para formular marcos regulatorios para las empresas del sector de FinTech. Al ofrecer una mayor seguridad a las empresas innovadoras y permitir que haya espacio para la experimentación, los gobiernos buscan facilitar el desarrollo de las empresas FinTech, mientras que a su vez garantizan la protección del consumidor y la estabilidad financiera. Por ejemplo, en mayo de 2016 el Reino Unido lanzó un reglamento que ofrecía un entorno seguro para la experimentación (regulatory sandbox) con los nuevos servicios del sector de FinTech, permitiendo así la innovación en igualdad de condiciones para todos los participantes, a la vez que se controlan las consecuencias del fracaso. Desde entonces, otros gobiernos han creado espacios regulatorios seguros, como en Singapur y Hong Kong. Recientemente también se aprobó en México un proyecto de ley para crear un marco regulatorio para empresas del sector FinTech, y la Comisión Europea también está considerando la implementación de opciones regulatorias. En Costa Rica, para fomentar la competencia en el sector financiero, donde prevalecen los altos costos de transacción, el Banco Central actualizó el "Reglamento del Sistema de Pagos" para que las empresas FinTech puedan registrarse y utilizar el "Sistema Nacional de Pagos Electrónicos", administrado por el Banco Central, que es utilizado ampliamente por la población. Aprovechando este paso positivo para facilitar aún más el desarrollo del sector FinTech, es importante que las autoridades costarricenses exploren opciones e implementen un marco regulatorio apropiado.

En la Evaluación Económica de la OCDE de 2016 se hicieron una serie de recomendaciones para alinear las prácticas y las reglamentaciones bancarias con las mejores prácticas internacionales. En

Costa Rica también se debe crear un sistema de seguro de depósitos que cubra a todos los bancos para asegurar la competencia y ofrecer igualdad de condiciones entre los bancos estatales, que cuentan con garantía estatal ilimitada, y los bancos privados, que no la tienen. La OCDE también recomendó diseñar un marco regulatorio para abordar la resolución bancaria, ya que actualmente no existe. El BCCR preparó un proyecto de ley que introduciría simultáneamente un fondo de seguro de depósitos para bancos y entidades no financieras (privadas y públicas) que son supervisados actualmente por la SUGEF (la superintendencia del sector bancario) o que en el futuro estarán bajo su supervisión, y un mecanismo de resolución bancaria. Por su parte el CONASSIF (el órgano rector de los supervisores del sector financiero) estableció un calendario para adoptar los principios de Basilea III, que deberían aprobarse en el primer trimestre de 2019, aunque algunos de ellos se implementarán de forma más gradual.

Las pruebas de tensión presentadas por el FMI muestran que los coeficientes de capital de los bancos seguirían siendo adecuados en la mayoría de las situaciones, salvo en algunos bancos pequeños cuando se exponen a escenarios extremos (FMI, 2017a). La OCDE recomienda que las autoridades reguladoras publiquen periódicamente los resultados clave de las pruebas de tensión realizadas por la SUGEF, como se hace en otras jurisdicciones, con el fin de mejorar la transparencia y reafirmar la credibilidad. Las autoridades piensan que se necesita una mejor formación financiera para que el público pueda comprender adecuadamente los resultados de las pruebas. Por lo tanto, han desarrollado un plan de acción que conduce a la publicación de los resultados de las pruebas de resistencia agregadas realizadas por la SUGEF y el BCCR.

Este plan, que además incluye acciones para mejorar la educación financiera de los medios y el público en general, así como el desarrollo de capacidades en las entidades supervisadas, es un paso en la dirección correcta. Después de su implementación exitosa, las autoridades deberían considerar publicar los resultados individuales de las pruebas de tensión. Esto fortalecería la confianza pública en la estabilidad del sistema financiero y conduciría al establecimiento de medidas correctivas tempranas. Investigaciones académicas han concluido que la divulgación de los resultados de las pruebas de resistencia de los bancos contribuye a la estabilidad financiera, aunque esto debe hacerse con cuidado para evitar posibles ineficiencias a nivel de bancos individuales (Petrella y Resti, 2013; Goldstein y Sapra, 2014).

La suspensión de las actividades de intermediación en un banco público y las investigaciones sobre las prácticas comerciales de otro, ponen de relieve las deficiencias en la regulación bancaria y en la gestión corporativa de los bancos públicos. En setiembre de 2016, la SUGEF identificó una serie de deficiencias financieras, en la gestión de riesgos y de gestión corporativa en Bancrédito (Banco Crédito Agrícola de Cartago, un banco comercial estatal pequeño, cuyos activos estaban valorados en aproximadamente el 2% del PIB en marzo de 2017). Los planes de acción propuestos por el banco se consideraron insuficientes para corregir las debilidades identificadas. Como resultado, la SUGEF solicitó una revisión de las actividades y los plazos propuestos por el banco, y en abril de 2017 se aprobó un plan modificado. También se acordó que el Banco Nacional de Costa Rica, otro banco estatal, proporcionaría asistencia financiera por CRC 2 mil millones, como un anticipo de los ingresos esperados mediante la recaudación de los impuestos de salida del aeropuerto, pagados a Bancrédito directamente por las aerolíneas. Durante el primer trimestre de 2017, el Banco no pudo revertir la no renovación de las inversiones institucionales, lo cual aumentó el riesgo de liquidez del Banco. El gobierno alentó a otros bancos estatales a asumir la cartera de préstamos de Bancrédito, lo que podría haber extendido las pérdidas a otros bancos. La adquisición de la cartera de Bancrédito no se concretó en la medida prevista por el gobierno, ya que los bancos estatales aplicaron sus propios criterios de evaluación de riesgos, lo que desalentó la adquisición. En mayo, el Consejo de Gobierno decidió suspender las actividades de intermediación financiera que Bancrédito realizó hasta finales de 2017 y reconvertir el banco en un banco de desarrollo. También acordó inyectar CRC 118 mil millones, equivalentes a aproximadamente el 0,4% del PIB, para atender las necesidades de liquidez del banco, lo cual podría incrementar los costos fiscales. En diciembre de 2017, confrontado con el deterioro de los indicadores de liquidez, rentabilidad y calidad de activos, el CONASSIF, el ente rector superior del sector financiero, decidió intervenir directamente en Bancrédito. Para mediados de 2018, se emitirá una decisión final sobre el futuro de Bancrédito. Posteriormente, se conocerán las pérdidas en la cartera de este banco, así como si el Ministerio de Hacienda recuperará el crédito de CRC 118 mil millones le concedió. El plazo de la intervención es de seis meses, tras el cual el ejecutor de la intervención deberá informar a CONASSIF sobre la viabilidad de este banco.

El proyecto de ley que se está elaborando introduce nuevas formas de resolución bancaria a las alternativas actuales de liquidación o compra voluntaria por otro banco, incluyendo la transferencia de activos y pasivos a una entidad puente o a una entidad o fideicomiso de propósito especial, recapitalización interna, o cualquier otro mecanismo de resolución propuesto por el administrador de la resolución y aprobado por la Autoridad de Resolución; este debe aprobarse rápidamente.

Cuadro 3. Recomendaciones pasadas de la OCDE para mejorar la credibilidad monetaria y fortalecer la estabilidad financiera

Recomendaciones en la Evaluación Económica de 2016	Acciones ejecutadas
Fortalecer la efectividad de la política monetaria para lograr la estabilidad en los precios mediante las reformas institucionales apropiadas, especialmente desvinculando el nombramiento del Presidente del Banco Central del ciclo político, y haciendo claros los motivos para su despido.	El BCCR ha colaborado en la redacción de un proyecto de ley que todavía no se ha enviado a la Asamblea Legislativa.
Establecer un sistema de seguro de depósitos que cobra a todos los bancos para ayudar a nivelar las condiciones en el sector bancario, acelerar la adopción de los principios de Basilea III, y publicar los resultados de las pruebas de tensión de los bancos.	<p>Con participación del BCCR, de SUGEF, y de CONASSIF, se ha redactado un proyecto de ley para establecer un esquema de seguro de depósitos y un mecanismo de resolución bancaria.</p> <p>Las autoridades han preparado un plan en etapas para publicar progresivamente los resultados agregados de las pruebas de tensión.</p> <p>Adopción de los principios de Basilea III: las autoridades están progresando con un calendario que prevé la implementación de la mayoría de principios para el primer trimestre de 2019.</p>

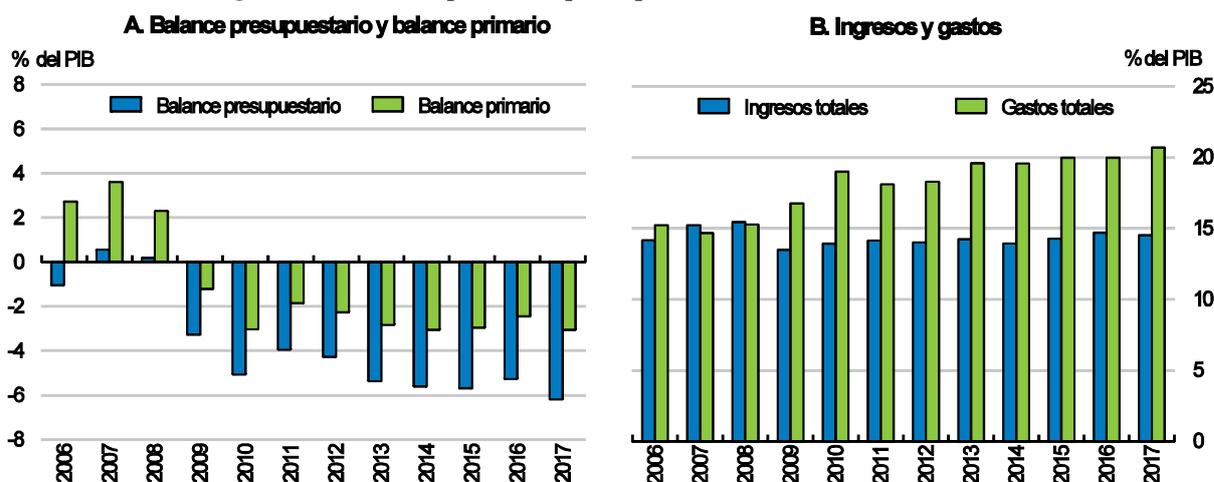
Políticas para recuperar la sostenibilidad fiscal

El panorama fiscal se ha deteriorado

La sostenibilidad fiscal ha sido un tema importante desde hace mucho tiempo en Costa Rica, pero su deterioro reciente requiere actuar con urgencia. El país ha presentado saldos presupuestarios y primarios negativos durante los últimos nueve años, algo que no tiene precedentes en la historia reciente de Costa Rica (Figura 14, Panel A). Como respuesta a la crisis financiera global, el gobierno implementó una política fiscal de carácter anticíclico, que consistió en aumentos en la remuneración de empleados del sector público y en las transferencias corrientes, especialmente a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS, que es la entidad autónoma descentralizada más grande del gobierno), que se consideran componentes rígidos del gasto y no pueden revertirse fácilmente. Los esfuerzos recientes para aumentar la recaudación de impuestos no han contribuido a una reducción del déficit presupuestario debido a la amplia aplicación de asignaciones obligatorias de fondos con fines específicos (Figura 14, Panel B). En 2017, el déficit fiscal se deterioró a 6,2% del PIB, el peor desempeño en tres décadas, y el déficit primario empeoró a 3,1% del PIB, el cual era de 2,4% en 2016.

Los déficits presupuestarios que se registraron durante varios años consecutivos aumentaron la factura por pago de intereses, que ahora representa casi la mitad del déficit actual (3% del PIB). Como resultado, aunque la deuda del gobierno local se ha mantenido estable a niveles muy bajos, la deuda del gobierno central se ha disparado del 24% del PIB en 2008, al 49% en 2017 (Figura 15, Panel A). La deuda total del sector público, que consiste en la suma consolidada de deudas del gobierno general más las deudas de las empresas estatales financieras y no financieras, ya superaba el 60% del PIB en 2016. Las empresas estatales han cuadruplicado su apalancamiento en los últimos 10 años. Como parte de los ingresos tributarios, el total de la deuda pública aumentó a aproximadamente 300%, lo cual ilustra una presión creciente del total de la deuda pública sobre las decisiones presupuestarias (Figura 16, Panel A).

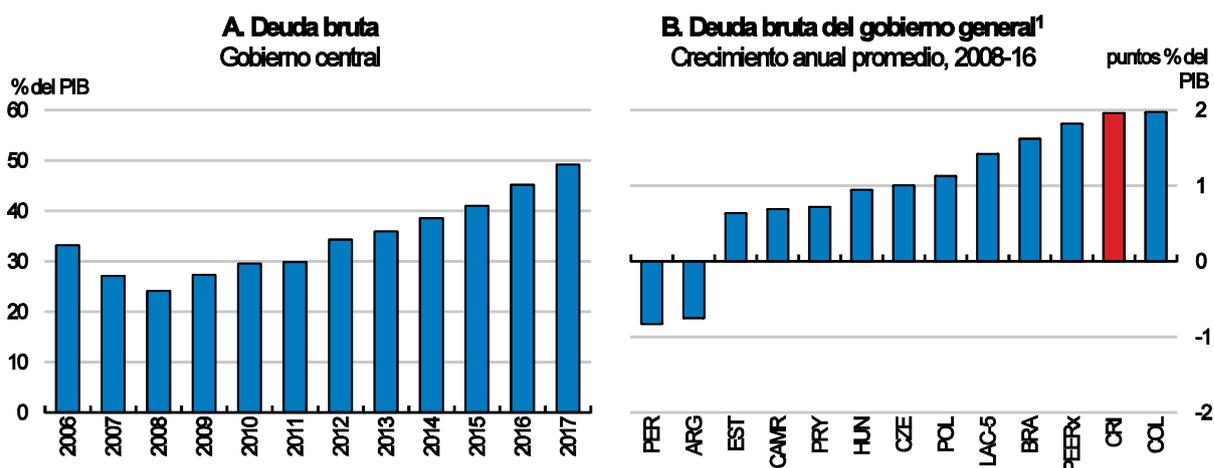
Figura 14. Los desequilibrios presupuestarios están aumentando



Nota: Los datos se refieren solamente al Gobierno Central.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Figura 15. La deuda pública crece rápidamente



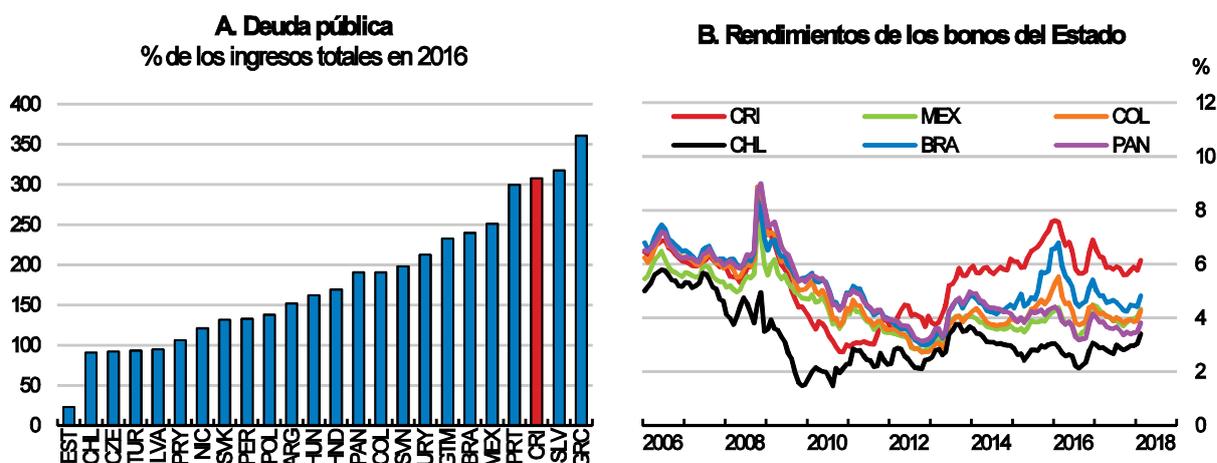
1. Para Costa Rica incluye solo deuda del gobierno central.

Nota: LAC-5 se refiere al valor promedio de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. CAMR se refiere al valor promedio de Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador. PEERx se refiere al valor promedio de República Checa, República Eslovaca, Estonia, Letonia, Hungría, Eslovenia, Polonia y Turquía.

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica; FMI, base de datos de Perspectivas de la Economía mundial.

Desafortunadamente, en Costa Rica no han aprovechado las condiciones favorables para revertir su situación fiscal. A pesar de que se ha experimentado un crecimiento robusto y un período prolongado de bajas tasas de interés, la fragmentación política ha impedido que la Asamblea Legislativa apruebe los distintos proyectos de ley presentados por el Gobierno, que permitirían poner freno al déficit presupuestario. Como resultado, las principales agencias calificadoras han clasificado los bonos soberanos de Costa Rica con un grado inferior al de inversión y los rendimientos de bonos soberanos externos se encuentran entre los más altos de América Latina (Figura 16, Panel B).

Figura 16. El desempeño fiscal se ha deteriorado



Nota: Los datos se refieren al Gobierno Central.

Fuente: FMI, base de datos de Perspectivas de la Economía mundial; Thomson Reuters.

Debido a la paralización en la Asamblea Legislativa, las autoridades solo pudieron promulgar varias reformas parciales, incluyendo medidas para contener el crecimiento del gasto en salarios, una reducción en los gastos de pensiones y transferencias a instituciones descentralizadas, así como mejorar la efectividad de la recaudación de impuestos, mediante la lucha contra la evasión fiscal y el fortalecimiento de la administración tributaria, lo que ha conducido a un aumento en la cantidad de contribuyentes (ver Capítulo 1). Estas medidas contribuyeron a una reducción de alrededor de 0,5 y 0,3 puntos porcentuales en el déficit primario y el déficit financiero en 2016, respectivamente. Estas reformas son bien recibidas, aunque queda claro que son insuficientes para colocar la deuda en una trayectoria sostenible ya que la recaudación de ingresos no puede cubrir el aumento en los gastos corrientes (Figura 17: A. Sin consolidación).

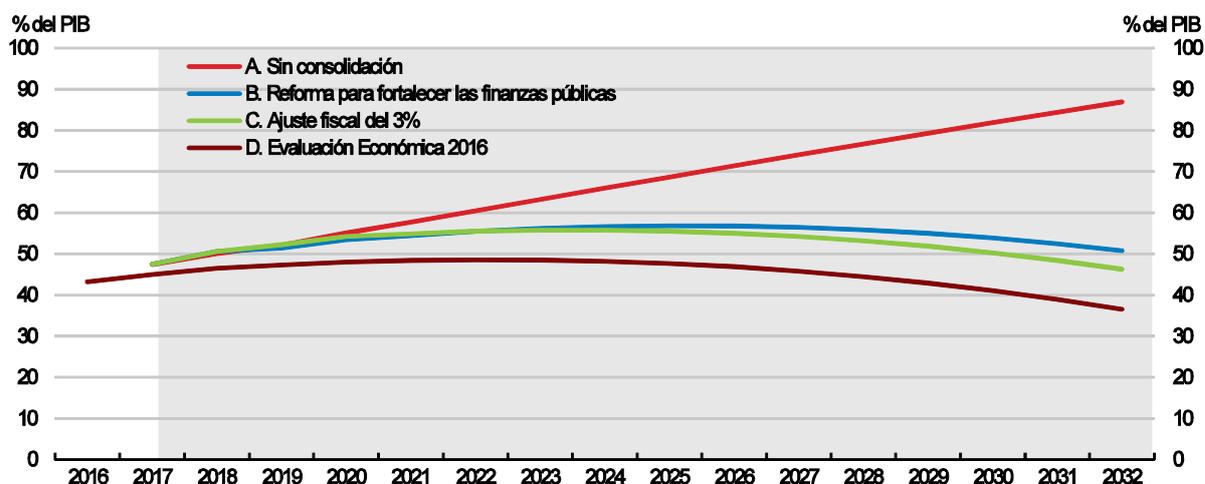
El deterioro del desempeño fiscal en 2017 se explica por las decisiones de la Sala Constitucional que dispuso un mecanismo más estricto para hacer cumplir con las disposiciones sobre la asignación obligatoria de fondos para gastos sociales y de educación. Como resultado, mientras que los ingresos tributarios aumentaron en 5,3%, el gasto aumentó en 9,1%, uno de los mayores incrementos desde 2009. En particular, el gasto salarial y las transferencias al sector de instituciones descentralizadas están aumentando rápidamente, así como los gastos de capital, después de muchos años de falta de inversión en infraestructura, lo cual ahora está reduciendo la competitividad y perjudicando el crecimiento sostenible (ver más abajo).

Si no se hacen esfuerzos para recaudar ingresos tributarios adicionales y reducir el gasto, la brecha se financiará mediante la emisión de deuda adicional, la cual, según las tendencias actuales, alcanzará el 65% del PIB para 2022, un nivel que se considera excesivo para una economía emergente como Costa Rica, con una capacidad limitada para la recaudación de impuestos. El análisis de la OCDE sugiere que el límite para que la deuda empiece a producir efectos negativos sobre la economía podría limitarse a entre 30% y 50% del PIB para las economías emergentes; por lo tanto, recomienda objetivos prudentes de endeudamiento que en promedio son 15 puntos porcentuales inferiores a los límites de deuda (OCDE, 2015a). Una posición fiscal débil prolongada dejará un margen de maniobra muy limitado para enfrentar las consecuencias de impactos macroeconómicos externos negativos o a desastres naturales. Costa Rica también tendrá que pagar una prima por riesgo aún mayor para que los inversionistas mantengan su deuda, desplazando la inversión empresarial (Demirci, Huang y Sialm, 2017).

Un desempeño fiscal débil podría perjudicar el modelo exitoso de desarrollo de Costa Rica. En primer lugar, se ha demostrado que las entradas de IED son muy sensibles a las condiciones internas de un país (Koepke, 2015; Eichengreen et al., 2017). En segundo lugar, el aumento de los pagos destinados al servicio de la deuda desviarán recursos de la inversión en educación, salud,

infraestructura y seguridad. Es necesario que en Costa Rica se aumente el gasto que favorezca el crecimiento, como en infraestructura, innovación, atención médica y atención de la niñez, al mismo tiempo que se abordan adecuadamente las consecuencias del envejecimiento de la población. Según las proyecciones de las Naciones Unidas, para 2050 la proporción de la población mayor de 60 años se habrá más que duplicado a más del 30% (del 12,8% en 2015) y la proporción de la población mayor de 80 alcanzará el 8% (menos del 2% en 2015), lo que ejercerá una presión adicional sobre los sistemas de pensiones y atención de la salud casi universal de Costa Rica. Las dificultades para financiar una deuda grande y en aumento también obligarían a Costa Rica a hacer recortes perjudiciales o incluso congelar el sistema de bienestar, lo que podría contribuir al aumento de la pobreza, la desigualdad y, en última instancia, la inestabilidad social. También significaría posponer nuevamente la tan necesaria mejora en la infraestructura pública (Capítulo 2).

Figura 17. Escenarios de sostenibilidad de la deuda



Nota: Todas las estimaciones suponen una tasa de crecimiento anual del PIB del 4%, la inflación según lo proyectado en EO102 para el período 2017-19 y la meta de inflación del 3% del Banco Central a partir de entonces, y un multiplicador fiscal de 0.3 (FMI, 2015). Escenarios para la deuda pública: "Sin consolidación" se refiere a un escenario de deuda proyectada que no incorpora alguna reforma fiscal, mientras que "Reforma para fortalecer las finanzas públicas" proyecta la deuda bajo el supuesto de que solo se adoptan las reformas promulgadas bajo el proyecto de ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, por su parte el escenario "ajuste fiscal del 3%" proyecta la trayectoria de la deuda en consonancia con una consolidación fiscal escalonada de 3 años de 1 punto porcentual del PIB cada año. "Evaluación Económica 2016" proyecta el camino de la deuda en consonancia con el ajuste fiscal propuesto por la OCDE en su Evaluación Económica de Costa Rica 2016. Para más detalles, ver el Recuadro 1.1.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en datos del Ministerio de Hacienda.

Se necesita con urgencia la aprobación de un paquete fiscal integral que abarque medidas tanto sobre los gastos como sobre los ingresos para modificar el deterioro constante de la situación fiscal de Costa Rica y estabilizar la relación deuda / PIB. El crecimiento por sí solo no estabilizará la trayectoria de la deuda, y cada año de inacción aumenta el nivel de consolidación fiscal que será necesario para hacerlo. En la Evaluación Económica de 2016, la OCDE recomendó a las autoridades adoptar medidas para frenar el crecimiento del gasto y mejorar su eficiencia, aumentar los ingresos tributarios e introducir un marco fiscal de mediano plazo con una regla para el gasto clara y verificable. Todas estas medidas deben ser parte de un paquete de políticas exclusivo para poner las finanzas públicas en el camino correcto y garantizar la sostenibilidad fiscal. En ese momento, un proceso gradual de consolidación fiscal del 3,5% del PIB habría permitido que la deuda del gobierno central se estabilizara en alrededor del 50% del PIB para 2023 y una reducción a partir de entonces (Figura 17: D. Evaluación Económica 2016). En el futuro, al reducir la relación de deuda a PIB a un nivel prudente (OCDE, 2015a), se necesitarán medidas de consolidación adicionales a mediano plazo.

De acuerdo con los planes actuales, las medidas para aumentar los ingresos y la regla fiscal presentada en el actual proyecto de ley para fortalecer las finanzas públicas (*Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*) aportarían el 1,92% del PIB. Este proyecto de ley comprende i) un proyecto de ley para transformar el impuesto a las ventas actual en un impuesto al valor agregado (IVA)

totalmente desarrollado, que también incluye la ampliación de la base impositiva eliminando una serie de exenciones, incluso en servicios, que ahora representan más de la mitad del PIB; ii) un aumento en la imposición de las ganancias de capital al 15%; iii) varios proyectos de ley para reformar los esquemas de remuneración de los trabajadores del sector público y iv) un proyecto de ley fiscal, que impone límites de gasto cada vez más estrictos a medida que aumenta la deuda del gobierno central (Cuadro 4). El rápido deterioro de las finanzas públicas requiere una acción urgente y el proyecto debería implementarse ya en 2018, en cuyo caso la deuda del gobierno central aumentaría hasta 2028, alcanzando el 56% del PIB y disminuyendo lentamente a partir de entonces (Figura 17: B. Reforma para fortalecer las finanzas públicas). Recientemente, la Asamblea Legislativa aprobó un proceso abreviado para el trámite de esta ley.

Un esfuerzo de consolidación adicional del 1% del PIB en un tercer año consecutivo, que resultaría en un esfuerzo fiscal total de casi 3% del PIB en 3 años, podría estabilizar la deuda cuatro años antes a menos del 50% del PIB (Figura 17: C. Ajuste fiscal de 3%). Esta estrategia parece más apropiada para Costa Rica dado el contexto actual de agravamiento de la dinámica de la deuda, de empeoramiento de las calificaciones de riesgo soberano y de aumento de las tasas de interés en los mercados globales. Aunque hay incertidumbre considerable sobre el tamaño del multiplicador fiscal, parece bajo en las comparaciones internacionales (Estevão y Samake, 2013). Esto sugiere que en el corto plazo los costos de la consolidación fiscal, medidos por pérdidas en el producto, serían bajos y que en el largo plazo los beneficios de ordenar las cuentas fiscales, y por ende de crear las condiciones para crecimiento sostenible, compensarían ampliamente los costos de corto plazo. Al promulgar medidas de consolidación fiscal ya en 2018, Costa Rica recuperaría la confianza del mercado, lo que a su vez reduciría las primas por riesgo y la carga de la deuda, aliviando la carga de los futuros esfuerzos de consolidación fiscal para llevar la deuda a un nivel prudente. También con el tiempo, Costa Rica podría recuperar su estatus de grado de inversión de deuda soberana que perdió recientemente. Las tasas de interés más bajas también aliviarían las condiciones financieras del sector privado, mejorando así el clima de inversión.

Existe un amplio margen para aumentar la recaudación de impuestos, continuando con los esfuerzos actuales en la lucha contra la evasión y elusión fiscal, el aumento de las tasas del IVA e impuesto sobre la renta a personas (IRP), y la reducción de la informalidad por medio de mecanismos que aseguren el cumplimiento de la legislación laboral. Por el lado del gasto, mejorar la eficiencia del gasto, reduciendo la alta fragmentación del sector público y la asignación obligatoria de fondos con fines específicos, y controlar mejor los costos asociados con las remuneraciones del sector público produciría resultados duraderos. Sin embargo, se requerirá tiempo para implementar dicha reforma del sector público. En este contexto, la estrategia más efectiva a corto plazo sería reducir los gastos obligatorios en 1,08% del PIB (Cuadro 4). Una forma de lograr esto sería adoptando una definición más amplia de servicios educativos y clasificando todo el gasto en educación y atención de la primera infancia, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) – que ofrece formación vocacional - y la capacitación para el servicio civil, bajo el gasto obligatorio en educación que está consagrado en la Constitución (equivalente al 8% del PIB).

Cuadro 4. **Conjunto de medidas de consolidación fiscal**

Medidas de consolidación fiscal	Efecto estimado de la <i>Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas</i> (% del PIB)	Recomendación de la OCDE (% del PIB)
Aumento de ingresos	1,40	1,40
IVA	0,90	0,90
Impuesto de renta	0,50	0,50
Recortes de gasto	0,52	1,60
Compensación de trabajadores del sector público	0,02	0,02
Regla fiscal	0,50	0,50
Reducción de los gastos asignados por la legislación	-	1,08
Total	1,92	3,00

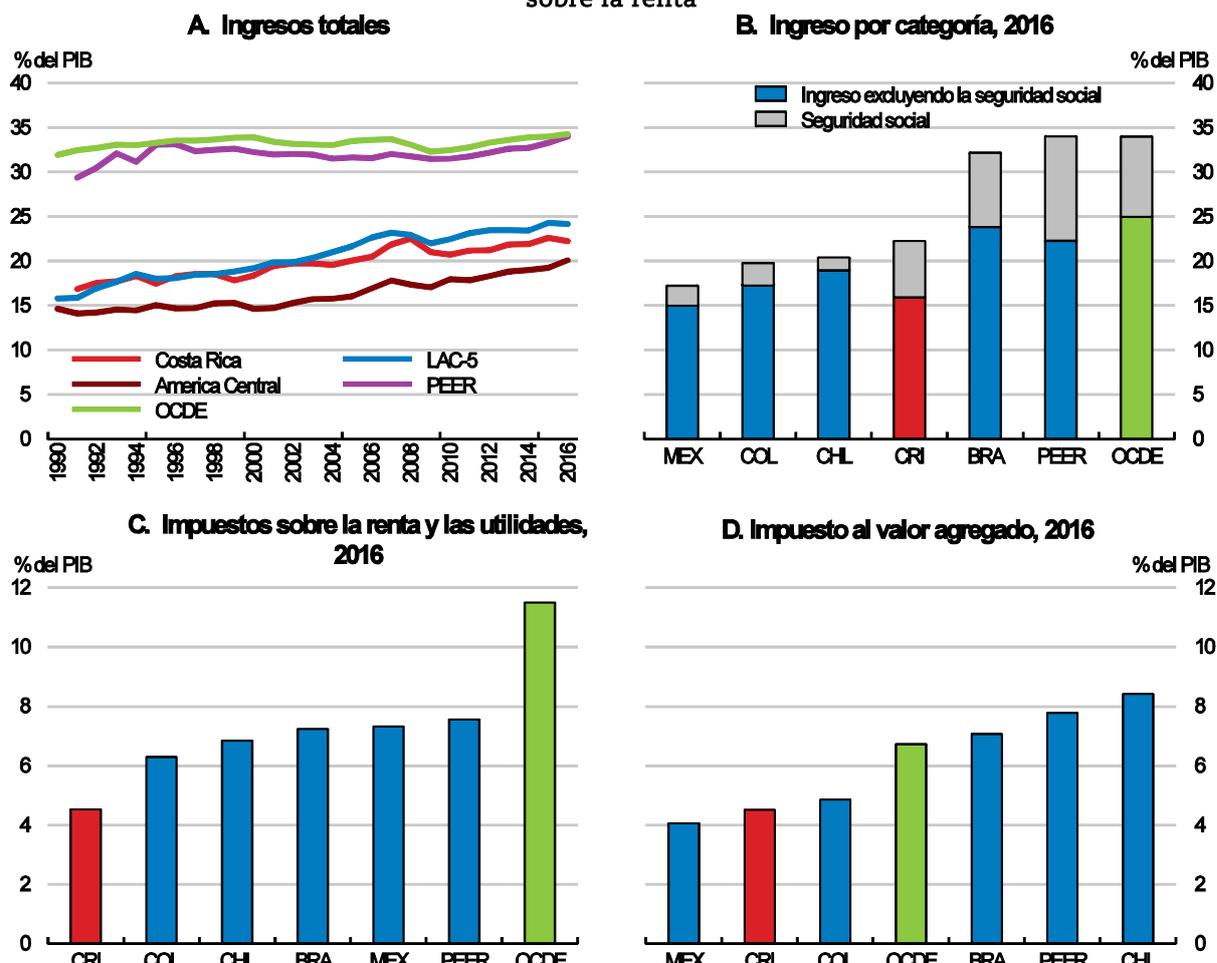
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en datos del Ministerio de Hacienda.

Aumento de los ingresos tributarios y mejoras en el poder redistributivo de la política tributaria

Los ingresos tributarios se acercan al promedio de América Latina, pero son considerablemente más bajos que en los países de la OCDE (Figura 18, Panel A). Sin embargo, la combinación de

impuestos difiere sustancialmente de la que se aplica en estas dos regiones. El sistema fiscal general depende en exceso de las contribuciones a la seguridad social pagadas por el sector formal (Figura 18, Panel B). Las contribuciones de los impuestos sobre la renta y el IVA son bajas debido a la evasión fiscal, una base impositiva limitada y tasas impositivas marginales bajas (Figura 18, Paneles C y D). Por ejemplo, los ingresos que se recaudan mediante el IRP son pocos debido a que el umbral libre de impuestos es alrededor del doble del salario promedio en el sector privado, mucho más alto que en la mayoría de los países de la OCDE (ver el Capítulo 1).

Figura 18. Hay margen para seguir aumentando los ingresos, especialmente el IVA y el impuesto sobre la renta



Nota: Los datos se expresan en porcentaje del PIB a precios de mercado para el gobierno general. LAC-5 es un promedio no ponderado de: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Centroamérica es un promedio no ponderado de Belice, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador. PEER es un promedio no ponderado de los 10 países de la OCDE no latinoamericanos con el PIB per cápita más bajo y la información disponible: República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia y Turquía. Para los paneles B, C y D, la OCDE es un promedio no ponderado de los datos de 2015.

Fuente: OCDE, base de datos de estadísticas de Ingresos; OCDE/IDB/CIAT Revenue Statistics in Latin America (2018).

Para recaudar ingresos adicionales, el Poder Ejecutivo presentó ante la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que introduciría dos nuevas categorías superiores en el IRP, con tasas del 20% y 25%, a 5 y 10 veces el ingreso promedio, aumentando así su progresividad. El Poder Ejecutivo también presentó una reforma tributaria al IVA, con la intención de aumentar la tasa impositiva del 13% al 15% y ampliar la base impositiva ampliando la recaudación del IVA a todos los sectores de servicios. Esta medida permitiría un aumento significativo en la recaudación de ingresos y también mejoraría la neutralidad tributaria (OCDE, 2017e). El bloqueo político no ha permitido que estas reformas avancen. Sin embargo, la reforma tributaria que forma parte de la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* aún contempla transformar el impuesto sobre las ventas vigente en un impuesto sobre el valor agregado, que incluya servicios, y que por ende aumente la neutralidad de los impuestos, y

también contempla el incremento a 15% de la tasa impositiva sobre las ganancias de capital. Estas reformas permitirán un incremento en la recolección de impuestos de 1,4% del PIB en vez del monto originalmente planeado de 2,03% (ver el Capítulo 1).

Una vez que se establezca la razón de deuda a PIB, Costa Rica podría alejarse gradualmente de su dependencia excesiva de las contribuciones a la seguridad social, que desalienta la formalización del empleo, aumentando aún más la base tributaria. Si bien esta sería una política de crecimiento y favorable a la equidad, la incertidumbre generada por tales cambios en los ingresos fiscales sugiere que no deberían llevarse a cabo en la coyuntura actual.

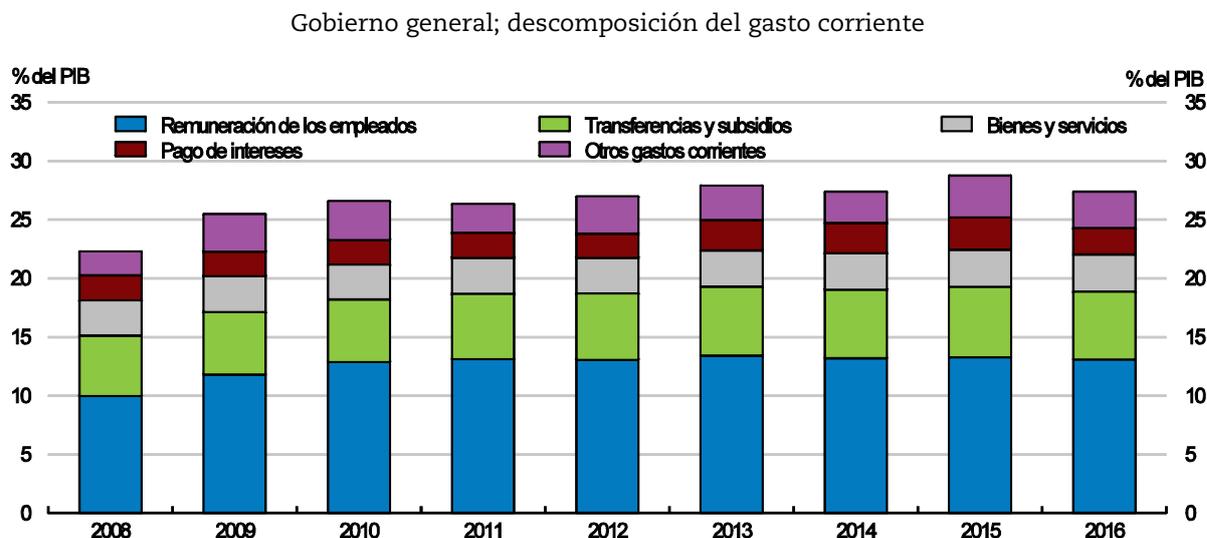
Hay un gran potencial de recaudar ingresos fiscales adicionales mediante la lucha contra la evasión y elusión, en particular dentro del impuesto sobre la renta a empresas (IRE) y el impuesto sobre las ventas (OCDE, 2017e). En esta área se ha dado un progreso significativo. Otro paso en la dirección correcta son las recientes reformas que establecen obligaciones sobre la divulgación de información y establecen un impuesto sobre las sociedades anónimas legales y subsidiarias nacionales registradas en el Registro Nacional, y la disposición de liquidar automáticamente a las que no pagan el impuesto durante tres años consecutivos. Modernizar la administración tributaria mediante la detección electrónica de fraude fiscal, fortalecer las capacidades de auditoría de la autoridad tributaria y mejorar la cooperación entre la seguridad social y las administraciones tributarias, incluso mediante el intercambio de información, también podría ayudar a reducir la evasión, ya que las empresas tienden a subestimar sus costos laborales ante el sistema de seguridad y exagerarlos ante la administración tributaria (OCDE, 2017e). Además, la introducción gradual de la facturación electrónica, que inició en 2017 entre las grandes empresas de manera voluntaria y se ha extendido a todo el sector de la salud en 2018, la cual ya es obligatoria, es un paso en la dirección correcta para frenar aún más la evasión fiscal y aumentar los ingresos fiscales adicionales.

Mejoras en la eficiencia y la calidad del gasto público para respaldar mejor el crecimiento y la equidad

El gasto en salarios del sector público de Costa Rica como porcentaje de los ingresos tributarios es más alto que en la mayoría de los países de la OCDE, aunque su participación en el empleo público es una de las más bajas, y los salarios del sector público representan una gran parte del gasto público total (Figuras 19 y 20). Además de crear distorsiones en el mercado laboral y reducir la movilidad de los empleados, los aumentos en el gasto salarial del sector público también han contribuido a los recientes aumentos de la desigualdad (González-Pandiella y Gabriel, 2017). El Poder Ejecutivo presentó ante la Asamblea Legislativa un proyecto de ley destinado a reformar el empleo en el sector público, establecer un nuevo sistema de gestión del desempeño y limitar los aumentos salariales para todo el sector público. Sin embargo, esto fue rechazado por los sindicatos y también fue retirado.

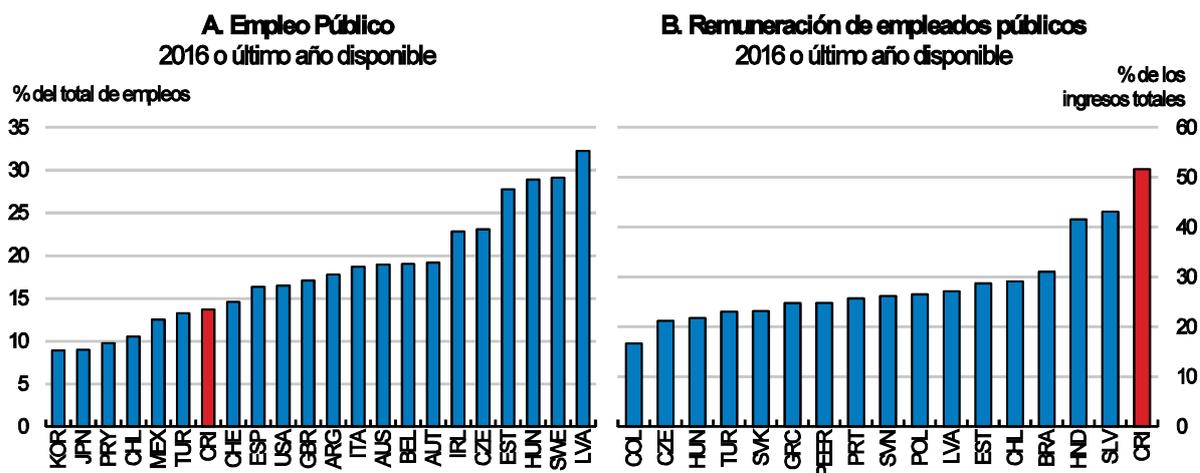
Otro problema consiste en la rigidez excesiva del presupuesto, debido a las transferencias obligatorias para una cantidad muy fragmentada de instituciones descentralizadas del sector público, y la asignación obligatoria de ingresos con fines específicos, que es sumamente elevada, lo cual restringe sobremanera las opciones de financiación pública del gobierno. Los gastos y transferencias obligatorias más importantes son las disposiciones constitucionales de asignar el 8% del PIB al Ministerio de Educación y 6% de los ingresos actuales al Poder Judicial, y las disposiciones legales de asignar 7% de la recaudación del impuesto sobre la renta al Patronato Nacional de la Infancia (PANI), además del equivalente a 593.000 salarios base que se transfieren al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). En 2018, más del 60% del gasto del gobierno central se rige mediante disposiciones constitucionales y otras disposiciones legales que, las que sumadas a los pagos destinados al servicio de la deuda dejan solo alrededor del 5% del presupuesto del gobierno central para gastos discrecionales (Cuadro 5).

Figura 19. La remuneración de los empleados del sector público representa una parte cada vez mayor del gasto



Fuente: FMI, base de datos de estadísticas de Finanzas Públicas.

Figura 20. El empleo público es bajo, pero representa una gran parte del gasto



Nota: Datos compilados basados en las directrices del Manual del FMI para estadísticas de Finanzas Públicas versión 2014.

Fuente: ILOSTAT; FMI, base de datos de estadísticas de Finanzas Públicas.

La asignación presupuestaria de ingresos con destinos específicos se define como un fondo asignado previamente que no se deriva de los gastos operativos, como lo es el servicio de la deuda. Para estas asignaciones, se reserva un porcentaje de los fondos del gobierno, que pueden estimarse como una proporción del PIB para sectores específicos como la salud, la educación o la seguridad, y están establecidos por la Constitución o por legislación primaria o secundaria. Su propósito es comprometer previamente un porcentaje del gasto gubernamental para asignarlo a sectores específicos. Costa Rica y Brasil son los países de América Latina que más utilizan las asignaciones con fines específicos (OCDE y BID, 2014). Aunque la asignación con fines específicos de ingresos tributarios puede garantizar una fuente estable de financiamiento para programas públicos e instituciones públicas independientes, así como para mejorar la transparencia y la confianza en el gobierno, estimulando en última instancia el cumplimiento con el pago de impuestos, a la vez restringe

demasiado la asignación de fondos públicos y no permite que el gasto se ajuste a las necesidades cambiantes de la sociedad. Concretamente, el gasto público en infraestructura no se ha mantenido al día con las inversiones necesarias (Oviedo et al, 2015). Este nivel de gasto combinado con la mala priorización y gestión (que se abordan más adelante), ha resultado en la deficiente infraestructura de calidad de Costa Rica, limitando la competitividad y los planes de desarrollo del país (Estado de la Nación, 2016, OCDE, 2016b, FMI 2017a).

Cuadro 5. El presupuesto del gobierno central de Costa Rica es excesivamente rígido

	2018
Presupuesto total de gastos	100,0%
Mandatos legales y constitucionales.	44,0%
Servicio de la deuda, remuneraciones del sector público y contribuciones a la seguridad social.	51,5%
Otros	4,5%

Nota: los mandatos constitucionales y legales incluyen remuneraciones de trabajadores en el Ministerio de Educación y trabajadores del Poder Judicial. El servicio de la deuda incluye reembolsos anticipados.

Fuente: cálculos de la OCDE basados en datos del Ministerio de Hacienda.

El uso excesivo de las asignaciones con fines específicos en Costa Rica también restringe la consolidación fiscal, lo que pone en peligro la estabilidad macroeconómica, ya que el aumento de los ingresos tributarios se traduce en mayores transferencias a programas a los cuales se asignan fondos, independientemente de que requieran financiamiento adicional o de que se lleve a cabo un análisis costo-beneficio del uso del dinero público. En el Principio 7 de los Principios de Buena Gobernanza Presupuestaria de la OCDE, se hace hincapié en que la asignación de fondos debe mantenerse al mínimo (véase el Capítulo 1).

La *Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos* (Ley 9371, “Ley de Caja Única”), aprobada por la Asamblea Legislativa en agosto de 2016, que permite al gobierno reclamar transferencias obligatorias a instituciones autónomas que no se han gastado, es un paso en la dirección correcta. Estos fondos deberán usarse para reducir la deuda. Sin embargo, en agosto de 2017, se presentó ante la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que dispone que todos los nuevos proyectos que requieran de gasto público tendrían que indicar la fuente de financiamiento respectiva, lo que podría aumentar la asignación obligatoria de fondos con fines específicos. En el corto plazo, esta decisión ayudará a controlar el déficit. Sin embargo, reducir las rigideces presupuestarias para asignar fondos públicos de acuerdo con las necesidades cambiantes y mejorar la contribución de la política fiscal para estabilizar la economía, debería ser parte integral de una futura reforma fiscal. Como una respuesta a esta necesidad, en noviembre de 2017 el gobierno envió a la Asamblea Legislativa el proyecto de ley 20.595, que busca reducir la asignación obligatoria de fondos con fines específicos.

El proyecto de *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* contribuiría significativamente a estabilizar la razón de deuda a PIB y debería aprobarse cuanto antes (Figura 17: B. Reforma para fortalecer las finanzas públicas). En Costa Rica se está avanzando de manera importante para frenar la evasión y elusión de impuestos. Sin embargo, existe un margen para recaudar ingresos adicionales mientras se logra que el sistema impositivo sea más equitativo; es necesario reconsiderar las versiones anteriores de los proyectos de ley del impuesto al valor agregado (IVA) y del impuesto de la renta. Recaudar ingresos fiscales adicionales contribuirá a resolver los desequilibrios fiscales solo si las autoridades costarricenses promulgan reformas para reducir la fragmentación del sector público, los gastos obligatorios y la asignación obligatoria de fondos con fines específicos. Estas medidas permitirán que el Ministerio de Hacienda recupere el control sobre el proceso presupuestario y la asignación de gastos, sentando así las bases para aumentar la eficiencia del gasto, para asignar los recursos según las prioridades cambiantes y permitir que el crecimiento y la equidad sean respaldados por el presupuesto con mayor eficacia.

La gran fragmentación del sector público en numerosas instituciones desconcentradas y descentralizadas también obstaculiza la capacidad del Ministerio de Hacienda para controlar el presupuesto y asignar el gasto de acuerdo con las prioridades identificadas y las necesidades

cambiantes. Solo la mitad del presupuesto del gobierno general está dentro del proceso presupuestario encabezado por el Ministerio de Hacienda (OCDE 2017f). La existencia de un gran sector institucionalmente descentralizado tampoco está asociado a fuertes mecanismos de cooperación entre las diferentes instituciones del sector descentralizado, ni con los ministerios relevantes, lo que reduce de manera significativa la efectividad y la calidad de los servicios públicos. El gasto de las instituciones y empresas estatales desconcentradas y descentralizadas es aprobado por la Contraloría General de la República, pero principalmente desde el punto de vista legal. Además, los esquemas de financiamiento de las instituciones descentralizadas son demasiado rígidos y los fondos no pueden reasignarse entre las distintas instituciones y áreas de gasto que representan, de acuerdo con las prioridades que surgen.

Como resultado, aunque los organismos descentralizados/desconcentrados generalmente tienen un presupuesto equilibrado o incluso superávits financieros, estos contribuyen al déficit general al absorber una proporción de ingresos mayor a la que necesitan. En un estudio realizado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en 2017 se identificó a 22 instituciones no funcionales que potencialmente podrían eliminarse. Con base en los resultados de este estudio, se preparó un proyecto de ley para eliminar estas instituciones y un proyecto de decreto para cerrar las comisiones no funcionales, como parte de una estrategia para racionalizar gradualmente dicho sector. El proyecto de ley debe aprobarse cuanto antes, pero también es importante continuar haciendo esfuerzos para identificar las instituciones no funcionales y especificar las responsabilidades de cada organismo gubernamental, con el fin de evitar lagunas y la duplicación de responsabilidades, y mejorar la rendición de cuentas, la coordinación y la gestión.

La reducción de la asignación obligatoria de fondos con fines específicos y la fragmentación del sector público permitirá restablecer el control del Ministerio de Hacienda sobre el proceso presupuestario y la asignación de gastos, sentando las bases para aumentar la eficiencia del gasto, asignar recursos de acuerdo con las prioridades cambiantes, así como para que el presupuesto pueda respaldar el crecimiento y la equidad de manera más eficaz. Además, en febrero del 2018, se aprobó en la Asamblea Legislativa una ley que fortalece el control del Ministerio de Hacienda sobre el proceso presupuestario, incluyendo a más de 50 instituciones descentralizadas en el Presupuesto Nacional aprobado por la Asamblea Legislativa. En el pasado, estas entidades presentaban su presupuesto a la Contraloría General, que únicamente verificaba su cumplimiento con el marco legal.

Las ejecuciones de pasivos contingentes son una fuente importante de dificultades fiscales. La experiencia internacional muestra que la falta de transparencia en la divulgación y la preparación para la materialización de pasivos contingentes ha conducido a grandes aumentos en la deuda pública, desencadenando crisis fiscales (FMI, 2012). Por lo tanto, la determinación de la posición fiscal de un país debe incluir una evaluación de estas fuentes de riesgo fiscal. En Costa Rica, estas fuentes se derivan principalmente de la garantía estatal ilimitada para los depósitos en bancos estatales (incluyendo depósitos denominados en moneda extranjera), y una mayor exposición a riesgos de empresas e instituciones estatales a la deuda soberana. En particular, la exposición de la CCSS (que administra el fondo contributivo de pensiones), y del Instituto Nacional de Seguros (INS) de propiedad estatal (donde los seguros también se benefician de una garantía estatal), que tienen grandes cantidades de deuda pública en su cartera. Como parte del proceso de fortalecimiento del marco de política presupuestaria de Costa Rica, las autoridades deben identificar todas las fuentes de exposición a los riesgos fiscales y evaluar sus posibles implicaciones futuras.

Aunque la deuda del gobierno central como porcentaje del PIB aumentó en alrededor de 10 puntos porcentuales entre 2013 y 2016, hasta hace poco tiempo los pagos de intereses se han mantenido estables. Esto refleja el traspaso del relajamiento de la política monetaria interna, pero también el uso de tasas flotantes y bonos denominados en dólares. Desde 2012, la Tesorería Nacional ha logrado aumentar el vencimiento promedio de la deuda soberana de 9 a 15 años. Sin embargo, esta es otra fuente de vulnerabilidad a mediano plazo, especialmente en el contexto actual de deterioro de las finanzas públicas y de la calificación del riesgo soberano, y el endurecimiento de la política monetaria nacional, que contribuyó a un aumento en los pagos de intereses en 2017. Los costos por pagos destinados al servicio de la deuda podrían reducirse más mejorando la calidad institucional y adoptando herramientas de gestión más modernas. Las opciones de política incluyen la introducción de un marco de gasto multianual completo y un consejo fiscal, así como un enfoque en el desarrollo del mercado de moneda local. También es necesario que las autoridades modernicen la gestión de la deuda fusionando las dos instituciones existentes para tal propósito, reduciendo la cantidad de

valores de referencia y mejorando la comunicación con los mercados. Además, se podría nombrar a un economista jefe de alto nivel en el Ministerio de Hacienda para que brinde asesoría sobre las políticas económicas del gobierno y mejore la comunicación con los inversionistas internacionales. Estas reformas reafirmarían la credibilidad y por ende demostrarían la voluntad de las autoridades de hacerle frente a las preocupantes tendencias fiscales de Costa Rica.

Cuadro 6. Recomendaciones pasadas de la OCDE para restablecer la sostenibilidad fiscal

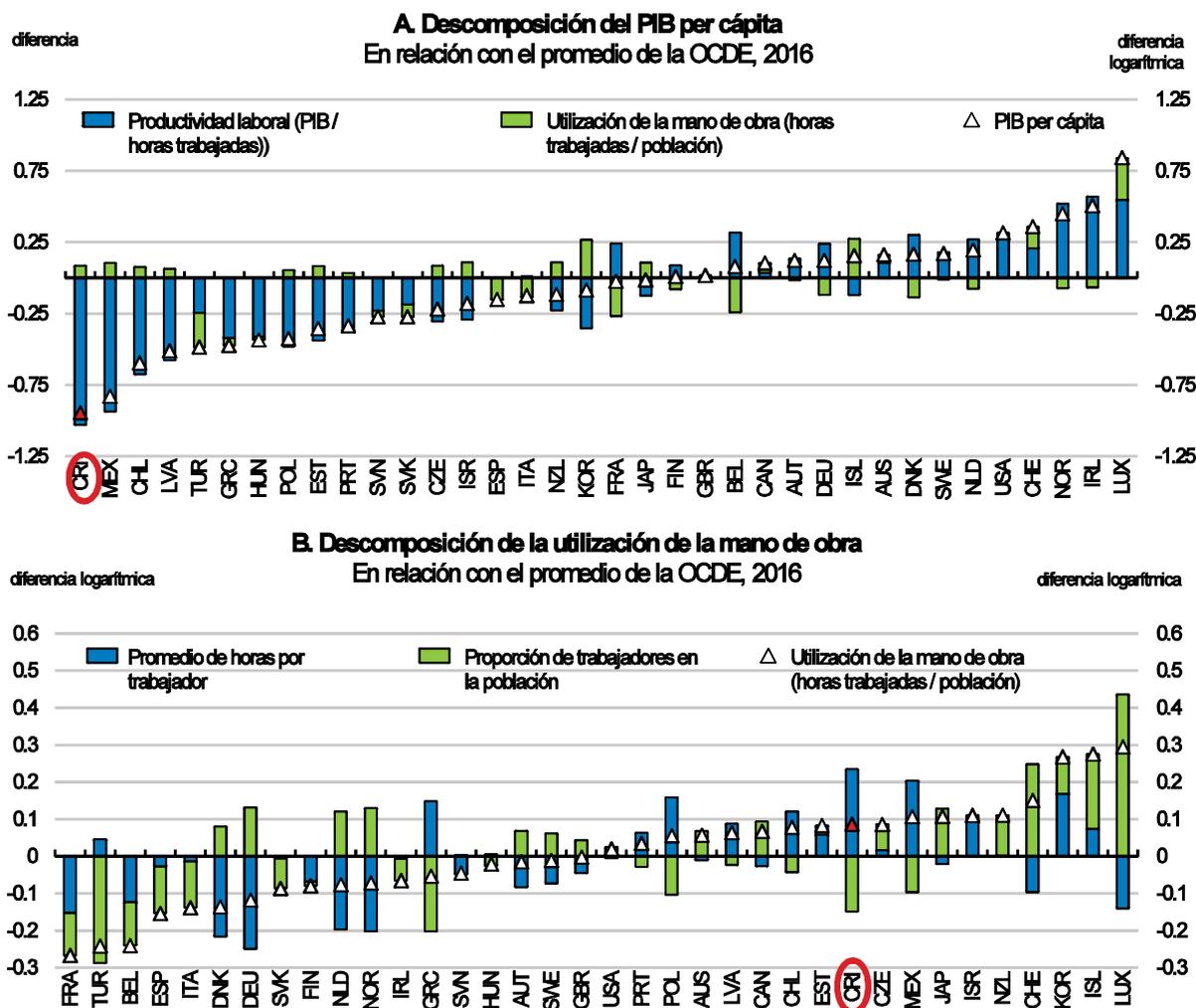
Recomendaciones en la Evaluación Económica de 2016	Acciones ejecutadas
Recortar el déficit del gobierno central en 2% del PIB durante 2016-17 por medio de la aprobación y la implementación de la reforma tributaria propuesta, el combate a la evasión, la eliminación de las exenciones y el recorte del crecimiento en el gasto.	<p>El gobierno ha introducido una serie de reformas destinadas a reducir la evasión fiscal: la introducción de la factura electrónica para grandes contribuyentes, el endurecimiento de los criterios para penalizar el contrabando, el incremento en la cantidad de empresas que pagan impuesto sobre la renta para cubrir a todas las inscritas en el Registro Nacional, y la facilitación del acceso de la administración tributaria a información de los contribuyentes almacenada por instituciones financieras.</p> <p>Una reforma del régimen de pensiones ha eliminado los incrementos automáticos, indiza los ajustes en las pensiones a la inflación, incrementa las tasas de contribución para regímenes especiales de pensiones, introduce un impuesto a las pensiones que excedan 10 salarios mínimos y reduce la posibilidad de heredar la pensión en algunos regímenes.</p> <p>La <i>Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos</i> (“Caja Única”), adoptada en 2017 le permitirá al gobierno recuperar transferencias obligatorias a instituciones autónomas que no las hayan gastado. Estos fondos se utilizarán para la reducción de la deuda.</p>
Introducir un marco fiscal de mediano plazo con una regla de gastos clara y verificable.	Se ha enviado un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa.
Mejorar la eficiencia en el gasto por medio del fortalecimiento de la autoridad del Ministerio de Hacienda para controlar la totalidad del presupuesto del sector público y de la introducción de presupuesto basado en desempeño.	<p>Se ha enviado un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa que estipula que todo nuevo proyecto que tenga un efecto sobre el gasto debe hacer explícitas las fuentes de su financiamiento. No es claro si esta resolución tendrá efecto sobre las transferencias automáticas a las instituciones públicas autónomas, o sobre el gasto asignado por la Constitución. Además, esta decisión podría incrementar la rigidez presupuestaria.</p> <p>Se ha enviado a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para introducir presupuestos basados en desempeño.</p>

Políticas estructurales para impulsar la productividad y la inclusión

Costa Rica enfrenta el doble desafío de impulsar el crecimiento de la productividad y la inclusión. Desde mediados de la década del 2000, el desempeño de la productividad de Costa Rica ha cobrado impulso y está convergiendo lentamente hacia las cifras que muestran los países de la OCDE después de muchos años de estancamiento (Figura 8). Este aumento en la productividad ha sido generalizado, y la mayoría de las industrias han experimentado un cambio abrupto hacia tasas de crecimiento más altas (Escobar y Meehan, 2018). Sin embargo, persiste una gran brecha del PIB per cápita, impulsada por la productividad laboral que es del 36% del promedio de los países de la OCDE (Figura 8, Figura 21, Panel A). Además, no todos se han beneficiado del sólido crecimiento de la producción (Estado de la Nación, 2017). Si bien la utilización de mano de obra está por encima del promedio de la OCDE, esto refleja largas horas de trabajo para los que tienen trabajo (Figura 21, Panel B). Las tasas de empleo están por debajo del promedio debido a la baja participación en el mercado laboral y al alto

desempleo, en particular entre las mujeres y los jóvenes (Figura 6, Figura 21, Panel B, Figura 23). El nivel de desempleo se ha mantenido alto desde la crisis financiera mundial, y gran parte del aumento refleja el desempleo estructural (Figura 6, Panel A). Además, la alta tasa de informalidad del mercado laboral que ya existía ha aumentado en los últimos años, mientras que la participación laboral ha disminuido (Figura 6, Paneles A y B). Estos acontecimientos han empeorado los niveles de desigualdad que ya eran altos, dado que los grupos desfavorecidos y aquellos con menos capacidad de adaptarse a los cambios estructurales que están ocurriendo son los más afectados, incluyendo a aquellos con bajos niveles de educación y a los jóvenes (Figuras 22 y 23).

Figura 21. La brecha del PIB per cápita refleja baja productividad y empleo, pero largas horas de trabajo

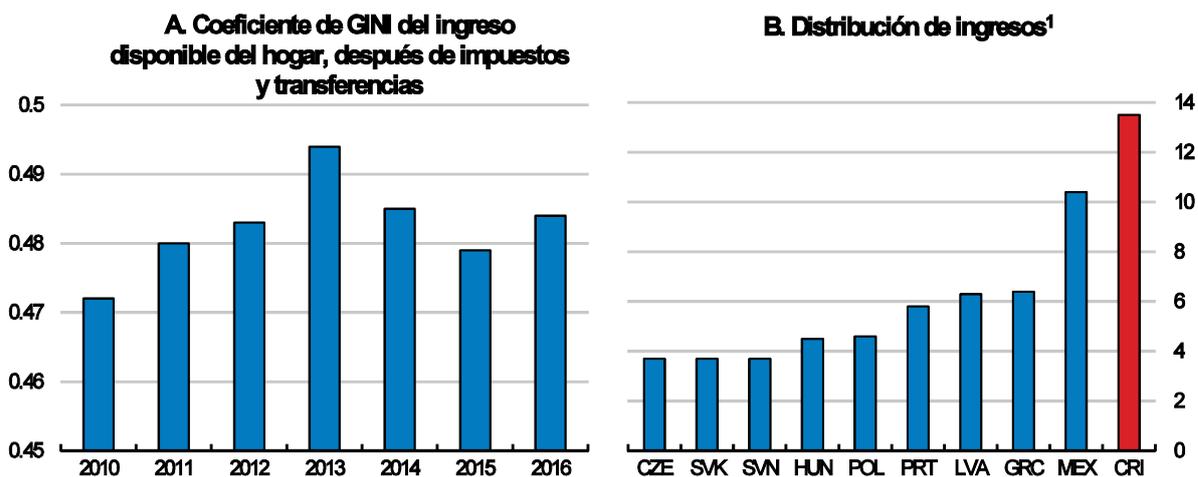


Fuente: OCDE, base de datos de Productividad.

Es necesario hacer reformas a las políticas estructurales para impulsar la productividad y la inclusión. Si se no abordan estos problemas, Costa Rica corre el riesgo de quedarse atrapada en un "círculo vicioso", donde las personas con pocas habilidades y acceso limitado a oportunidades quedarán limitadas a desempeñar trabajos de baja productividad con salarios bajos, reduciendo la productividad agregada y empeorando la desigualdad (OCDE, 2016d). Para poner en marcha un "círculo virtuoso" será necesario adoptar reformas en varias áreas de políticas que presenten oportunidades de beneficio para todos (OCDE, 2012a). Pero no hay carencia de estas políticas, lo que subraya la importancia de dirigir los esfuerzos inmediatos de reforma hacia áreas que probablemente generen grandes ganancias y/o que establezcan las condiciones marco necesarias para aprovechar plenamente los beneficios de las reformas futuras. Con base en investigación académica que

cuantifica los potenciales beneficios de las reformas (Recuadro 3) y las experiencias de otros países, se destacan las reformas que buscan reducir la informalidad del mercado laboral, fortalecer la competencia, reducir las cargas regulatorias, mejorar los resultados y la igualdad en la educación y abordar áreas prioritarias para estimular el crecimiento inclusivo. Reconociendo estos desafíos, en Costa Rica se ha acelerado el impulso a la reforma estructural y se están llevando a cabo o se están planificando importantes mejoras en las políticas relacionadas con varias de estas áreas.

Figura 22. La desigualdad es alta y aumenta

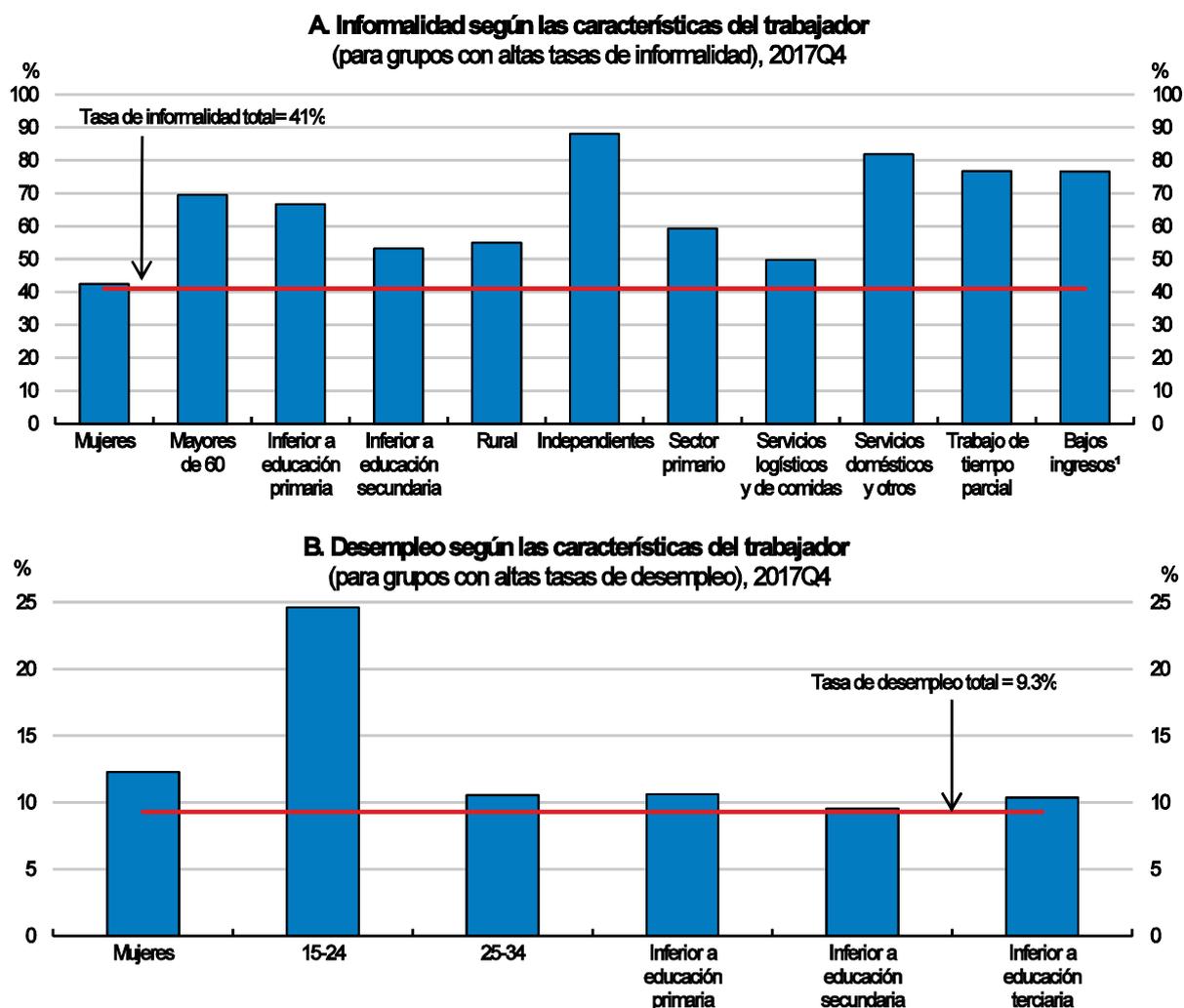


1. La distribución del ingreso se calcula como $S80 / S20$. La cual representa la proporción de todos los ingresos recibidos por el quintil superior dividido por la proporción del primero, o la relación entre el ingreso promedio del quintil superior y el del primero.

Nota: Los datos de distribución de ingresos se refieren a 2015, excepto Hungría (2014), México (2014) y Costa Rica (2016)

Fuente: OCDE, base de datos de distribución de ingresos.

Figura 23. Los resultados del mercado laboral son particularmente pobres entre los grupos desfavorecidos



1. Panel A: Bajos ingresos se refiere a las ganancias por hora de menos del salario mínimo más bajo.

Fuente: INEC, Encuesta Continua de Empleo.

Recuadro 3. Simulaciones del posible impacto de las reformas estructurales

La cuantificación del posible impacto de las reformas sobre el PIB ofrece información sobre el tamaño del impacto, que es un insumo útil para determinar el orden de las prioridades. Investigación reciente de la OCDE estima los efectos de las reformas estructurales utilizando simulaciones basadas en relaciones históricas y entre países, entre las reformas y el crecimiento en los países de la OCDE y los que no pertenecen a la OCDE. Estas simulaciones suponen la implementación total de las reformas que se detallan a continuación y se centran en la regulación del mercado de productos y las medidas de insolvencia (Cuadro 7).

Las medidas propuestas relacionadas con las regulaciones del mercado de productos (RMP) (descritas en el cuadro 8) podrían impulsar el PIB per cápita en un 5,1% a largo plazo. Estas ganancias son considerables a pesar de que incluso si se implementaran todas estas reformas del mercado de productos, la rigurosidad de las regulaciones en Costa Rica se mantendría significativamente por encima del promedio de la OCDE, y estaría a un nivel similar al de Grecia o Eslovenia y ligeramente mejor que Colombia. Reducir el tiempo necesario para resolver la insolvencia corporativa, que actualmente es de 2,5, a 3 años podría ayudar a aumentar el PIB per cápita en un 5,4%. Sin embargo, es importante señalar que la magnitud de los resultados de la insolvencia y las RMP no son comparables directamente debido a las diferencias metodológicas. En particular, las estimaciones de las RMP se basan en los efectos de tiempo promedio (dentro), mientras que para las estimaciones de insolvencia se utilizan efectos entre países (entre). Esto hace que los resultados sean muy diferentes; por ejemplo, el uso de estimaciones de las RMP basadas en los efectos entre países arrojaría estimaciones mucho mayores, en el rango de un aumento del 24% del

PIB per cápita.

La reducción de las desigualdades entre hombres y mujeres en el mercado laboral también podría tener un gran impacto en la productividad y los ingresos. Por ejemplo, se estima que la pérdida de ingresos a largo plazo debido a la existencia de desigualdades de género en Costa Rica es del 22%, en comparación con un promedio del 15,4% para los países de la OCDE (Cuberes y Teignier, 2016).

Aunque no se dispone de estimaciones sobre las ganancias en términos de eficiencia derivadas de la reducción de la informalidad en Costa Rica, en México la asignación inadecuada de recursos es mucho más alta entre las empresas informales y cada peso mexicano de capital y mano de obra asignado a una empresa informal sería 28% más productivo si se asignara a una empresa del sector formal, lo que sugiere que la informalidad tiene un gran impacto negativo sobre la productividad agregada y el PIB (Busso, Fazio y Levy, 2012; FMI, 2017b).

Mejorar los resultados en educación también tendría un marcado efecto positivo. La investigación de la OCDE estima que el logro de habilidades básicas universales (es decir, matrícula universal a la educación secundaria para jóvenes de 15 años y calificaciones superiores a 420 en la prueba PISA) podría contribuir a aumentar el crecimiento del PIB en 0,65 puntos porcentuales anuales en Costa Rica, frente al promedio de la OCDE de 0,27 (OCDE, 2015b).

Abordar los desajustes de habilidades también puede tener un impacto importante. Aunque las estimaciones basadas en los datos de la Evaluación de Competencias de Adultos de la OCDE no están disponibles para Costa Rica, la eliminación de los desajustes de habilidades en un país donde aproximadamente un tercio de los trabajadores tiene una calificación baja o excesiva para su trabajo (como en Italia) podría aumentar la productividad en 10% (Adalet McGowan y Andrews, 2015).

Cuadro 7. Posible efecto a largo plazo en el PIB per cápita de reformas estructurales

Política estructural ²	Efecto total en el PIB per cápita ³	Efecto en componentes de la oferta		
		PMF	Profundización del capital ⁴	Tasa de empleo ⁴
		<i>en porcentaje</i>		
Regulaciones del mercado de productos (RMP)				
Mejorar la gobernanza de empresas estatales.	1,1	0,6	0,4	0,3
Simplificar el Sistema de licencias y permisos	1,6	0,9	0,6	0,5
Reducir las cargas administrativas para las empresas	0,9	0,5	0,3	0,3
Eliminar exenciones antimonopolio	0,5	0,3	0,2	0,2
Mejorar la facilitación del comercio mediante mejor comunicación de regulaciones.	0,9	0,5	0,3	0,3
<i>Total para RMP</i>	<i>5,1</i>	<i>2,8</i>	<i>1,9</i>	<i>1,4</i>
Doing Business del Banco Mundial				
Tiempo para resolución de la insolvencia ⁵	5,4	4,4	0	1,1

1. Basado en Égert (2017) y Égert y Gal (2017).
2. Ver cuadro 8 para detalles de las medidas.
3. El cambio en el PIB per cápita se calcula usando ecuación 5 de Égert y Gal (2017) y supone una relación de fuerza de trabajo a población en edad laboral de 56,4% en 2013 para Costa Rica.
4. La profundización del capital se mide como acervo de capital entre producto y la tasa de empleo es empleados entre población en edad laboral.
5. Debido a diferencias en las estimaciones, la magnitud de la medida de insolvencia del *Doing Business* del Banco Mundial no es directamente comparable a los resultados de las Regulaciones del Mercado de Productos de la OCDE.

Cuadro 8. Reformas usadas en las simulaciones

Política estructural	Cambios en las políticas estructurales
Regulaciones en el mercado de productos	
Mejorar la gobernanza de las empresas estatales	Las empresas estatales ya no tienen acceso a financiamiento que no esté también disponible a empresas privadas. Establecer una unidad coordinadora de la propiedad estatal dentro del Ministerio de la Presidencia para manejar la propiedad del gobierno en las empresas estatales.
Simplificar el sistema de licencias y permisos	Establecer una ventanilla única para obtener Información, emitir y aceptar notificaciones y licencias, las cuales son implementadas a

	nivel local e información disponible vía internet.
Reducir las barreras administrativas para las empresas	Los procedimientos actualmente realizados por el empresario (por ejemplo, el registro ante la municipalidad local, la notificación a la seguridad social, etc) se hacen en una ventanilla única. El número de días que toma registrar una empresa se reduce a 20, y el número de entidades a las cuales hay que contactar para hacer el registro se reduce a 1.
Remover las exenciones antimonopolio	Se eliminan la exenciones antimonopolio
Mejorar la facilitación al comercio	Las regulaciones se comunican de forma accesible a nivel internacional.
Doing Business del Banco Mundial	
Tiempo para resolver insolvencia	Reducir el tiempo para resolver insolvencia de 3 años a 2,5 años.

Hacer que los mercados laborales sean más inclusivos

Para combatir la informalidad, que ha llegado al 41% de los trabajadores, la OCDE recomienda adoptar una estrategia integral que incluya acciones para reducir los costos laborales no salariales, simplificar la estructura del salario mínimo, fortalecer los mecanismos que aseguren el cumplimiento de la ley y reducir los obstáculos al emprendedurismo, así como mejorar la capacitación y la educación (OCDE, 2016b, OCDE, 2017f).

En respuesta, se aprobó una Estrategia Nacional para la Transición a la Economía Formal mediante un acuerdo tripartito en febrero del 2018, con acciones de alto nivel en cada una de las áreas recomendadas y un objetivo general de reducir la informalidad al 33% para el 2025. Un consejo tripartito supervisará la implementación de la estrategia y se crearán consejos técnicos para establecer planes de acción detallados en cada una de las áreas. Aunque aún está en sus primeras etapas, esta estrategia es un paso positivo. Incorporar la estrategia y los planes de acción asociados a esta, al *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022* la consolidaría como un área prioritaria en el futuro.

Las altas contribuciones a la seguridad social son un obstáculo para la formalidad en Costa Rica (Ramírez Alfaro, 2010; OIT, 2014; OCDE, 2017e; OCDE, 2017f). Estas contribuciones representan aproximadamente el 36,5% de los ingresos brutos, en comparación con el promedio de la OCDE del 27,2%. De ese 36,5%, 26,33 puntos porcentuales es pagado por el empleador, 9,34 puntos porcentuales por el empleado y el 0,82 puntos porcentuales por el gobierno (OCDE, 2017e; OCDE, 2017f). La gran porción que deben pagar los empleadores impulsa los costos laborales no salariales de Costa Rica hacia el tope de las calificaciones de la OCDE (Figura 24). A pesar de que el mal estado de las finanzas públicas no permite una reducción significativa de las contribuciones a la seguridad social, el gobierno está analizando opciones para aumentar la cobertura en ciertos sectores que presentan altos niveles de informalidad. Desde julio del 2017, la contribución básica mínima para quienes trabajan en servicio doméstico se ha reducido, y ahora es posible dividirlos entre varios empleadores. Además, en el 2018 se empezará a implementar un plan piloto para recolectores de café con una tasa reducida, con el fin de cubrir el seguro de salud durante las temporadas de recolección.

La Estrategia de Transición también incluye planes para establecer estrategias similares para al menos dos grupos adicionales de trabajadores. Además, el gobierno está considerando reducir la tasa de contribución de los empleadores para las empresas nuevas y pequeñas durante los primeros cuatro años de funcionamiento, de aproximadamente 25% de la nómina bruta a entre el 13,33% y el 15,33%. Se espera que se llegue a un acuerdo con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) durante 2018 para permitir que las contribuciones del empleador se reduzcan a entre 18,83% y 20,83%, y también se está analizando un proyecto de ley para reducir la tasa en 5,05 puntos porcentuales adicionales. Si bien los detalles de diseño de esta propuesta serán importantes, incluyendo el análisis del impacto fiscal y las posibles distorsiones del tamaño de empresas, la evidencia de otros países sugiere que esto podría contribuir a aumentar la formalización (Comisión Europea y OCDE, 2015; OCDE, 2017g). Cuando las finanzas públicas vuelvan a la normalidad, el gobierno debería considerar una reducción generalizada en las contribuciones a la seguridad social, con el fin de evitar distorsiones que puedan surgir de los recortes específicos del sector.

El salario mínimo en Costa Rica varía dependiendo de las habilidades, la ocupación y el nivel educativo. La cantidad de categorías de salario mínimo ha disminuido significativamente a lo largo del

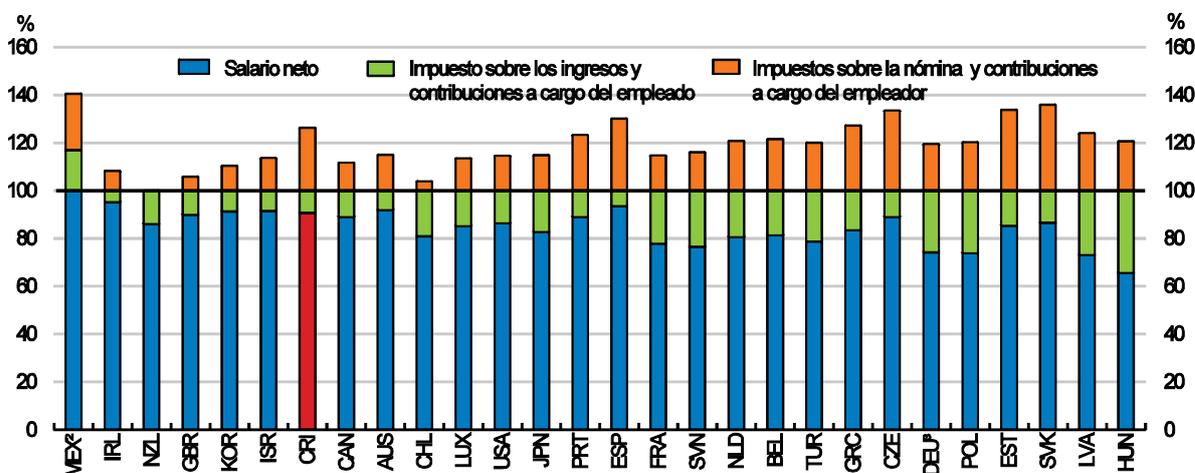
tiempo, de 520 en 1987 a 23 actualmente. La reducción más reciente de 25 a 23 categorías entró en vigencia en enero del 2018. Además, actualmente se están realizando estudios de mercado para investigar opciones que permitan reducir aún más la cantidad de categorías, buscando pasar gradualmente a 10 categorías para fines del 2019. Si bien esta reducción es positiva, el sistema continúa siendo complejo y el salario mínimo para los trabajadores no calificados es 70% del salario promedio, que es más alto que en cualquier otro país de la OCDE excepto Turquía (Figura 25). Estas características contribuyen a que existan bajos niveles de cumplimiento: alrededor de un tercio de los trabajadores reciben remuneraciones por debajo del salario mínimo correspondiente, y aproximadamente una cuarta parte de los trabajadores recibe remuneraciones que están por debajo del salario mínimo más bajo (Estado de la Nación 2014; OCDE, 2017f). Un salario mínimo más modesto, diferenciado en función de la edad y/o la ubicación, serviría para proteger mejor a los trabajadores más vulnerables, reduciendo a la vez los efectos negativos sobre el empleo formal y los costos de cumplimiento para las empresas. La diferenciación sobre esta base debería fundamentarse en el análisis de factores relevantes, como las condiciones económicas regionales y el impacto del salario mínimo sobre las oportunidades de empleo formal y las decisiones educativas de los jóvenes. Pero, a modo de ejemplo, podría implicar un salario mínimo más alto en San José tomando en cuenta los costos de vida más altos, y una tasa más baja para los trabajadores jóvenes reconociendo que el salario mínimo representa un obstáculo mayor para conseguir empleo para quienes cuentan con menos experiencia.

Mecanismos más rigurosos para asegurar el cumplimiento con las regulaciones laborales también aumentaría el cumplimiento con los requisitos de salario mínimo y disuadiría la informalidad. Ya se han realizado varias mejoras, incluyendo el aumento de los recursos para la Inspección Laboral y la agilización de los procesos judiciales para las denuncias que se presentan ante los juzgados laborales. La propuesta actual de otorgar a los inspectores laborales el derecho de imponer sanciones directamente a los empleadores sin pasar por los juzgados laborales, también ayudaría a acelerar el proceso y aumentar los efectos disuasorios. En el futuro, las autoridades deben garantizar que las sanciones impuestas por incumplimiento de las normas laborales sean lo suficientemente altas como para disuadir dicho incumplimiento (OCDE, 2017f).

En Costa Rica, los inmigrantes representan aproximadamente el 11% de la población adulta, que es una proporción mayor que la que se observa en otros países de la región y similar al promedio de la OCDE (OCDE, 2017f). La mayoría de los migrantes provienen de Nicaragua, son de edad laboral, tienen niveles educativos más bajos que la población nacional y están sobre-representados en ocupaciones de baja calificación y sectores con altos índices de informalidad, como la construcción, los servicios domésticos y la agricultura (OCDE, 2017f). La *Ley General de Migración y Extranjería* de 2010 y la *Política Migratoria Integral* posterior ofrecen un marco normativo sólido, pero la adopción de disposiciones para que los inmigrantes con estatus irregular adquieran residencia legal ha sido menor de lo esperado, en parte debido al requisito de presentar un contrato laboral formal. Un mayor acceso a empleos formales con beneficios de seguridad social mejoraría la integración de las personas inmigrantes. Programas como el plan piloto de seguro de salud para los recolectores de café, 60% de los cuales son inmigrantes, deberían ayudar a promover una mayor inclusión. Además, se espera que en 2018 empiece a funcionar un nuevo sistema informático, lo que no solo reducirá los tiempos de tramitación de visas, sino que también incluirá enlaces con los servicios gubernamentales correspondientes, lo que debería mejorar las bajas tasas de cobertura actuales entre inmigrantes para programas tales como transferencias de efectivo condicionadas para mejorar la participación en la educación (OCDE/FUNDEVI, 2017).

Figura 24. Los altos costos laborales no salariales desalientan la formalidad

Porcentaje del salario bruto para una persona soltera que gana el salario mínimo, 2013¹

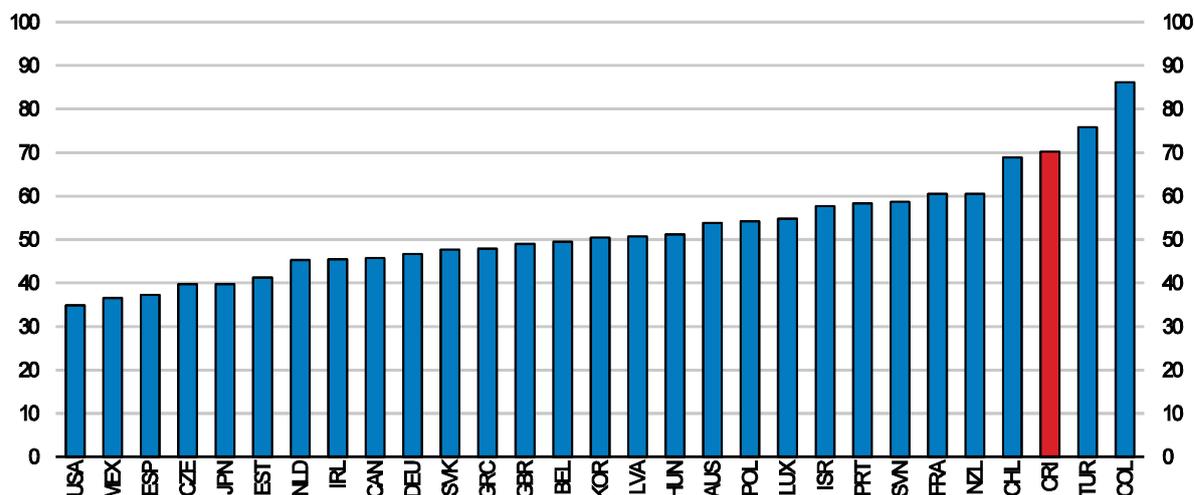


1. Las cargas fiscales se calculan para un trabajador a tiempo completo, en un hogar de una sola persona, que gana el salario mínimo a la tarifa estándar (para adultos). El tiempo completo se refiere a las horas regulares a tiempo completo en cada país. Los aportes o contribuciones sociales del empleador y del empleado también incluyen pagos obligatorios a seguros privados de salud, pensiones de jubilación, etc.
2. Para México, el salario registra impuestos a la renta negativos porque bajos salarios reciben un complemento salarial en forma de crédito fiscal.
3. Los niveles de salario mínimo se refieren a 2015 para Alemania.

Fuente: OCDE (2017f).

Figura 25. El salario mínimo de Costa Rica es alto

Salario mínimo como porcentaje del salario medio de los trabajadores a tiempo completo, 2016



Nota: Para Costa Rica, los cálculos usan el salario mínimo para los trabajadores no calificados.

Fuente: OCDE, base de datos de estadísticas de la Fuerza de Trabajo.

Mejoras en la calidad y la eficiencia del sistema educativo

Costa Rica tiene un firme compromiso con la educación y, tras haber asignado el 7,6% del PIB en 2017, tiene un gasto gubernamental más alto que todos los países de la OCDE. Sin embargo, el gasto podría ser más eficiente, ya que los resultados de la prueba PISA son bajos y están influenciados de

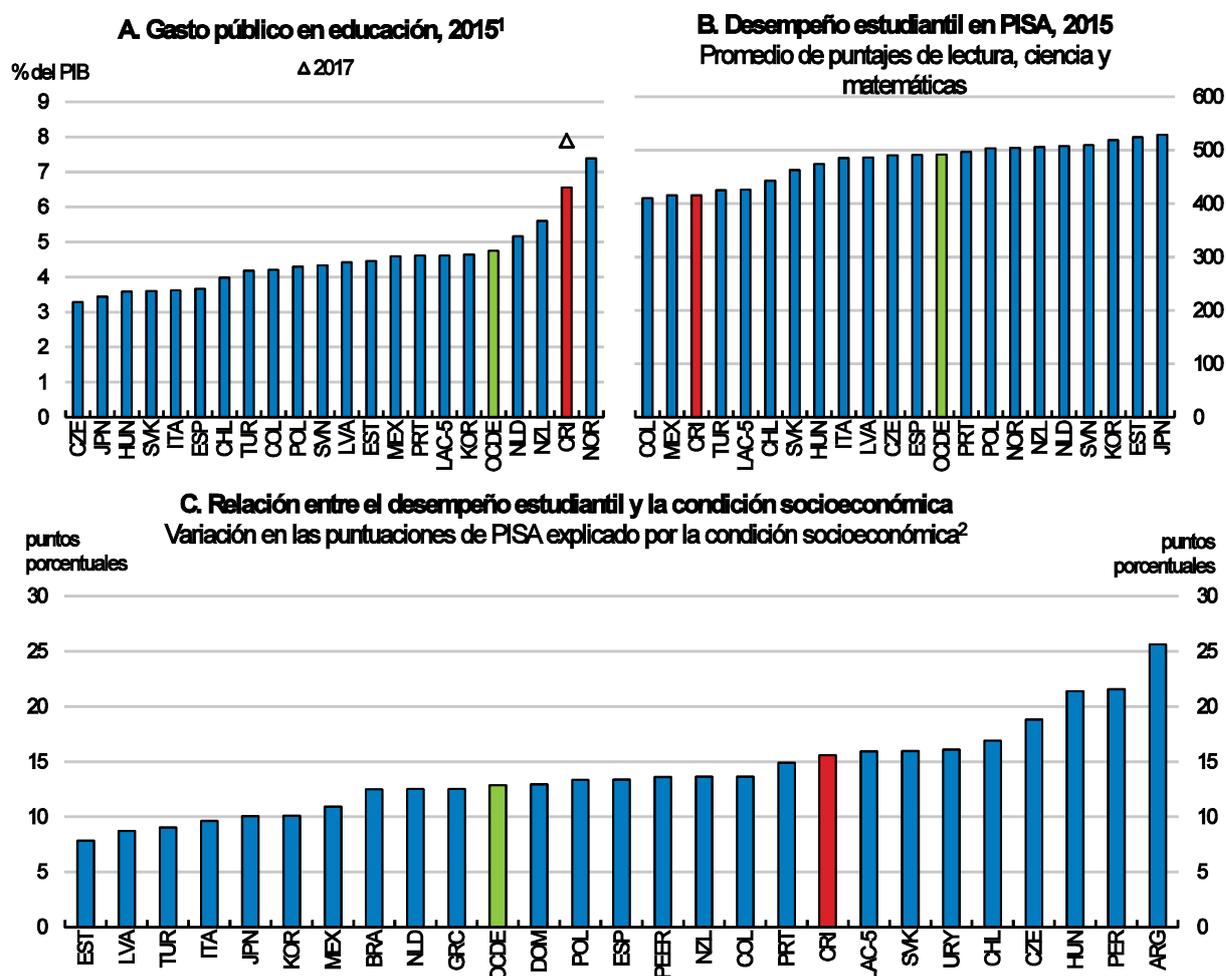
manera significativa por los antecedentes socioeconómicos (Figura 26). Esto puede reflejar en parte la composición del gasto, ya que el gasto por alumno para la educación básica continúa siendo relativamente bajo. El gasto acumulado a la edad de 15 años es alrededor de la mitad del promedio de la OCDE. Por el contrario, el gasto público por estudiante de educación terciaria es uno de los más altos entre los países de la OCDE y América Latina (OCDE, 2017h).

Existe una disposición constitucional para aumentar el gasto en educación pública hasta el 8% del PIB en 2018, pero no existe una razón fundamental para este objetivo específico. Con el fin de aumentar la eficiencia y los incentivos para mejorar los resultados, los principales objetivos de política deben centrarse en los resultados educativos, con objetivos claros y verificables basados en el rendimiento (OCDE, 2016b). Para mejorar aún más los resultados y la equidad, sería necesario ajustar la combinación de gastos trasladando algunos de la educación terciaria hacia la educación y atención de la primera infancia (EAPI) y la educación secundaria (donde existen presiones demográficas crecientes y la necesidad de aumentar el acceso). Esto podría lograrse por medio de una división más efectiva y equitativa de costos entre el gobierno y el estudiantado que se benefician de la educación terciaria, incluso dirigiendo el apoyo financiero a los estudiantes con base en su necesidad y capacidad de beneficiarse (OCDE, 2017h). Aunque se reconoce la necesidad de cambiar el enfoque hacia los resultados, todavía no se han desarrollado objetivos medibles del rendimiento. Además, no se han hecho cambios sustanciales a la composición del gasto.

Aun cuando la matrícula ha aumentado significativamente en la década del 2000, en Costa Rica los programas de EAPI continúan estando poco desarrollados (OCDE, 2017h). La expansión de los servicios de estos programas facilitaría que aumenten los niveles de participación femenina en el mercado laboral, que actualmente son bajos, reduciría el impacto de los antecedentes socioeconómicos y permitiría mejorar las habilidades y las perspectivas de empleo en el futuro (Cunha et al., 2006; OCDE, 2007; Almond y Currie, 2011); OCDE, 2016b). Reconociendo estos problemas, se ha establecido una nueva política para la primera infancia, que abarca a los niños y niñas de 0 a 8 años, que se está implementando actualmente, cuya meta es aumentar la cantidad de centros de atención que funcionan en las comunidades. El *Plan Nacional de Desarrollo* también incluye una meta para aumentar la cobertura del primer grado de preescolar (4 años) del 63% al 69,5% entre 2015 y 2018, con un enfoque en 75 distritos seleccionados con baja matrícula y altas tasas de pobreza; en la primera mitad del 2017, las tasas de matrícula se ubicaron en 66,1%. Actualmente se está desarrollando una base de datos georreferenciada de centros e identificadores de niños para mejorar la planificación y la focalización. Los términos de referencia preliminares para el proyecto ya se definieron y las autoridades están explorando opciones para conseguir los recursos necesarios. Si bien estas iniciativas son muy positivas, deben establecerse objetivos, metas y plazos más detallados para la implementación, así como definir con más claridad los criterios de evaluación del rendimiento.

En los últimos años también se han adoptado medidas prometedoras para fortalecer la gobernanza de los programas de EAPI y reducir la fragmentación, incluyendo la creación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) en 2014, con el fin de mejorar la coordinación entre los diferentes proveedores públicos y privados. Sin embargo, estas medidas no logran alcanzar las mejoras de gobernanza necesarias (OCDE, 2017h). A pesar de que los servicios preescolares actualmente se financian con un presupuesto sustancial de educación pública y están bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación, los servicios de atención infantil están bajo la responsabilidad de la REDCUDI, que se financia con fondos de distintas fuentes (OCDE, 2017h). La clasificación de todos los gastos en educación y atención de la primera infancia como rubros que deben pagarse mediante gasto obligatorio dispuesto en la Constitución para la educación, facilitaría la ampliación de los servicios. El establecimiento de una oficina que tenga autoridad y responsabilidades claras para la ejecución de la política nacional para los programas de EAPI en todo el sector (atención y preescolar), fortalecería el liderazgo del sector y crearía un claro propulsor de reformas, facilitando la coordinación y las mejoras para la ampliación de los servicios.

Figura 26. Los bajos resultados y las desigualdades persisten en la educación a pesar de los altos niveles de gasto



1. Los datos se refieren a los gastos en educación primaria, secundaria, postsecundaria y terciaria. El año de referencia es 2015 o el último disponible.
2. Medido como el cambio promedio en los puntajes PISA asociado con un cambio de una unidad del índice PISA de condición económica, social y cultural.

Nota: OCDE es un promedio simple de los países miembros de la OCDE. LAC-5 es un promedio simple de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México. PEER es un promedio simple de los 10 países de la OCDE con el PIB per cápita más bajo (excluyendo aquellos países miembros de América Latina): República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia y Turquía. Para Argentina, los datos de PISA se refieren únicamente a Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Fuente: OCDE, base de datos Indicadores de financiación de la educación y Ministerio de Hacienda; base de datos OCDE PISA 2015; OCDE (2016e).

Con el fin de mejorar los resultados, en 2018 se completará una iniciativa importante para modernizar el plan de estudios escolar y se han introducido directrices para las autoevaluaciones de los centros educativos. También se está analizando una propuesta positiva a fin de lograr que la acreditación sea obligatoria para todos los programas de formación docente en universidades privadas. La OCDE también ha recomendado varias reformas adicionales a fin de fortalecer la calidad de la enseñanza, así como el liderazgo y la evaluación en los centros educativos. Esto incluye mejorar la selección y formación inicial de los educadores, la introducción de un sistema efectivo de evaluación docente, la implementación de programas de desarrollo de liderazgo más sólidos, establecer esquemas de aprendizaje entre pares, crear posiciones de liderazgo instructivo dentro de los centros educativos y establecer estándares más claros para la evaluación de la calidad de los

centros educativos y criterios para enfocar los esfuerzos de supervisión en los centros que más lo necesitan (OCDE, 2016b, OCDE, 2017h).

Reducir las tasas de deserción escolar contribuiría a aumentar el capital humano y el potencial de productividad del país, así como a reducir las desigualdades. Aunque las tasas de deserción escolar han disminuido en los últimos años, continúan siendo altas según los estándares de la OCDE (OCDE, 2017h). Alrededor del 30% de los estudiantes costarricenses abandonaron los estudios antes de los 15 años, y las tasas de deserción escolar son particularmente altas entre aquellos que provienen de entornos desfavorecidos (OCDE, 2017f). Un mayor enfoque en la educación temprana, particularmente entre los niños y niñas que provienen de entornos desfavorecidos, mejoraría el rendimiento y la retención en los niveles más altos de la educación (OCDE, 2007). Además, la OCDE ha elogiado el enfoque específico del programa *Yo me apunto*, que ha reducido las tasas de deserción en los colegios participantes de 14,4% en el 2013 a 9,2% en el 2017. La OCDE recomendó ampliar la detección temprana e intervenciones para estudiantes en condiciones desfavorables que están en riesgo de abandonar el sistema educativo (OCDE, 2016b, OCDE, 2017h).

El desarrollo de un sistema de educación vocacional en consulta estrecha con los empleadores para garantizar que la formación se ajuste a las necesidades del mercado laboral, también podría ayudar a reducir las tasas de deserción (OCDE, 2010). En febrero de 2017 se inició un programa piloto de educación dual a muy pequeña escala en el sector automovilístico para estudiantes de secundaria. Además, se están llevando a cabo diálogos tripartitos para introducir formalmente un sistema dual de aprendizaje y regular la situación contractual de los estudiantes en el lugar de trabajo, y actualmente los representantes de los sectores están analizando una propuesta de reforma legislativa y se están negociando aspectos relacionados con la remuneración de los pasantes, incluyendo las contribuciones a la seguridad social. El programa piloto debe ser monitoreado y evaluado, y es necesario continuar haciendo esfuerzos para desarrollar aún más la educación vocacional.

Cuadro 9. Recomendaciones pasadas de la OCDE para impulsar la inclusión

Recomendaciones en la Evaluación Económica de 2016	Acciones ejecutadas
<p>Aumentar la oferta de servicios de cuidado infantil financiados con fondos públicos, para facilitar la participación femenina en el mercado laboral.</p>	<p>El <i>Plan Nacional de Desarrollo</i> incluye metas para expandir la cobertura del primer grado de educación preescolar (4 años de edad) al 69,5% en 2018, con la expansión concentrada en 75 distritos con bajo nivel de matrícula y altas tasas de pobreza. La tasa de matrícula se ubicó en 66,1% en la primera mitad de 2017.</p> <p>Con el fin de facilitar la matrícula universal en educación preescolar, el Consejo Superior de Educación estableció una nueva política para hacer que la educación preescolar sea obligatoria y un requisito para que los niños se matriculen en la educación primaria.</p> <p>Una base de datos georreferenciada de centros de cuidado infantil y de identificadores para los niños está en desarrollo para mejorar la planificación y la selección. Su implementación se espera para el primer trimestre de 2018.</p> <p>Un estudio de factibilidad de mecanismos alternativos para el financiamiento del cuidado infantil está en proceso.</p> <p>Se está implementando procesos de articulación mejorados entre el Ministerio de Educación Pública (MEP) y la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil con el fin de potenciar recursos existentes a fin de expandir la provisión de servicios de cuidado infantil, así como mejorar su calidad.</p>
<p>Simplificar la estructura de los salarios mínimos y hacer cumplir la ley.</p>	<p>El número de salarios mínimos se ha reducido de 520 en 1987 a 23 actualmente. Más recientemente, esto implicó la reducción de 25 a 23 a partir de enero de 2018.</p>

Se están ejecutando estudios de mercado para simplificar aún más la estructura de salarios mínimos, con la intención de reducir el número de categorías a 10 en 2019.

El presupuesto para inspecciones laborales se ha incrementado y se han implementado procesos para mejorar la selección. Aunque esto ha aumentado el número de trabajadores cubiertos por las inspecciones, aún no es claro si se ha incrementado el número de infracciones identificadas ni si esto tiene un efecto disuasorio adicional. Se ha preparado un proyecto de ley para aumentar los poderes de los inspectores laborales, permitiéndoles imponer sanciones directas a los empleadores sin necesidad de ir a tribunales laborales.

Adoptar una estrategia integral para reducir la alta informalidad en el mercado laboral, fortaleciendo la observancia de las leyes, reduciendo las cargas administrativas a la actividad empresarial, y capacitando a los pobres para que puedan convertirse en trabajadores formales.

Una Estrategia Nacional para la Transición a la Economía Formal inició en febrero de 2018, con el objetivo de reducir la informalidad al 33% a 2025. La tasa mínima de contribución a la seguridad social para trabajadoras domésticas se redujo a partir de julio de 2017. Un plan piloto para recolectores de café que implica una reducción en la tasa de contribución que cubre el seguro de salud durante la estación de cosecha iniciará en 2018. Se está considerando bajar la tasa de contribución a la seguridad social pagada por el empleador para empresas nuevas y pequeñas, durante los primeros cuatro años de su operación.

Establecer la mejora de los resultados educativos como la principal meta de las políticas educativas, con especial énfasis en mejorar los resultados de los centros educativos y estudiantes más desfavorecidos.

No se han ejecutado acciones sustanciales para establecer objetivos de desempeño medibles. Sin embargo, hay varias iniciativas individuales para mejorar los resultados y disminuir las desigualdades en el sistema educativo que no están sujetas a evaluaciones de impacto.

Se ha enviado a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que requiere la acreditación de programas de formación docente impartidos por universidades privadas.

La implementación continua de *Yo me apunto* para reducir las tasas de deserción en educación secundaria está siendo exitoso en reducir tasas de deserción en escuelas secundarias seleccionadas.

Desarrollar un sistema de aprendizaje en el que participen activamente los empleadores.

Un plan piloto de educación dual a pequeña escala en el sector automovilístico inició en 2017. Además, se está efectuando un diálogo tripartito para introducir formalmente un sistema de pasantías y para regular la situación contractual de estudiantes en los centros de trabajo, con una reforma legislativa actualmente bajo análisis y temas relacionados con la remuneración y seguro social para pasantes también en proceso de negociación.

Fomento de la competencia y reducción de obstáculos para la entrada y salida de empresas

En Costa Rica la competencia es débil. Las regulaciones del mercado de productos son restrictivas, existen amplias exenciones antimonopolio, en muchos sectores el control estatal es alto y los obstáculos al emprendedurismo son grandes. Los beneficios potenciales en cuanto a productividad y crecimiento son sustanciales: mejorar las regulaciones del mercado de productos en Costa Rica podría contribuir a aumentar el PIB per cápita en un 5,3% (Recuadro 3) y también contribuiría a reducir las desigualdades (Ennis, Gonzaga y Pike, 2017).

En las disposiciones institucionales existen deficiencias considerables para asegurar el cumplimiento con la legislación sobre la competencia en Costa Rica (OCDE, 2016e). Con el propósito de abordar este problema, la Asamblea Legislativa está analizando un proyecto de ley para la creación de una nueva autoridad para la competencia con mayor independencia y recursos, que podría adoptarse en 2018. Si bien esto implicará un mayor compromiso financiero en un momento de dificultades

fiscales, a su vez representa una buena relación costo-beneficio tomando en cuenta los beneficios que traería en términos del fortalecimiento de la competencia. Esta reforma debe hacerse e implementarse de manera oportuna.

Muchos sectores de Costa Rica están exentos, en todo o en parte, de la legislación sobre la competencia, incluyendo la electricidad, el transporte y la distribución de combustible, la destilación de alcohol, el azúcar, el arroz, los servicios profesionales y el transporte marítimo. La OCDE recomienda eliminar las exenciones injustificadas. En respuesta, para 2020 se completarán estudios detallados de 25 sectores que tienen algún grado de exención. Este es un primer paso positivo, pero es importante aclarar la forma en que estos estudios conducirán a tomar acciones concretas para eliminar las exenciones.

Las empresas estatales desempeñan un papel dominante en muchos sectores clave, como la electricidad, la infraestructura de transporte, la banca, los seguros y los productos del petróleo. Por ejemplo, los bancos públicos controlan el sector financiero (analizado anteriormente). El sector eléctrico está controlado por una empresa estatal integrada verticalmente, y la participación del sector privado se limita al 15% de la generación. Dos empresas de propiedad estatal controlan el transporte marítimo, cada uno de los cuales cuenta con derechos exclusivos para administrar todos los puertos en las respectivas costas.

A pesar de su importancia, la mayoría de las empresas estatales carecen de autoridad clara y de supervisión adecuada. Dado que muchas fueron creadas mediante leyes específicas, no se han establecido estándares operativos y para la presentación de informes coherentes. Los aspectos relacionados con la gobernanza han destacado por casos recientes que involucraron a dos bancos públicos: el cese de las actividades de intermediación en Bancrédito (discutido anteriormente) y las investigaciones sobre las prácticas comerciales del Banco de Costa Rica. Varios meses antes de que el gobierno implementara un cambio en las regulaciones técnicas relacionadas con el cemento para aumentar la competencia en el mercado, el Banco de Costa Rica extendió un préstamo a una empresa para importar cemento de China. Irregularidades relacionadas con el préstamo y acusaciones de injerencia política indebida han conducido hasta la fecha al arresto del importador y de seis altos ejecutivos bancarios, el despido de la junta del banco, la suspensión de un juez y el Fiscal General, y una investigación que está llevando a cabo una comisión de la Asamblea Legislativa.

La OCDE formuló una serie de recomendaciones para alinearse con las *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas* (OCDE, 2015c). Como respuesta, en julio del 2017 se lanzó un plan de acción para las empresas estatales y se espera que esté completamente implementado para fines del 2018. Si se implementa con éxito, representará un progreso significativo. Como prioridad, las autoridades trabajan actualmente para poner en funcionamiento la unidad coordinadora de la propiedad estatal creada recientemente, y en el establecimiento de normas para los nombramientos de los miembros de la junta antes de la próxima ronda de nombramientos, la cual tendrá lugar después de que la nueva administración asuma el poder en mayo del 2018. El nuevo régimen de gobernanza corporativa aplicable a todas las instituciones financieras entró en vigencia a partir de junio del 2017, de conformidad con el Reglamento de Gobernanza Corporativa modificado del CONASSIF. En línea con los estándares internacionales, se basa en un modelo que se rige por principios que cubren un conjunto integral de asuntos relacionados con la gobernanza.

Los grandes obstáculos que existen en Costa Rica para el emprendedurismo se reflejan en las bajas tasas de apertura de nuevas empresas y el alto nivel de informalidad. A pesar de que el tiempo y el costo para iniciar un negocio se han reducido en la última década, de acuerdo con los indicadores *Doing Business* del Banco Mundial, el puntaje de distancia a la frontera de Costa Rica es de 81,7 de un posible 100, que es más bajo que en todos los países de la OCDE. El gobierno cuenta con varias iniciativas positivas en esta área. Según la medida del Banco Mundial, la mayor parte de los 22,5 días necesarios para iniciar un negocio se dedican a la obtención de una licencia comercial de la municipalidad local. Por lo tanto, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) está trabajando con varias municipalidades para reducir el tiempo y los trámites que esto implica, incluyendo el establecimiento de ventanillas únicas en las regiones Brunca, Pacífico Central y Chorotega. Además, el MEIC y la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) iniciaron un proyecto conjunto para ampliar las iniciativas regionales con el fin de simplificar y digitalizar los procesos comerciales, incluyendo no solo la fase de registro comercial, sino también la obtención de otras licencias y permisos (tales como permisos de construcción, salud y ambientales). La plataforma digital

ya se implementó para las empresas dentro de las zonas francas y actualmente se está extendiendo a todas las empresas. Se recomienda que las autoridades continúen con estas iniciativas positivas, procurando establecer una ventanilla única implementada a nivel local, con objetivos claros y medibles con respecto a los cuales sea posible comparar los resultados. Como ejemplo de lo que se podría lograr, la cantidad de trámites que un emprendedor debe realizar para iniciar un negocio podría reducirse de nueve a uno si estas tareas pudieran realizarse en una ventanilla única, como ocurre entre los países con mejores resultados según *Doing Business*, como Nueva Zelanda.

En el otro extremo del ciclo de vida de las empresas, facilitar la salida de empresas inviables libera recursos para que estos fluyan hacia usos más productivos. De acuerdo con la dimensión de resolución de casos de insolvencia de los indicadores *Doing Business* del Banco Mundial, el puntaje costarricense de distancia de la frontera es 34,4, que es más bajo que en todos los países de la OCDE, excepto en Turquía, y significativamente inferior al promedio de la OCDE de 74,8. Esto refleja el tiempo prolongado necesario para que una empresa llegue a ser reconocida como insolvente (3 años) y la baja tasa de recuperación de la deuda (31 centavos por dólar). Sin embargo, también se está logrando un avance significativo para modernizar las regulaciones en los casos de insolvencia de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. A partir de febrero del 2018 todos los casos serán atendidos por un tribunal especializado en casos de insolvencia. Además, ya casi está completado un proyecto de ley que establece un marco regulatorio unificado para los casos de insolvencia y que agiliza los procesos (por ejemplo, reduciendo la cantidad de apelaciones, que son excesivas).

A pesar del cambio hacia bienes y servicios más intensivos en conocimiento, Costa Rica no obtiene buenos puntajes en cuanto a las medidas de aportes y resultados de la innovación (OCDE, 2017i). Además, la innovación y el uso de la tecnología se concentran entre las empresas que operan en las zonas francas. Estas empresas de alta productividad coexisten con empresas nacionales de baja productividad (incluyendo las informales), y las empresas locales solo están integradas de manera limitada a las cadenas de suministro de las empresas multinacionales, debido a que no hay coincidencia entre lo que demandan las empresas extranjeras y las capacidades del sector empresarial local (OCDE, 2017i). Sin embargo, existe evidencia de modestos “spillovers” positivos de firmas extranjeras a proveedores nacionales (Sandoval et al., 2018). También se ha demostrado que los programas gubernamentales de asistencia empresarial en Costa Rica, destinados a promover la innovación y los vínculos entre empresas nacionales y extranjeras, mejoran el desempeño empresarial (Monge González, Rivera y Rosales-Tijerino, 2010; Monge-González y Rodríguez-Álvarez, 2013). En concordancia con las recomendaciones de la OCDE de establecer una ventanilla única para mejorar aún más la efectividad de estos programas de asistencia comercial, se propuso un proyecto de ley para crear la entidad FOMPRODUCE para concentrar en una sola entidad los fondos y responsabilidades relacionados con la innovación y el desarrollo de empresas, pero este no ha avanzado debido a la falta de apoyo.

Además, reconociendo el potencial para impulsar el comercio intra-regional en América Latina, en abril del 2017 se aprobó una ley para la creación de un Consejo Nacional de Facilitación del Comercio (CONAFAC). El Consejo está compuesto por 12 miembros: siete viceministros y cinco representantes del sector privado. Con el fin de mejorar la coordinación entre las oficinas que participan en la facilitación del comercio, las decisiones del CONAFAC son vinculantes para las entidades gubernamentales correspondientes. El Consejo estará a cargo de la implementación de acuerdos de libre comercio, así como de la modernización y mejora continua de todas las obras de infraestructura relacionadas con el traslado transfronterizo de bienes y personas.

Abordaje de las brechas en la infraestructura de transporte

Las brechas importantes que existen en la infraestructura de transporte en Costa Rica obstaculizan la productividad, el crecimiento ambientalmente sostenible y el desarrollo regional, además de afectar negativamente el bienestar de la población (Estado de la Nación, 2016, OCDE y BID, 2016; OCDE, 2017j). El gasto en infraestructura de transporte ha sido inferior al de los países de la OCDE debido a una gestión fiscal deficiente y a la falta de planificación estratégica y coherencia, insuficiencia en cuanto a la rendición de cuentas y debilidades en la gestión y ejecución de proyectos, debido al alto grado de fragmentación del sector público (Pisu y Villalobos, 2016).

La OCDE recomienda simplificar el marco institucional y legal de las entidades relacionadas con obras públicas, así como adoptar un enfoque más estratégico para la planificación a largo plazo. La

coordinación y la rendición de cuentas mejorarían enormemente si la autoridad de las distintas entidades se especificara claramente y si se otorgara autoridad y control de la gestión de la infraestructura a una sola institución. Esta entidad líder también debería estar a cargo de realizar análisis de costo-beneficio para seleccionar y determinar la prioridad de los diferentes proyectos. Actualmente se ignora este paso, y se da más énfasis a las concesiones y al financiamiento de los proyectos, que aunque son importantes, son consideraciones secundarias para la determinación de prioridades de manera sistemática.

De hecho, en los *Principios de la OCDE para la Gobernanza Pública de las Alianzas Público-Privadas* (OCDE, 2012b) se destaca la importancia de la decisión para invertir en un proyecto con base en la decisión sobre cómo obtener fondos y financiar la inversión. Si bien existen una serie de razones legítimas para buscar la participación del sector privado en la provisión de inversión en infraestructura, algunas veces las asociaciones público-privadas (APP) se usan de manera inapropiada para disfrazar la presión sobre las finanzas públicas. En estos casos, las decisiones de inversión, al excluir acuerdos de inversión alternativos apropiados, conducirán a resultados que de otra manera podrían ser mejores. Esto pone de relieve que el uso de las APP debe ir acompañado de una evaluación adecuada y transparente sobre el impacto que esto tendría a largo plazo en las finanzas públicas. En Hungría se presentó un claro ejemplo con APP importantes para la construcción de autopistas que se registró fuera del presupuesto en 2005 y 2006, a pesar de que en la asociación participaba una empresa estatal (Araújo y Sutherland, 2010).

En el *Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-35* se prevé que un tercio del gasto en infraestructura de transporte provendrá de inversiones del sector privado (MOPT, 2011). Sin embargo, en Costa Rica hay relativamente poca experiencia con las APP, y solo ha habido cuatro proyectos mediante APP desde que en 1998 se aprobó la *Ley General de Concesiones* que regula la participación privada, los cuales sufrieron retrasos de hasta 11 años antes de que se iniciara la construcción (OCDE 2016b, Pisu y Villalobos, 2016; OCDE, 2017k).

La participación privada en infraestructura se rige por un marco jurídico fragmentado y en Costa Rica se está desarrollando un nuevo marco (OCDE, 2017q). Dada la complejidad de las APP, las directrices de la OCDE destacan la importancia de una estructura de gobernanza sólida donde el mandato y las responsabilidades de las entidades están establecidos claramente (OCDE, 2012b). En 2016 se formuló una política pública para las APP y se emitió un decreto para regular los proyectos de este tipo de asociaciones. Aunque esto es positivo, se necesita una mayor claridad sobre la manera en se implementará este nuevo marco dentro del entorno institucional y legal actual (OCDE, 2017j). También es positivo que se haya creado una unidad de APP dentro del Ministerio de Hacienda para administrar los problemas de financiamiento público relacionados con las APP, y será importante que esta unidad evalúe y contabilice adecuadamente los pasivos contingentes derivados de las APP. Está previsto que el Consejo Nacional de Concesiones (CNC) continúe a cargo de la gestión de contratos y las consideraciones técnicas. Sin embargo, se requieren esfuerzos adicionales para aclarar las funciones de las dos entidades y establecer mecanismos para orientar y coordinar su trabajo (OCDE, 2017j). De manera más general, sería importante que estos acuerdos continuaran siendo monitoreados ya que no se han probado en la práctica porque no se ha realizado ninguna APP bajo los nuevos convenios regulatorios e institucionales.

Cuadro 10. Recomendaciones pasadas de la OCDE para impulsar el crecimiento de la productividad

Recomendaciones en la Evaluación Económica de 2016	Acciones ejecutadas
Dar más independencia a la Comisión para Promover la Competencia y eliminar las exenciones antimonopolio.	La Asamblea Legislativa está discutiendo un proyecto de ley para crear una nueva autoridad de competencia con mayor independencia y más recursos.
Mejorar la gobernanza corporativa de los bancos y empresas del estado adoptando las <i>Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas</i> .	<p>Un plan de acción para las empresas estatales fue puesto en marcha en julio de 2017. Se creó una entidad coordinadora de la propiedad estatal en octubre de 2017 y se espera que sea operacional antes de que la siguiente ronda de nominaciones tome lugar una vez que la nueva administración tome posesión en mayo de 2018. Se espera que un decreto para alinear el proceso de nominaciones de miembros con las <i>Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas</i> esté en vigencia antes de la siguiente ronda de nominaciones en mayo de 2018.</p> <p>A partir de junio de 2017 un nuevo régimen de gobernanza corporativa aplicable a todas las instituciones financieras entró en vigencia bajo el nuevo Reglamento de Gobierno Corporativo de CONASSIF. De acuerdo con los estándares internacionales, se basa en un modelo basado en principios y cubre un conjunto comprensivo de temas de gobernanza.</p>
Fortalecer el diseño institucional para alinear las políticas a fin de impulsar la productividad, mejorar el entorno empresarial y reducir los obstáculos a la actividad empresarial.	<p>Para fortalecer el Consejo Presidencial de Competitividad, Innovación y Talento Humano (la comisión de productividad de Costa Rica), se estableció un comité técnico con una agenda de prioridades de trabajo.</p> <p>Un Decreto Ejecutivo de febrero de 2017 estableció una comisión de productividad. Se ha enviado a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para institucionalizar la comisión de productividad, unificar sus tres sub consejos y fortalecer la unidad técnica.</p>
Simplificar el marco institucional y legal de las agencias de obra pública, a fin de lograr una mejor formulación de las políticas y una mejor ejecución en el sector de transportes e infraestructura.	<p>A la fecha, no se han tomado acciones significativas para mejorar la institucionalidad general y el marco legal de las agencias de obras públicas.</p> <p>Una unidad de alianzas público-privadas (APP) dentro del Ministerio de Hacienda manejará los pasivos contingentes generados por dichas alianzas. La unidad ha desarrollado una serie de directrices y criterios de evaluación de proyectos consistentes con los <i>Principios de la OCDE para la Gobernanza Pública de las Alianzas Público-Privadas</i>. En diciembre de 2016 se emitió un decreto para hacer más clara la regulación de proyectos de APP.</p>

Lograr que el crecimiento sea verde

Las emisiones per cápita de gases de efecto invernadero (GEI) de Costa Rica son muy inferiores a la mitad de las que genera Chile, que tiene las emisiones per cápita más bajas entre los países miembros actuales de la OCDE. Esto se debe principalmente a que casi el 100% de la electricidad proviene de fuentes renovables, que representan la mitad del suministro total de energía, pero también a que los ingresos son relativamente bajos. La energía hidroeléctrica representa la mayor parte de la producción de electricidad, pero la capacidad para producir energía eólica también es significativa. La intensidad en el uso de carbono en la producción es muy baja y ha disminuido ligeramente en los últimos años, mientras que el aumento de los ingresos ha conducido a un leve

aumento de las emisiones per cápita, asociado particularmente al aumento del uso de vehículos automotores.

Costa Rica ha tenido mucho éxito en revertir la deforestación después de la tala desenfrenada de árboles para la producción agrícola y ganadera que se produjo entre las décadas de 1950 y 1980. La cobertura forestal ha aumentado a más del doble desde el mínimo alcanzado en 1987. Costa Rica también es reconocida mundialmente por la riqueza de su biodiversidad: aunque representa solo el 0,03% de la superficie terrestre del mundo, el país alberga el 3,6% de la biodiversidad mundial (OCDE, 2017i). A través de los años, el gobierno logró fortalecer la protección de la biodiversidad, que sustenta la marca de turismo ecológico de Costa Rica y ha contribuido al desempeño del sector agrícola (OCDE, 2017i). Sin embargo, los indicadores ambientales más generales muestran un panorama más ambivalente.

La urbanización y las mayores necesidades de energía ejercen presión sobre los recursos naturales de Costa Rica. Debido al uso limitado de la madera local en el sector de la construcción, las casas nuevas a menudo se construyen utilizando cemento y metal, que están asociados con una elevada huella de carbono. En general, la calidad del aire es muy buena, aunque en el caso de otros indicadores ambientales sería útil disponer de datos más completos. Los bajos niveles de contaminación se derivan de la reducida cantidad de industria pesada y de la ausencia de plantas termoelectricas. Sin embargo, los crecientes niveles de adquisición y uso de vehículos han creado problemas locales combinados con la congestión en San José. Para reducir las emisiones de carbono derivadas del uso de vehículos privados será necesario hacer una combinación de mejoras en la infraestructura de transporte, junto con una expansión de la red de transporte público.

A pesar de que la disponibilidad de agua en general es buena (aunque la escasez es un problema en ciertas áreas), es probable que la calidad del agua sea un problema: hasta el 2015, menos del 10% de las aguas residuales estaba sujeto a tratamiento de cualquier tipo y, según el Banco Mundial (Oviedo et al, 2015), solo cuatro de las 16 plantas de tratamiento de aguas residuales de San José cumplían con los estándares nacionales. En el 2015 se abrió una nueva planta de tratamiento (Los Tajos) que hizo que la parte que recibe tratamiento llegara a casi el 12%, pero incluso en las últimas instalaciones solo se brinda tratamiento primario. Casi toda la población que no está conectada al sistema de alcantarillado tiene su propio tanque séptico. Por consiguiente, la OCDE recomienda mejorar la gestión de las aguas residuales (OCDE, 2016b). En el 2016 se publicó una política nacional sobre saneamiento de aguas residuales que establece objetivos para aumentar la cobertura de la infraestructura de saneamiento para el 2045 y proporciona directrices para la gestión de aguas residuales (AyA-MINAE-MS, 2016). Si bien esta es una iniciativa positiva, dados los problemas con la ejecución de proyectos de infraestructura en Costa Rica será importante monitorear el progreso. El uso generalizado de productos agroquímicos, con frecuencia obsoletos, es una fuente potencial de contaminación del suelo y actúa como una barrera importante para el crecimiento sostenible de la productividad (OCDE, 2017f). Aunque hay indicios de que la intensidad del uso ha disminuido, el cumplimiento con los límites oficiales para el uso de plaguicidas no se controla y los prolongados procesos de registro limitan el acceso a nuevos agroquímicos (OCDE, 2017i, Oviedo et al, 2015).

No se recopila sistemáticamente indicadores directos de la calidad del agua, pero informes anteriores han demostrado que la calidad del agua en más de la mitad de los estuarios de Costa Rica y muchos ríos urbanos no es apta para el consumo, la recreación o el riego (AyA-MINAE-MS, 2016). En los últimos años, se ha declarado que varias playas son inseguras para nadar debido a la contaminación (Estado de la Nación, 2014). Como indicador indirecto, el Ministerio de Ambiente, Energía y Minas estima que el número de muertes que probablemente estén directamente relacionadas con la calidad del agua se redujo casi a la mitad entre 2000 y 2014.

En el tratamiento de los desechos municipales, Costa Rica está muy rezagada con respecto a los países de la OCDE en el desarrollo del reciclaje o la reutilización, ya que casi todos los desechos se llevan a vertederos. La generación de desechos per cápita ha ido creciendo hacia los niveles de la OCDE, a pesar de los ingresos relativamente bajos en Costa Rica.

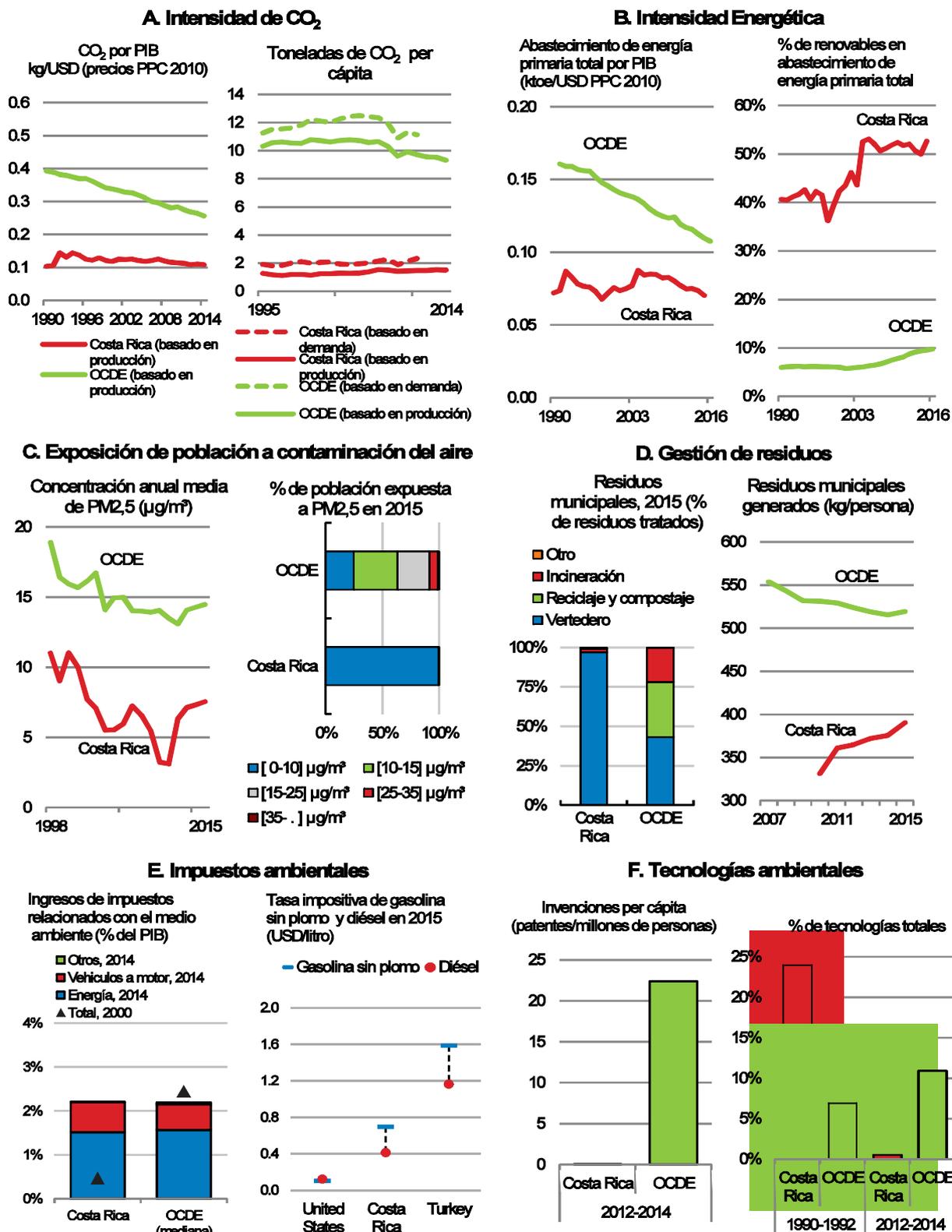
En Costa Rica, el uso del cobro de impuestos para propósitos ambientales no está tan desarrollado como en algunos países de la OCDE, especialmente si se mide en términos de ingresos totales. Sin embargo, los ingresos recaudados no siempre son un buen indicador de tales incentivos; por ejemplo, Costa Rica ha sido pionera en la fijación de precios por los servicios ambientales y el

pago a los agricultores por la buena gestión de la tierra, una de las razones de la fuerte recuperación de la masa forestal. La OCDE recomienda que en Costa Rica se continúen haciendo esfuerzos para desarrollar el mercado de carbono y otros esquemas de mitigación del cambio climático. En consonancia con esta recomendación, las autoridades están analizando la posibilidad de introducir un plan para imponer un gravamen por la emisión de gases de efecto invernadero. Aún es temprano para esta iniciativa, que actualmente se encuentra en la fase de planificación y diseño. Por lo tanto, en este momento no está claro si (y cuándo) se introducirá un gravamen y qué forma podría asumir.

Cuadro 11. Recomendaciones pasadas de la OCDE sobre crecimiento verde

Recomendaciones en la evaluación económica de 2016	Acciones ejecutadas
Mejorar los servicios de transporte urbano y las instalaciones de gestión de aguas residuales.	Se creó un comité para desarrollar un plan estratégico para mejorar el transporte público en la Gran Área Metropolitana. Sin embargo, hace falta progreso concreto. En 2017 se emitió una política nacional sobre saneamiento de aguas residuales, la cual incluye una expansión en las metas de infraestructura de saneamiento hasta 2045. Se espera que el trabajo en marcha para aumentar aún más la red de tratamiento de aguas residuales en la Gran Área Metropolitana se complete en 2021.
Continuar los esfuerzos para desarrollar el mercado de carbono y otros planes de mitigación del cambio climático.	Las autoridades están considerando introducir un gravamen sobre la emisión de gases de efecto invernadero, y están en una etapa temprana de planeamiento y diseño.

Figura 27. Indicadores de crecimiento verde: Costa Rica



Fuente: OCDE, base de datos Indicadores de Crecimiento Verde.

Referencias

- Adalet McGowan, M. y D. Andrews (2015), "Skill mismatch and public policy in OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1210, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5js1pzw9lnwk-en>.
- Almond D. y J. Currie (2011), "Human capital development before age five", *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4, Part B, pp. 1315-1486.
- Araújo, S. y A. Linares (2018), "A bird's eye view of Costa Rica's evolving international trade patterns", *OECD Economics Department Working Paper*, por publicarse.
- Araújo, S., A. Linares y T. Chalaux (2018a), "The road to development: Identifying upscaling opportunities for Costa Rica", *OECD Economics Department Working Paper*, por publicarse.
- Araújo, S., T. Chalaux y D. Haugh (2018), "Who's in your export market? The changing pattern of world trade in the age of GVCs", *OECD Economics Department Working Paper*, por publicarse.
- Araújo, S. y J. Montoya (2018), From dollarization to colonisation: explaining dollarization persistence in Costa Rica, *OECD Economics Department Working Paper*, por publicarse.
- Araújo, S. y D. Sutherland (2010), "Public-private partnerships and investment in infrastructure", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 803, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/5km7j6q8f0t-en>.
- Armas, A., A. Ize, y E. Levy Yeyati (eds.) (2006), *Financial Dollarization: The Policy Agenda*, Palgrave Macmillan UK.
- AyA-MINAE-MS (2016), "Política nacional de saneamiento en aguas residuales 2016-45", Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados; Ministerio de Ambiente y Energía; Ministerio de Salud. <https://www.aya.go.cr/Noticias/Documents/Politica%20Nacional%20de%20Saneamiento%20en%20Aguas%20Residuales%20marzo%202017.pdf>.
- Ben Naceur, S., A. Hosny y G. Hadjian (2015), "How to de-dollarize financial systems in the Caucasus and Central Asia?", *IMF Working Paper*, No. WP/15/203, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/How-to-De-Dollarize-Financial-Systems-in-the-Caucasus-and-Central-Asia-43299>.
- Beverinotti, J. et al. (2014), "Diagnóstico de Crecimiento para Costa Rica", *Banco Interamericano de Desarrollo Nota Técnica*, No. IDB-TN-672, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, <https://publications.iadb.org/handle/11319/6585>.
- Brunner, S. y M. Esquivel (2010), "Coberturas Cambiarias en Costa Rica: diagnóstico y recomendación", *Serie de Documentos de Investigación*, No. 1, División de Investigación y Normativa, Superintendencia General de Valores (SUGIVAL), mimeo.
- Busso, M., M. Fazio y S. Levy (2012), "(In)formal and (un)productive: The productivity costs of excessive informality in Mexico", *IDB Working Paper Series*, No. IDB-WP-341, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4047/%28In%29Formal%20and%20%28Un%29Productive%3A%20The%20Productivity%20Costs%20of%20Excessive%20Informality%20in%20Mexico.pdf?sequence=1>.
- Comisión Europea y OCDE (2015), *Policy Brief on Informal Entrepreneurship*, Publications Office of the European Union, Luxemburgo.
- Cunha, F. et al. (2006), "Interpreting the evidence on life cycle skill formation" in Hanushek, E. y F. Welch (eds.), *Handbook of the Economics of Education*, Elsevier B.V., Amsterdam.
- Cuberes, D. y M. Teignier (2016), "Aggregate effects of gender gaps in the labor market: A quantitative estimate", *Journal of Human Capital*, Vol. 10/1, pp.1-32.
- Demirci, I., J. Huang y C. Sialm (2017), "Government debt and corporate leverage: International evidence", *NBER Working Paper*, No. 23310, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA, <http://www.nber.org/papers/w23310>.

- Égert, B. (2017), “The quantification of structural reforms: Extending the framework to emerging market economies”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1442, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/f0a6fdbcb-en>.
- Égert, B. y P. Gal (2017), “The quantification of structural reforms in OECD countries: A new framework”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1354, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/2d887027-en>.
- Eichengreen, B., P. Gupta, y O. Masetti (2017) “Are capital flows fickle? Increasingly? and does the answer still depend on type?” *World Bank Policy Research Paper*, No. 7972, Banco Mundial, Washington DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/195801487166902153/Are-capital-flows-fickle-Increasingly-and-does-the-answer-still-depend-on-type>.
- Ennis, S., P. Gonzaga y C. Pike (2017), “Inequality: A hidden cost of market power”, www.oecd.org/daf/competition/inequality-a-hidden-cost-of-market-power.htm.
- Escobar, O. y L. Meehan (2018), “Setting the scene: An overview of Costa Rica's productivity performance”, en *OECD Economic Survey of Costa Rica 2018: Research Findings on Productivity*, OECD Publishing, París, por publicarse.
- Esquivel Monge, M. (2008), “Histéresis en dolarización: evidencias de la economía costarricense”, *Monetaria*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Vol. 31/3, pp. 361-404.
- Estevão, M. y I. Samake (2013), “The economic effects of fiscal consolidation with debt feedback”, *IMF Working Paper*, No. 13/136, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/The-Economic-Effects-of-Fiscal-Consolidation-with-Debt-Feedback-40614>.
- Estado de la Nación (2017), “Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible”, *Programa Estado de la Nación*, San José, Costa Rica, <http://estadonacion.or.cr/2017/>
- Estado de la Nación (2016), “Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible”, *Programa Estado de la Nación*, San José, Costa Rica, <https://www.estadonacion.or.cr/22/>
- Estado de la Nación (2014), “Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible”, *Programa Estado de la Nación*, San José, Costa Rica, <https://www.estadonacion.or.cr/20/>
- FMI (2017a), 2017 Article IV Consultation: Costa Rica, *IMF Country Report*, No. 17/156, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/06/27/Costa-Rica-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-44991>.
- FMI (2017b), “Mexico: Selected issues and analytical notes”, *IMF Country Report*, No. 17/347, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/06/27/Costa-Rica-Selected-Issues-and-Analytical-Notes-44992>.
- FMI (2015), “Costa Rica: Staff Report for the 2014 Article IV Consultation”, *IMF Country Report*, No. 15/29, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Costa-Rica-Staff-Report-for-the-2014-Article-IV-Consultation-42682>.
- FMI (2012), “Fiscal transparency, accountability and risk”, *IMF Policy Paper*, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Fiscal-Transparency-Accountability-and-Risk-PP4709>.
- Goldstein, I. y H. Saprà (2014), “Should banks’ stress test results be disclosed? An analysis of the costs y benefits”, *Foundations and Trends in Finance*, Vol. 8/1, pp. 1-54.
- González Pandiella, A. y M. Gabriel (2017), “Deconstructing income inequality in Costa Rica: An income source decomposition approach”, *OECD Economics Department Working Paper*, no. 1377, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/77759015-en>.
- Koepke, R. (2015), “What drives capital flows to emerging markets: A survey of the empirical literature”, *IIF Working Paper*, <https://www.iif.com/publication/capital-flows/what-drives-capital-flows-emerging-markets-2>.

- Ize, A. y E. Levy Yeyati (2005), "Financial dollarization: Is it for real?", *IMF Working Paper*, No. WP/05/187, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Financial-De-Dollarization-Is-it-for-Real-18438>.
- Levy Yeyati, E. (2006), "Financial dollarization: Evaluating the consequences", *Economic Policy*, Vol. 21/45, pp. 62-118.
- Méndez, E. y A. Kikut (2003). "La dolarización parcial en Costa Rica", *Documento de Investigación*, No. DIE/03-2003-DI, Banco Central de Costa Rica, San José, http://www.bccr.fi.cr/investigacioneseconomicas/politicacambiariaysectorexterno/La_dolarizacion_parcial_en_Costa_Rica.pdf.
- Monge-González, R. y J.A. Rodríguez-Álvarez (2013), "Impact evaluation of innovation and linkage development programs in Costa Rica: The cases of PROPYME y CR Provee", *IDB Working Paper Series*, No. IDB-WP-461, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Monge-González, R., L. Rivera y J. Rosales-Tijerino (2010), "Productive development policies in Costa Rica: Market failures, government failures, and policy outcomes", *IDB Working paper Series*, No. IDB-WP-157, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- MOPT (2011), "Plan Nacional de Transportes 2011-2035", Ministerio de Obras Públicas y Transportes, San José.
- OCDE (2017a), *OECD Economic Outlook, Volume 2017 Issue 1*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2017-1-en
- OCDE (2017b), *OECD Economic Outlook, Volume 2017 Issue 2*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2017-2-en
- OCDE (2017c), "Note for the CMF accession review of Costa Rica", Committee on Financial Markets, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, reporte interno de la OCDE preparado para la revisión de acceso de Costa Rica a la OCDE.
- OCDE (2017d), "Accession review of Costa Rica", Committee on Financial Markets, Directorate for Financial y Enterprise Affairs, reporte interno de la OCDE preparado para la revisión de acceso de Costa Rica a la OCDE.
- OCDE (2017e), *OECD Tax Policy Reviews: Costa Rica 2017*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264277724-en>.
- OCDE (2017f), *Labour Market and Social Policy Review: Costa Rica*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264282773-en>.
- OCDE (2017g), *OECD Economic Surveys: Mexico 2017*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2017-en.
- OCDE (2017h), *Education in Costa Rica*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264277335-en>.
- OCDE (2017i), *OECD Reviews of Innovation Policy: Costa Rica*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271654-en>
- OCDE (2017j), *Agricultural Policies in Costa Rica*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/9789264269125>
- OCDE (2017k), "PGC accession assessment report: Costa Rica", Public Governance Committee, Public Governance y Territorial Development Directorate, reporte interno de la OCDE preparado para la revisión de acceso de Costa Rica a la OCDE.
- OCDE/FUNDEVI (2017), *Interrelations between Public Policies, Migration and Development in Costa Rica*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278967-en>
- OCDE (2016a), "OECD Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Costa Rica". https://www.oecd.org/tad/services-trade/STRI_CRI.pdf.
- OCDE (2016b), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2016*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en.

- OCDE (2016c), “Corporate governance accession review of Costa Rica”, Working Party on State Ownership y Privatisation Practices, reporte interno de la OCDE preparado para la revisión de acceso de Costa Rica a la OCDE.
- OCDE (2016d), *The Productivity-Inclusiveness Nexus*, OECD Publishing, París, <https://www.oecd.org/global-forum-productivity/library/The-Productivity-Inclusiveness-Nexus-Preliminary.pdf>.
- OCDE (2016e), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en>.
- OCDE (2016f), “Accession review of Costa Rica”, Competition Committee, Directorate for Financial y Enterprise Affairs, reporte interno de la OCDE preparado para la revisión de acceso de Costa Rica a la OCDE.
- OCDE (2015a), “Achieving prudent debt targets using fiscal rules”, *OECD Economics Department Policy Note*, No. 28, <http://www.oecd.org/eco/achieving-prudent-debt-targets-using-fiscal-rules.htm>.
- OCDE (2015b), *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234833-en>.
- OCDE (2015c), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>.
- OCDE (2012a), “Reducing income inequality while boosting economic growth: Can it be done?” in *Going for Growth 2012*, OECD Publishing, París, <http://www.oecd.org/eco/labour/49421421.pdf>.
- OCDE (2012b), “Recommendation of the Council on Principles for the Public Governance of Public-Private Partnerships”, OCDE, París, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-public-governance-of-public-private-partnerships.htm>.
- OCDE (2010), *Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264113695-en>.
- OECD (2007), *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264032606-en>.
- OCDE y BID (2016), *Boosting Productivity and Inclusive Growth in Latin America*, OECD Publishing, París, <http://www.oecd.org/latin-america/Boosting-Productivity-Inclusive-Growth.pdf>.
- OCDE y IDBID (2014), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean. Towards Innovative Public Financial Management*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209480-en>.
- OIT (2014), “Policies for the formalization of micro and small enterprises in Costa Rica”, *ILO Programme for the Promotion of Formalization in Latin America and the Caribbean*, OIT, Ginebra, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_318212.pdf.
- Ostry, J., A.R. Ghosh y M. Chamon (2012), “Two targets, two instruments: monetary and exchange rate policies in emerging markets economies”, *IMF Staff Discussion Notes*, No. 12/01, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Oviedo, A.M. et al. (2015), “Costa Rica’s development: from good to better”, *Systematic Country Diagnostic*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Petrella, G. y A. Resti (2013), “Supervisors as information producers: do stress tests reduce bank opaqueness?”, *Journal of Banking y Finance*, Vol. 37/12, pp. 5406-5420.
- Pisu, M. y F. Villalobos (2016), “A bird-eye view of Costa Rica's transport infrastructure”, *OECD Economics Department Working Paper*, No. 1323, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlswbvwvqjf-en>.
- Ramírez Alfaro, L. (2010), “La informalidad y semiformalidad empresarial en Costa Rica: un acercamiento desde la mirada de personas expertas”, *Serie Observatorio de MIPYMES*, UNED, San José.

- Rodriguez-Clare, A. (2001), Costa Rica's development strategy based on human capital y technology: How it got there, the impact of Intel, y lessons for other countries, *Journal of Human Development*, Vol 2/2, United Nations Development Programme.
- Sandoval, C. et al (2018), "FDI productivity spillovers to local firms in Costa Rica: From theory to evidence", in *OECD Economic Survey of Costa Rica 2018: Research Findings on Productivity*, OECD Publishing, París, por publicarse.

ANEXO 1: INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Cuadro A.1. **Iniciativas recientes y en marcha con relevancia para el Estudio Económico de la OCDE para Costa Rica 2018**

Área de política	Descripción de la ley o proyecto de ley	Estado
Fiscal	Proyecto de ley 20.580 para fortalecer las finanzas públicas que incluye: i) Proyecto para transformar el impuesto a las ventas vigente en un impuesto al valor agregado (IVA) totalmente desarrollado, incluyendo la eliminación de varias exenciones ii) incrementar el impuesto a las ganancias de capital al 15%; iii) varios proyectos para reformar el esquema de remuneración de los empleados del sector iv) un proyecto de regla fiscal	Presentado a la Asamblea Legislativa el 9 de noviembre de 2017. Asignado a la Comisión de Asuntos Hacendarios. Procedimiento de vía rápida aprobado el 28 de febrero de 2018.
Fiscal	Proyecto de ley 20.595 para reducir la asignación de ingresos son fines específicos, al desligar de los ingresos ciertas categorías de gasto.	Presentado a la Asamblea Legislativa el 17 de noviembre de 2017. Asignado a la Comisión de Asuntos Hacendarios.
Fiscal	Proyecto de ley 20.203 para incluir las entidades desconcentradas en el presupuesto nacional para aumentar el control presupuestario del Ministerio de Hacienda.	Presentado a la Asamblea Legislativa el 13 de diciembre de 2016; voto positivo en Comisión Especial el 3 de Agosto de 2017, voto afirmativo en primer debate (7 de febrero de 2018) y en segundo debate (22 de febrero). La promulgación de la ley está pendiente.
Fiscal	Proyecto de ley 20.649 para reducir la fragmentación del sector público al eliminar instituciones que no están funcionando.	Presentado a la Asamblea Legislativa el 13 de diciembre de 2017, asignado a la Comisión de Asuntos Jurídicos.
Fiscal	Ley 9371 para permitir al Ministerio de Hacienda recuperar transferencias obligatorias a instituciones autónomas que no las hayan gastado en un período de 2 años.	Adoptada en 2016 y efectiva en 2018.
Fiscal	Proyecto de ley 19.787 para reformar el empleo del sector público por medio del establecimiento de un nuevo sistema de administración del desempeño y de limitar incrementos a las remuneraciones.	Proyecto de ley 19.787 fue retirado tras la oposición de los sindicatos. Sin embargo, algunos de sus componentes se han incluido en el proyecto de ley 20.850 para fortalecer las finanzas públicas.
Fiscal	Ley 9428 que reintroduce un impuesto sobre las sociedades anónimas inscritas en el Registro Nacional, no solo las que estén registradas ante la administración tributaria.	Aprobada en 2017.
Fiscal	Ley 9416 para la lucha contra el fraude fiscal, que permite a la administración tributaria tener acceso a información sobre contribuyentes por medio de una central centralizada de beneficiarios finales.	Aprobada en 2016 y entró en vigor en 2017.
Fiscal	Ley 9328 para mejorar la lucha contra el contrabando, que fortalece la capacidad de penalizar por fraude de aduanas.	Aprobada en 2015 y rige a partir de 2016.
Fiscal	Leyes 9388, 9380, 9381 y 9383 para reformar el régimen de pensiones de forma que se limite la posibilidad de heredar pensiones y se limite los incrementos excesivos.	Aprobada en 2016 y entró en vigencia en 2017.
Monetaria	Proyecto de ley para reformar el Art. 17 de la Ley	Proyecto de ley está listo para ser enviado a

	7558 (Ley Orgánica del Banco Central), que busca fortalecer la independencia del Banco Central al desligar el nombramiento del Presidente del Banco Central del ciclo político.	la Asamblea Legislativa. Fue discutido y acordado internamente por el Banco Central y el Ministerio de Hacienda.
Estabilidad financiera	Proyecto de ley 17.776 para establecer un seguro de depósitos y un esquema de resolución bancaria que cubra todas las entidades financieras supervisadas por SUGEF.	Un nuevo texto que incorpora las recomendaciones y mejores prácticas de la OCDE está listo para ser enviado a la Asamblea Legislativa.
Competencia	Proyecto de ley 19.996 para establecer el Consejo Nacional de Competencia (CONACOM) para proveer una autoridad de competencia fortalecida con mayor independencia y más recursos.	Un texto sustitutivo fue enviado a la Asamblea Legislativa el 25 de abril de 2017, y fue designado como prioritario por el Poder Ejecutivo. Se llevó a cabo una segunda ronda de consultas. Además, se realizaron audiencias durante 2017. Como parte del proceso, ha habido negociaciones con los sectores involucrados. Un nuevo texto sustitutivo se está negociando con los sectores a fin de que se presente a la Comisión de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa para su discusión y aprobación.
Informalidad	Proyecto de ley 19.805, que propone una disminución de 5.05 puntos porcentuales de la planilla bruta, de las contribuciones a la seguridad social relacionadas con el IMAS y Asignaciones Familiares para empresas nuevas y pequeñas durante los primeros cuatro años de su operación.	Presentado a la Asamblea Legislativa en noviembre de 2015.
Laboral	Ley 9343 para modernizar la legislación laboral, incluyendo reformas para la ley individual que gobierna la relación empleado-empendedor, las negociaciones colectivas y las disputas laborales, así como para fortalecer la inspección laboral.	Aprobado por la Asamblea Legislativa en diciembre de 2015, entró en vigencia en julio de 2017.
Laboral	Proyecto de ley 19.130 para otorgar a los inspectores laborales el derecho de imponer directamente sanciones a los empleadores.	Iniciado en 2014 y presentado a la Asamblea Legislativa en 2015.
Social	Proyecto de ley 19.960 para transformar el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social actual por medio del otorgamiento de recursos y personal para permitirle cumplir su mandato actual de fungir como el coordinador del sector social.	Presentado a la Asamblea Legislativa en mayo de 2016.
Educación	Proyecto de ley 19.378 para establecer un sistema de pasantías y para regular la situación laboral de estudiantes en sitios de trabajo.	Presentado a la Asamblea Legislativa en octubre de 2014.
Educación	Proyecto de ley 19.549 para hacer obligatoria la acreditación de todos los programas de formación docente de las universidades privadas.	Presentado a la Asamblea Legislativa en abril de 2015.
Gobierno corporativo de empresas estatales	Proyecto de ley para fortalecer el gobierno corporativo de las empresas estatales.	Proyecto de ley está en preparación.
Innovación	Proyecto de ley 19.822 para concentrar fondos y responsabilidades relacionadas con la innovación y el desarrollo empresarial en una entidad (FOMPRODUCE).	Presentado a la Asamblea Legislativa en noviembre de 2015 pero retirado en abril de 2016. La propuesta se ha estancado.
Insolvencia	Proyecto de ley para crear un marco regulatorio unificado y procedimientos simplificados para insolvencia.	El proyecto de ley está listo pero no se ha enviado a la Asamblea Legislativa.
Productividad	Proyecto de ley 20.331 para institucionalizar el	Presentado a la Asamblea Legislativa en abril

d	Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación, incluyendo la Comisión de Productividad.	de 2017, bajo la revisión de la Comisión de Asuntos Económicos. Mientras tanto, la Comisión se ha conformado mediante el Decreto Ejecutivo 40.227.
---	---	--

CAPÍTULOS TEMÁTICOS

CAPÍTULO 1

RESTABLECIMIENTO DE LA SOSTENIBILIDAD FISCAL Y ESTABLECIMIENTO DE LAS BASES PARA UNA POLÍTICA FISCAL AMPLIA E INCLUSIVA DE MAYOR CRECIMIENTO

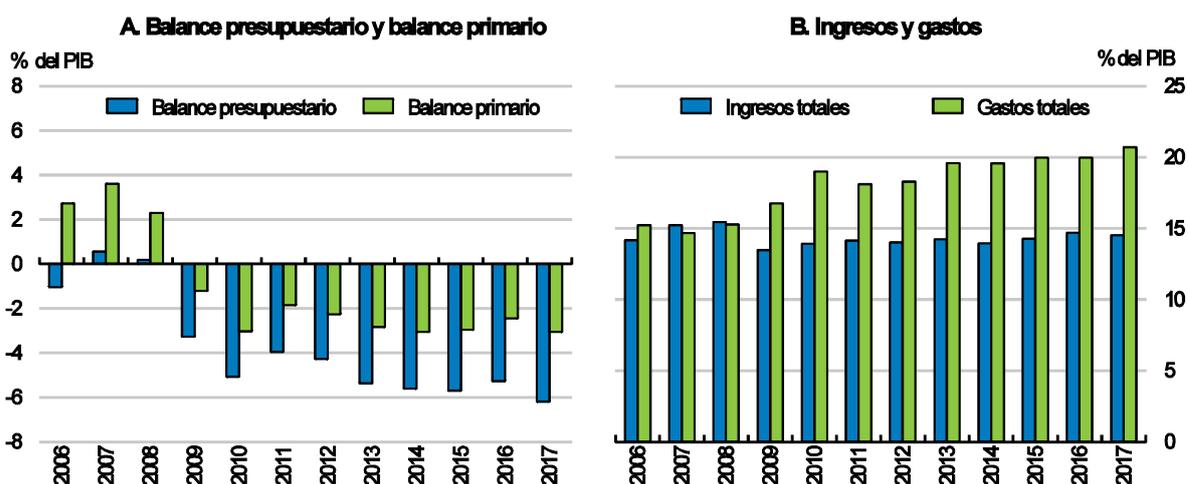
Años consecutivos de déficits primarios han conducido a una creciente deuda pública de casi el 50% del PIB, uno de los aumentos más rápidos en América Latina en la última década, y los intentos del gobierno para restablecer la salud fiscal se han visto socavados por la paralización en la Asamblea Legislativa. Aunque para contener el gasto se han promulgado reformas menores, los esfuerzos para frenar la evasión fiscal y aumentar la eficiencia de la administración tributaria son dignos de admiración. Sin embargo, no se ha logrado que los aumentos en los ingresos fiscales igualen los aumentos del gasto obligatorio y como resultado, las calificaciones soberanas de riesgo país han disminuido por debajo del nivel de inversión, y las perspectivas negativas de la deuda de Costa Rica indican que los costos del financiamiento aumentarán. Ante este escenario, el riesgo de una crisis fiscal va en aumento, a medida que las condiciones financieras mundiales también se tornan menos favorables y la estructura de la deuda se ha reorientado hacia una mayor dependencia de las tasas flotantes y los bonos denominados en dólares. La promulgación de un programa de consolidación fiscal de 3 años del 1% del PIB cada año permitirá estabilizar la deuda en los niveles actuales para el año 2032. El actual proyecto de *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* propone un paquete integral de reforma fiscal, con medidas tanto en los ingresos como en los gastos, así como una regla fiscal, que debe complementarse con medidas adicionales para contener la asignación obligatoria de ingresos con fines específicos. Una reducción de la fragmentación excesiva de las instituciones del sector público permitiría que el Ministerio de Hacienda recupere el control del presupuesto. También existe un margen para reducir el gasto en remuneraciones de los trabajadores del sector público, uno de los rubros de gasto que ha crecido con mayor rapidez y una fuente de desigualdad de ingresos. Se recomienda fortalecer la regla fiscal propuesta, con la adopción de un marco de gastos multianual y la instauración un consejo fiscal, así como modernizar la gestión de la deuda mejorando la comunicación con los mercados y reduciendo el número de valores de referencia. Con el tiempo, la mejora de la eficiencia y la calidad del gasto social, así como la modificación de la estructura impositiva para que no dependa de las contribuciones a la seguridad social, y la ampliación de la base impositiva, permitirían que la política fiscal contribuya de manera más significativa al crecimiento y a la equidad.

El desempeño fiscal continúa deteriorándose

Años consecutivos de déficits primarios han empeorado la dinámica de la deuda

La situación de las finanzas públicas de Costa Rica es una fuente creciente de preocupación. El país no ha logrado restablecer la sostenibilidad fiscal una vez que su posición fiscal empeoró abruptamente a raíz de la crisis financiera mundial. Después de dos años de superávit, el saldo primario se convirtió en déficit en 2008, mostrando por un lado una contracción en los ingresos a medida que la actividad se debilitaba, y por el otro, la adopción de medidas de carácter anticíclico que aumentaban los gastos (Figura 1.1, Paneles A y B). El crecimiento del gasto público continuó superando el crecimiento en los ingresos, impulsado por los salarios públicos y las transferencias a las instituciones públicas descentralizadas. El déficit fiscal total y primario han continuado siendo significativos y muestran una tendencia a deteriorarse aún más. En el período 2010-2016, el déficit total tuvo un promedio de 5% del PIB y el saldo primario de 2,6% del PIB. En el 2017, el déficit total aumentó a -6,2% del PIB, el peor desempeño en tres décadas, mientras que el saldo primario a -3,1% del PIB. En el presupuesto del 2018 se proyecta un déficit del 7% del PIB, asumiendo que el gobierno no tendrá que cumplir con las obligaciones legales y constitucionales relacionadas con los gastos obligatorios con fines específicos, lo cual estaría en contradicción con sentencias judiciales recientes. Si se aceptan esas sentencias y se permite que el gasto aumente, el déficit alcanzará el 8,1% del PIB en el 2018.

Figura 1.1. Los desequilibrios presupuestarios están aumentando



Nota: Los datos se refieren solamente al Gobierno Central.

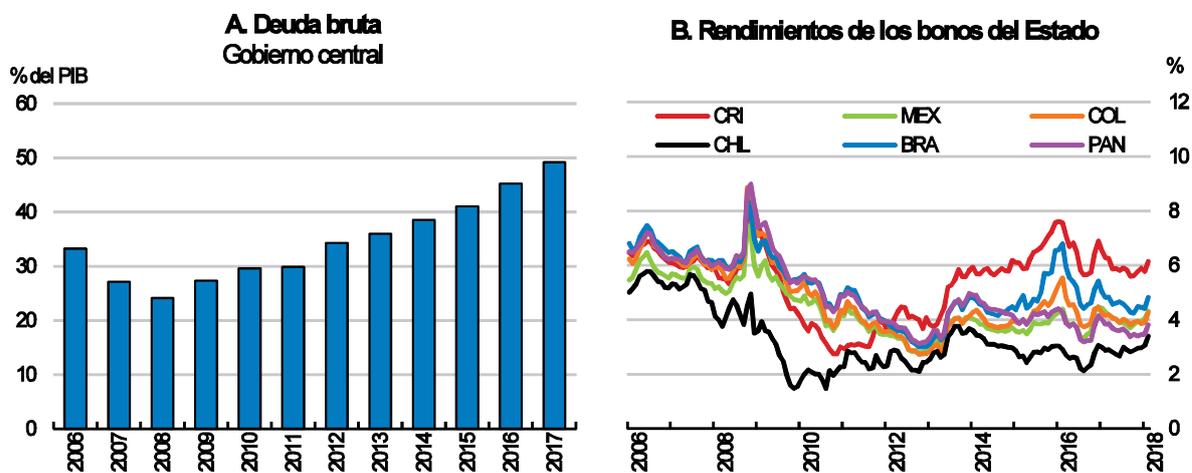
Fuente: Ministerio de Hacienda.

La deuda se ha disparado como consecuencia de déficits primarios continuos. La deuda del gobierno central aumentó de aproximadamente 25% del PIB en el 2008, a 49% del PIB en el 2017, uno de los mayores incrementos en América Latina (Figura 1.2 Panel A y Figura 1.3), y equivale a alrededor de tres años de ingresos del gobierno. Este deterioro de la situación fiscal costarricense provocó rebajas en las calificaciones de las agencias calificadoras en el 2014, 2016 y 2017 y un aumento en el rendimiento de los bonos, el cual actualmente está entre los más altos de la región (Figura 1.2, Panel B). En enero del 2018, una agencia de calificación rebajó la perspectiva de la deuda a largo plazo de Costa Rica de estable a negativa, lo que refleja la incapacidad del país para corregir el desequilibrio fiscal, poniendo presiones adicionales al alza sobre el costo del financiamiento.

Con una deuda pública que ya se acerca al 50% del PIB, Costa Rica está poniendo a prueba de manera riesgosa el umbral por encima del cual una deuda pública demasiado alta puede perjudicar la actividad económica y desestabilizar la economía. El análisis de la OCDE sugiere que el umbral por encima del cual pueden producirse efectos negativos sobre el crecimiento podría ser tan bajo como el 30-50% del PIB para las economías emergentes puesto que están expuestas a reversiones de flujos de capital (Fall et al, 2015). Debido a que en su mayoría la deuda pública la mantienen inversionistas locales más que internacionales, el umbral puede ser algo mayor para Costa Rica, pero la OCDE

recomienda objetivos de deuda prudentes que en promedio son 15 puntos porcentuales inferiores a los umbrales de la deuda (Fall et al, 2015). De manera similar, el FMI sugiere una relación deuda / PIB de 50% como límite máximo seguro para Costa Rica, mientras que el Banco Central estima un umbral de 48,6% del PIB (Chaverri Morales, 2016; FMI, 2017a).

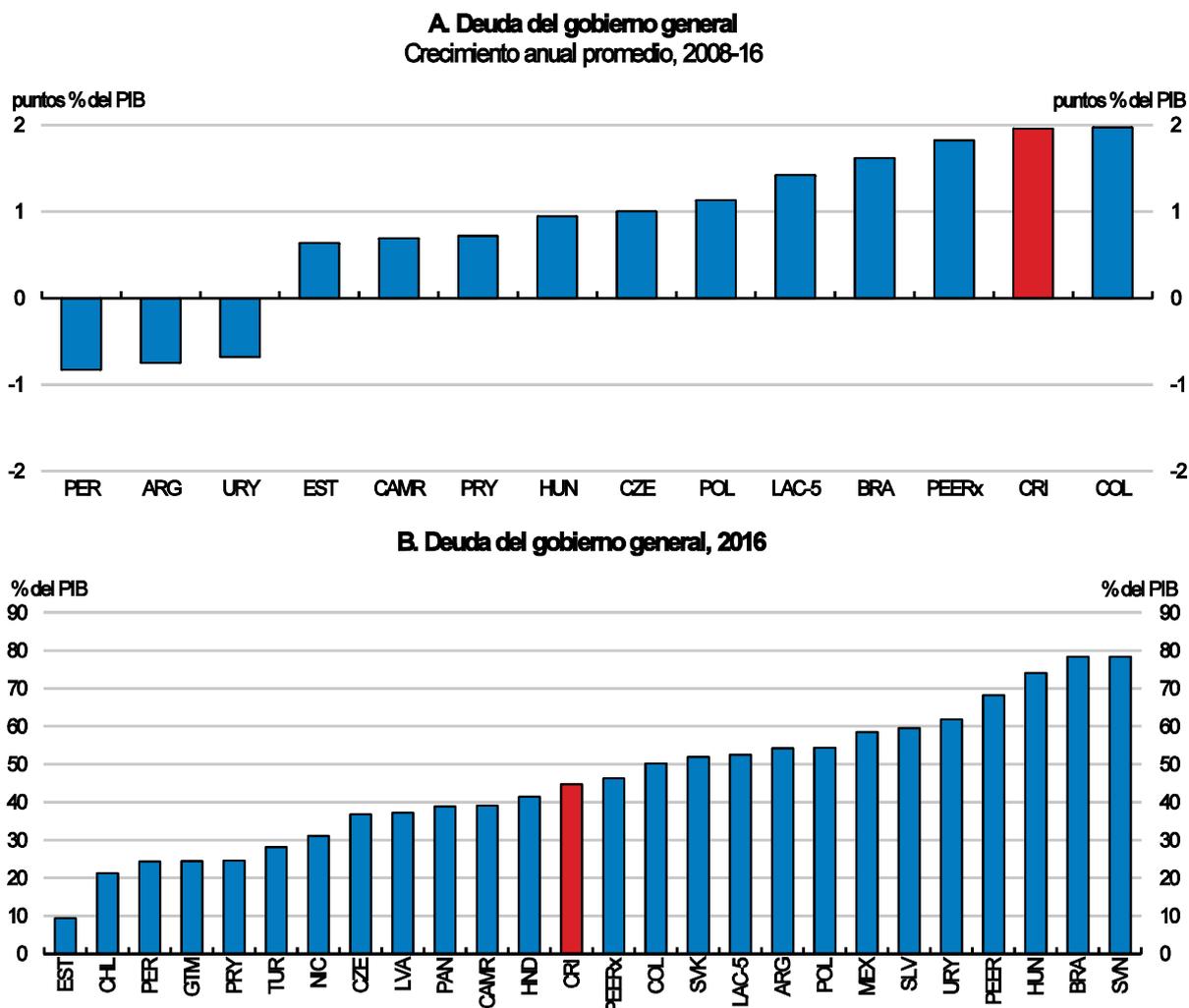
Figura 1.2. La deuda pública está aumentando rápidamente



Fuente: Ministerio de Hacienda y Thomson Reuters.

Si se continúa con las tendencias y políticas actuales, la dinámica de la deuda de Costa Rica es insostenible. Ante la falta de una reforma para corregir los desequilibrios fiscales, la deuda pública alcanzará el 70% en el 2025, y se elevará al 90% solo 7 años después, en el 2032 (Figura 1.4, A. Sin consolidación). El precio de la inacción es claro: si se hubiera implementado el paquete de políticas recomendado por la OCDE en su Evaluación Económica del 2016, en el 2032 la deuda estaría por debajo del 40% del PIB (Figura 1.4, D. Evaluación Económica 2016).

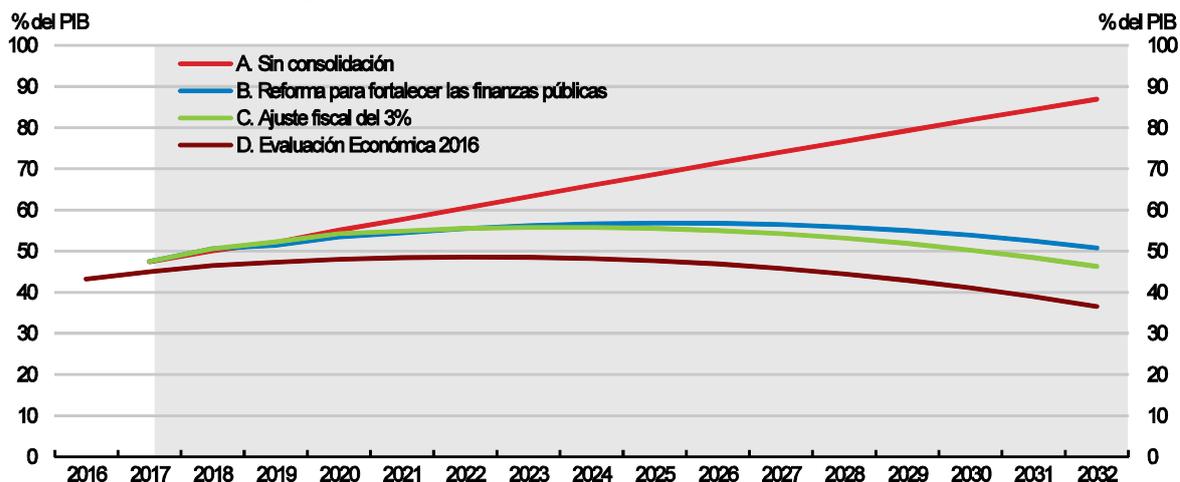
Figura 1.3. La dinámica de la deuda pública de Costa Rica se ha deteriorado más rápido que la de sus pares



Nota: El caso de Costa Rica, se incluye solo deuda del gobierno central. Para PEER, los datos se refieren a la República Checa, Grecia, Estonia, Letonia, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Polonia, Portugal y Turquía. Para PEERx, los datos se refieren a PEER excluyendo Grecia y Portugal. Para LAC-5, los datos se refieren a Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Para CAMR, los datos se refieren a El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Fuente: FMI, base de datos de Perspectivas Económicas Mundiales.

Figura 1.4. Escenarios de sostenibilidad de la deuda



Nota: Todas las estimaciones suponen una tasa de crecimiento anual del PIB del 4%, la inflación según lo proyectado en EO102 para el período 2017-19 y la meta de inflación del 3% del Banco Central a partir de entonces, y un multiplicador fiscal de 0.3 (FMI, 2015). Escenarios para la deuda pública: "Sin consolidación" se refiere a un escenario de deuda proyectada que no incorpora alguna reforma fiscal, mientras que "Reforma para fortalecer las finanzas públicas" proyecta la deuda bajo el supuesto de que solo se adoptan las reformas promulgadas bajo el proyecto de ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, por su parte el escenario "ajuste fiscal del 3%" proyecta la trayectoria de la deuda en consonancia con una consolidación fiscal escalonada de 3 años de 1 punto porcentual del PIB cada año. "Evaluación Económica 2016" proyecta el camino de la deuda en consonancia con el ajuste fiscal propuesto por la OCDE en su Evaluación Económica de Costa Rica 2016. Para más detalles, ver el Recuadro 1.1.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en datos del Ministerio de Hacienda.

Recuadro 1.1 Análisis de sostenibilidad de la deuda

El modelo de sostenibilidad de la deuda se basa en Lenain, Hagemann y Carey (2010) y proyecta la senda de la deuda de Costa Rica en función de la evolución del saldo primario y los pagos de intereses. De acuerdo con Batini et al. (2014), se supone que el crecimiento del PIB equivale al crecimiento potencial más una desviación asociada con el efecto del déficit presupuestario del año anterior sobre el crecimiento. La tasa de interés a largo plazo está determinada por las tasas de interés de corto plazo esperadas en 10 años y una prima por riesgo relacionado con el déficit fiscal esperado en un plazo de 5 años. El modelo utiliza la estimación del multiplicador fiscal a corto plazo para Costa Rica de 0,3, como el utilizado en IMF (2015). Los escenarios de deuda suponen que se concretarán las proyecciones de la OCDE con respecto a la inflación para los años 2018 y 2019, y el objetivo del 3% del Banco Central a partir de entonces.

Para la deuda pública se han considerado cuatro escenarios alternativos:

- El escenario "**Sin consolidación**" proyecta la senda del endeudamiento del gobierno central de seguir adelante sin la adopción de reformas fiscales.
- La "**Recomendación de la OCDE 2016**" proyecta la senda del endeudamiento si se adopta el paquete fiscal propuesto por la OCDE en la Encuesta Económica de 2016. En este escenario se utilizan datos históricos para los años 2016 y 2017.
- El "**Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas**" prevé la senda del endeudamiento de acuerdo con las medidas de consolidación fiscal enumeradas en dicho proyecto de ley, asumiendo que se implementarán en 2018.
- El "**ajuste fiscal del 3%**" proyecta la senda del endeudamiento si se implementa un programa de consolidación fiscal de 3 años, de 1 punto porcentual por año, a partir del 2018.

Todos los escenarios de deuda ya incluyen los ahorros previstos del gobierno derivados de las medidas actuales para contención del gasto (por ejemplo, la "Ley de Caja Única") y los aumentos proyectados en los ingresos tributarios debido a medidas para frenar la evasión y elusión fiscal (ver recuadro 1.2).

Las recientes reformas fiscales no han impedido que los desequilibrios fiscales se deterioren

El gobierno está plenamente consciente de los riesgos asociados con la situación fiscal y se ha comprometido a restablecer la sostenibilidad fiscal. Durante los últimos dos años se han elaborado varias iniciativas que buscan contener el gasto, recaudar ingresos fiscales adicionales y fortalecer el marco fiscal. Sin embargo, no se ha aprobado ninguna reforma importante debido a que la fragmentación en la Asamblea Legislativa impidió alcanzar un consenso con respecto al tamaño del ajuste necesario, y a la división de los esfuerzos en materia fiscal entre una mayor recaudación de impuestos y recortes de gastos. Ante la falta de avances sustanciales en la Asamblea Legislativa para aprobar un paquete fiscal integral, el gobierno ha promulgado una serie de medidas a fin de contener los desequilibrios fiscales. Las acciones se han centrado en la ampliación de la base tributaria mediante la lucha contra la evasión fiscal y la reducción del gasto mediante la contención del gasto por concepto de salarios, la reducción de los gastos en pensiones y las transferencias de fondos a las instituciones públicas descentralizadas (recuadro 1.2).

Recuadro 1.2 Medidas promulgadas por el gobierno para contener los desequilibrios fiscales durante el periodo 2016-18

El gobierno ha promulgado una serie de reformas para contener los gastos, aumentar los ingresos tributarios y fortalecer el marco tributario institucional y la administración tributaria, con el objetivo de mejorar su eficiencia y luchar contra la elusión y la evasión fiscal.

Medidas para aumentar los ingresos fiscales:

- La **factura electrónica** se está implementando de manera progresiva; a partir del 2017, los grandes contribuyentes tuvieron que implementarla, y en enero de 2018, la facturación electrónica se hizo obligatoria para el sector de la salud. Se espera que esta ley permita aumentar la transparencia y el riesgo percibido de evasión y elusión fiscal, mejorar el proceso de fiscalización tributaria, optimizar el uso de los recursos humanos disponibles dentro de la administración tributaria y simplificar el cumplimiento con el pago de impuestos.
- La **Ley del Impuesto a las Personas Jurídicas** fue aprobada en el 2017 y restablece un impuesto a las personas jurídicas que fue declarado inconstitucional en el 2015. El impuesto grava a cualquier sociedad anónima registrada ante el Registro Nacional; como estas sociedades no se registran automáticamente ante la administración tributaria, esta reforma también grava con un impuesto a las sociedades inactivas (aquellas no registradas ante la administración tributaria). Las tasas impositivas se determinan de acuerdo con el total facturado y se establecen entre 15% y 50% de un salario mínimo mensual; por ejemplo, se aplica 15% a sociedades registradas ante el Registro Nacional pero no ante la administración tributaria; sociedades registradas ante el Registro Nacional y también ante la administración tributaria con una facturación total inferior a 125 salarios mínimos mensuales pagan el 25% de un salario mínimo mensual; aquellas sociedades con un volumen de facturación total superior a 280 salarios mínimos mensuales pagan el 50% de un salario mínimo mensual. Esta ley también permite a Costa Rica eliminar a las sociedades que no cumplan con la obligación de pagar dicho impuesto y registrarse ante la Administración Tributaria durante 3 años consecutivos. Hasta esta fecha, Costa Rica ha eliminado aproximadamente 260.000 sociedades (cerca de 48%) de todas las que estaban registradas.
- La **Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal** fue aprobada en el 2016, y entró en vigencia a partir del 2017; esta reforma incluye disposiciones que dan derecho a la administración tributaria a tener acceso a la información general que las instituciones financieras presentan sobre los contribuyentes, así como a identificar a los propietarios beneficiarios. Con este fin, el gobierno creó un registro centralizado de los beneficiarios finales de cualquier entidad legal dentro del país. En esta ley también hay una disposición para fideicomisos extranjeros administrados por un fideicomisario residente para mantener información relacionada con la titularidad y la identidad. Ahora toda esta información se encuentra disponible para la administración tributaria costarricense, y esta es una reforma importante y acorde con el objetivo de Costa Rica de no llegar a ser clasificado dentro de los países que están en la lista negra. También introdujo sanciones a los asesores tributarios que participan en conductas de evasión fiscal y creó una comisión especial dentro del Ministerio de Hacienda para investigar el comportamiento irregular de los auditores fiscales y los casos de corrupción. Para luchar contra la evasión fiscal, se requiere que todos los proveedores de servicios (por ejemplo, médicos, abogados y todas las personas que prestan servicios) acepten pagos por medios electrónicos. Finalmente, se requiere que cualquier entidad / individuo que celebre un contrato público cuente con un certificado de solvencia.

Medidas para reducir el gasto:

- **Reforma a las pensiones:** en el 2016 el gobierno logró obtener la aprobación de la Asamblea Legislativa para hacerle una reforma al régimen de pensiones, que entró en vigencia en el 2017. Mientras que antes de la reforma los hijos de Diputados fallecidos heredarían de por vida la pensión de sus padres, ahora la pensión solo puede adjudicarse a personas menores de 25 años. Mediante esta reforma también se puso un límite a la cantidad de mecanismos especiales de ajuste, se grava las pensiones que exceden 10 salarios mínimos y se

aumentó la tasa de contribución aplicable a regímenes especiales de pensiones del 7% al 9%.

- **Congelación de contrataciones:** en el 2017, el gobierno emitió una Directriz ordenando la congelación generalizada de la contratación de trabajadores del sector público, y un recorte del 10% en las transferencias públicas a instituciones descentralizadas, salvo aquellas relacionadas con funciones sociales. El gobierno planea extender esta Directriz al 2018.
- **Ley de "Caja Única":** esta ley, aprobada en 2016 y vigente a partir del 2018, pretende racionalizar las transferencias al sector de instituciones descentralizadas y mejorar la eficiencia del gasto. La reforma dispone que las entidades autónomas tienen un límite de tiempo hasta de dos años (cuatro años para las entidades del sector educativo) para usar los superávits registrados al final de un año, y que estos deberán gastarse de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo. El proyecto de ley también dispone que los fondos no utilizados se transfieran nuevamente al Gobierno Central, donde serán utilizados para pagar la deuda pública de Costa Rica. Antes de la reforma, las instituciones autónomas adscritas al Gobierno Central tenían derecho a acumular los fondos recibidos en un año determinado que no se gastaban o ejecutaban, por lo que no enfrentaban ninguna limitación o restricción en la cantidad de fondos públicos que recibirían el año siguiente.

Cambios institucionales:

El gobierno costarricense ha fortalecido el papel de la administración tributaria y ha tomado medidas significativas para reducir la alta evasión fiscal:

- Se mejoró la herramienta en línea **TICA**, y en el 2017 se creó **DATAMART** para facilitar el cumplimiento y la auditoría de los procedimientos aduaneros. Estas herramientas están disponibles para usuarios de aduanas y funcionarios de administración de aduanera.
- **Registro Único Tributario:** durante el 2017 la administración tributaria creó una base de datos que incluye a todos los contribuyentes; dicha base de datos está conectada al sistema de facturación electrónica para monitorear el cumplimiento.
- El Ministerio de Hacienda ha mejorado sus **prácticas de gestión del efectivo**, alineando la transferencia de fondos durante el año presupuestario con los desembolsos comprometidos reales.

Estas medidas contribuyeron a una reducción de alrededor de 0,5 y 0,3 puntos porcentuales en el déficit total y primario en el 2016, respectivamente. Es lamentable que las mejoras adicionales se vieron perjudicadas por la excesiva asignación obligatoria de ingresos para fines específicos y los requisitos legales de aumentar los gastos sociales y educativos según lo dispuesto por la Sala Constitucional, los aumentos preelectorales de los gastos de capital históricamente bajos y el creciente aumento de desembolsos para el servicio de la deuda. Costa Rica enfrentó dificultades de liquidez en el segundo semestre del 2017, lo que generó un mayor aumento en los diferenciales de los bonos y una presión a la baja sobre el tipo de cambio, lo que ha obligado a las autoridades a adoptar medidas de emergencia para contener el gasto. A pesar de estas medidas, el gasto total no se ha desacelerado, sino que en realidad excedió el crecimiento de los ingresos: en el 2017, los gastos totales crecieron un 9,1%, mientras que los ingresos tributarios crecieron un 5,3%; los pagos de intereses aumentaron a 17% entre el 2016 y 2017. Los aumentos en las transferencias al sector público descentralizado y las remuneraciones del sector público también han ejercido presión adicional sobre el presupuesto.

El déficit del 2017 alcanzó el 6,2% del PIB, uno de los más altos en países comparables de América Latina y la OCDE. Ante la falta de un avance sustancial en las reformas fiscales, el presupuesto del 2018 ya es uno de emergencia. Para contener el déficit del 7% del PIB, el presupuesto del 2018, aprobado en la Asamblea Legislativa el 23 de noviembre de 2017, incluye el congelamiento de contrataciones y un control más estricto del gasto de las instituciones autónomas del sector público. Cabe destacar que este presupuesto contempla mantener los gastos por debajo de lo que es obligatorio (equivalentes al 0,84% del PIB), lo cual puede considerarse inconstitucional. En este caso, se espera que el déficit presupuestario de 2018 se deteriore todavía más en comparación con 2017, agravando aún más la dinámica de la deuda. Si se adoptaran estas medidas extraordinarias, el presupuesto proyecta un aumento en el gasto del 3,2% en relación con el año anterior. Sin embargo, la recaudación fiscal prevista solo cubrirá aproximadamente el 56% de los gastos proyectados, y el resto tendrá que ser financiado a través de la deuda. La carga por endeudamiento es alta: el 32% del gasto se destina al pago de intereses (1,38 billones de colones) y a la amortización de la deuda (1,6 billones de colones).

El alto déficit fiscal que va en aumento y el creciente endeudamiento son las principales debilidades de la economía costarricense y representan riesgos importantes para el futuro de Costa Rica. En el corto plazo, socavan la confianza y conducen a condiciones financieras más severas, ya que los inversionistas requieren contar con una mayor cobertura por riesgo para mantener deuda pública. El impacto sobre las condiciones de financiamiento local ya se está sintiendo con mayores tasas de interés para los créditos internos, y dificultades para encontrar inversionistas nacionales para la deuda soberana, lo que podría reducir la inversión privada y frenar el crecimiento.

Además, los desequilibrios fiscales prolongados limitan el alcance de las políticas de carácter anticíclico, y la posición fiscal de Costa Rica hace que el país sea vulnerable, particularmente, a las interrupciones abruptas y reversiones del flujo de capital. Si bien posiciones fiscales más sólidas no aíslan a los mercados emergentes de las interrupciones abruptas (Eichengreen y Gupta, 2016), cuando los niveles de deuda pública son más bajos, se tiende a reducir la exposición al ciclo financiero mundial y a los factores de presión a nivel mundial (FMI, 2016a). Esta es una preocupación en un momento en que se experimenta una contracción de las condiciones financieras mundiales y existen mayores riesgos de que los mercados financieros mundiales sufran impactos negativos, por ejemplo, como consecuencia de correcciones repentinas en la valoración de activos o de presión financiera en los grandes mercados emergentes (OCDE, 2017a). Incluso si el grado de integración financiera de Costa Rica en los mercados mundiales es limitado y la mayor parte de la deuda pública de Costa Rica se emite a nivel nacional, la evolución financiera mundial puede afectar las entradas de IED y las tasas de cambio. Se ha demostrado que las entradas de IED, que representan una gran proporción de los flujos internacionales de capital hacia Costa Rica, son más sensibles a factores internos que otras entradas (Koepke, 2015; Eichengreen, Gupta y Masettie, 2017). Como resultado, un mayor deterioro en la situación fiscal de Costa Rica podría perjudicar su ventaja comparativa frente a otras economías de mercados emergentes (EMEs) para atraer e incluso mantener la IED. La incapacidad para avanzar con la reforma fiscal funciona en la misma dirección, ya que esta aumenta potencialmente los riesgos políticos asociados al país. Además, dada la alta dolarización crediticia de la economía costarricense y la alta proporción de prestatarios sin cobertura, una depreciación del tipo de cambio podría generar inestabilidad financiera (FMI, 2017a).

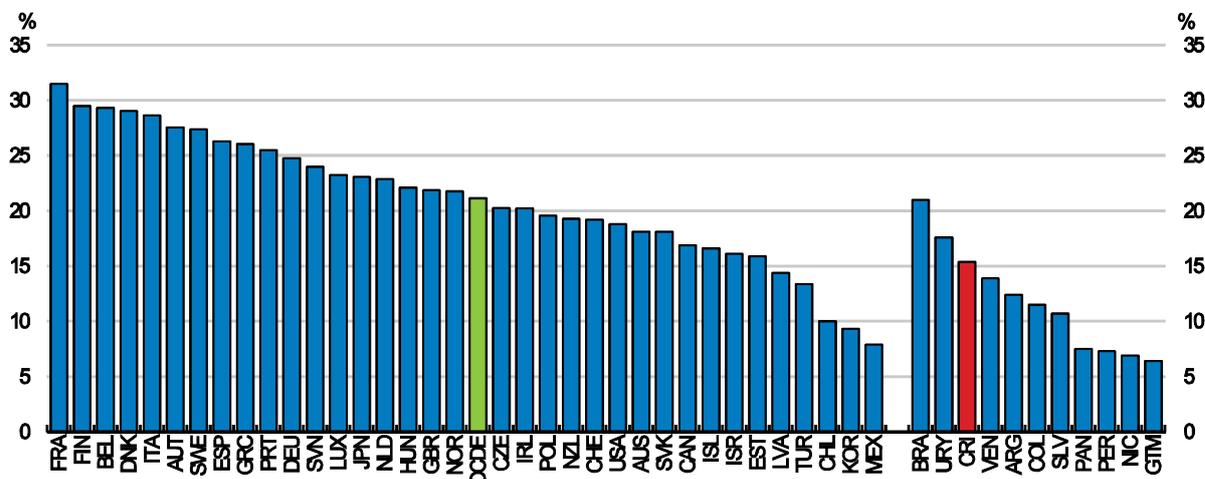
Restablecer la sostenibilidad de la deuda también es esencial para garantizar el éxito de la estrategia de desarrollo social y económico de Costa Rica. Con base en las tendencias actuales, el país no podrá cumplir sus compromisos a largo plazo con el crecimiento inclusivo. Aunque el gasto en políticas sociales en Costa Rica es inferior al promedio de los países de la OCDE, este es uno de los países de América Latina que más gasta en este rubro, el principal mecanismo para reducir la pobreza y mitigar la desigualdad (Figura 1.5, OCDE, 2017c). Aproximadamente la mitad del gasto público está destinado al gasto social, que se centra en beneficios en especie (alrededor de dos tercios, frente a un promedio de la OCDE del 40%). La salud es el programa de asistencia en especie más importante, que representa el 43% del gasto social total; la educación representa casi el 8% del PIB, que es más alto que en cualquier país de la OCDE; y las transferencias de efectivo se canalizan principalmente hacia las pensiones de vejez. En el futuro, una crisis de endeudamiento obligaría a Costa Rica a hacer recortes del gasto y congelaciones presupuestarias de emergencia que son perjudiciales, incluyendo la reducción de un sistema de bienestar que es un modelo para la región y para los países emergentes en general. Además significaría postergar una vez más las mejoras tan necesarias en infraestructura pública.

Las experiencias del pasado demuestran la dificultad para recuperarse de recortes dramáticos en el gasto social: el episodio de ajuste fiscal posterior a la crisis económica a principios de la década de 1980 redujo drásticamente el gasto social per cápita en 30% en términos reales, y solo 35 años después, en el 2015, el gasto social sobrepasó su nivel real per cápita de 1980. Sin embargo, incluso sin que haya impactos negativos, existen necesidades importantes de gasto público que no serán satisfechas en las condiciones fiscales actuales. La población costarricense está envejeciendo relativamente rápido; según las proyecciones de población de la ONU, para el 2050, la proporción de la población mayor de 60 años se incrementará a casi un tercio (del 12,8% en el 2015) y las personas mayores de 80 años llegarán a representar el 8% de la población (menos del 2% en el 2015). El envejecimiento de la población aumenta la demanda de atención médica, cuidados a largo plazo y pensiones. Según las proyecciones del FMI, debido a su sistema de bienestar casi universal, Costa Rica es uno de los países latinoamericanos con mayores aumentos proyectados en atención médica y gasto en pensiones: las presiones relacionadas con el envejecimiento de la población podrían hacer que aumente el gasto público en salud de alrededor del 8% del PIB a más del 20% en el 2065, y el gasto público en el pilar de distribución de pensiones mediante un sistema en el cual las pensiones son financiadas a través de contribuciones de los afiliados activos pasaría de menos del 3% al 13% del PIB (FMI, 2017b; FMI, 2017c). Además, las mejoras en el crecimiento y el bienestar requieren un gasto

público adicional, especialmente en infraestructura, que ha sido notoriamente bajo en relación con las necesidades identificadas de renovación y modernización, y también de investigación y desarrollo (I + D), que actualmente Costa Rica no puede pagar (Capítulo 2).

Figura 1.5. El gasto social es relativamente alto en Costa Rica

Gasto social como porcentaje del PIB, 2015 o último año disponible



Fuente: OCDE (2017c): OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Costa Rica 2017.

Por lo tanto, es urgente superar la paralización política que ha obstaculizado las reformas fiscales en los últimos años, antes de que la situación fiscal se deteriore aún más y degenera en una crisis abierta. Desafortunadamente, la evidencia entre países sobre los casos de consolidación fiscal muestra que es más probable que ocurra la consolidación cuando un país ya está en una profunda crisis fiscal (Price, 2010). Esto puede deberse a que las crisis permiten aumentar la conciencia pública sobre los problemas fiscales, ayudando a superar la resistencia a las reformas, y hacen que la oposición a la consolidación sea insostenible. Sin embargo, los déficits fiscales más grandes no solo conducen a ajustes mayores y más dolorosos, sino que tienden a limitar la capacidad de implementar las reformas que tanto se necesitan, ya que requieren medidas de emergencia que permitan controlar primero la situación fiscal. Para colocar el endeudamiento en la senda hacia la sostenibilidad, mientras se preserva o incluso se mejora el crecimiento y la inclusividad a largo plazo, es necesario que haya una buena planificación y diseño del gasto, así como la adopción de reformas fiscales estructurales. Todavía hay tiempo para que Costa Rica tome ese camino, pero se está acabando rápidamente.

Necesidad de adoptar un paquete integral de reforma fiscal para restablecer la salud de las finanzas públicas

El deterioro de las finanzas públicas se debe a una combinación de debilidades estructurales

Está claro que el gobierno no puede ampararse en la prolongación indefinida de medidas emergentes. Ante este escenario, una prioridad de política para Costa Rica es diseñar un paquete integral de reformas que aborde de manera creíble las deficiencias estructurales del sector público y del presupuesto, reajustando así los desequilibrios fiscales de manera duradera. La incapacidad de Costa Rica para restablecer el equilibrio de la situación fiscal después de la crisis mundial muestra las debilidades en el sistema de gestión tributaria y de las finanzas públicas. Estas deficiencias han sido identificadas claramente, incluso en la Evaluación Económica de la OCDE de Costa Rica 2016 (OCDE, 2016) y en las revisiones fiscales y de gobernanza pública de la OCDE (OCDE, 2017b, OCDE, 2017d), así como por el Banco Mundial (Oviedo et al., 2015, y por el FMI (2013, 2016b).

En el 2008, como medidas de política fiscal de carácter anticíclico, el gobierno optó por aumentar las remuneraciones de los trabajadores del sector público y las transferencias corrientes a las instituciones descentralizadas; ambas medidas han sido imposibles de revertir debido a su naturaleza estructural. La administración pública de Costa Rica está muy fragmentada en instituciones desconcentradas y descentralizadas (por ejemplo, instituciones semiautónomas y autónomas) y

empresas estatales (Cuadro 1.1). Si bien esta situación no es excepcional y se observa en muchos países de la OCDE en los que existen grandes sectores subnacionales, es un problema en Costa Rica porque el gobierno no puede alinear los gastos con las partidas presupuestarias para estas distintas instituciones, de acuerdo con las prioridades estratégicas de mediano plazo del país definidas en el *Plan Nacional de Desarrollo*, en el que se establecen la estrategia y los objetivos económicos generales. Por sí misma, la fragmentación de la administración pública reduce la capacidad del gobierno para reorientar la asignación de fondos hacia áreas prioritarias y garantizar la rendición de cuentas ante las instituciones del gobierno central. La fragmentación también ha aumentado recientemente: de las 330 distintas instituciones del sector público, alrededor de un tercio fueron creadas desde la década de 1990 (Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1. Evolución del sector público de Costa Rica

Número de entidades creadas

Entidad	Antes de 1900	1900-39	1940-49	1950-59	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000-09	2010-16	Total
Ministerios	3	1	0	1	2	5	3	3	0	0	18
Entidades subsidiarias de los ministerios	2	0	2	0	4	14	8	24	19	7	80
Instituciones autónomas	2	4	5	6	6	6	2	3	1	0	35
Entidades subsidiarias de instituciones autónomas	0	0	0	0	0	0	2	6	4	1	13
Instituciones semi-autónomas	0	0	0	0	1	3	1	3	0	0	8
Municipalidades	32	29	4	0	7	8	1	0	0	0	81
Consejos municipales de distrito	0	0	0	0	1	3	2	0	2	0	8
Empresas públicas estatales	0	0	1	1	1	4	0	8	6	0	21
Empresas públicas no estatales.	0	0	0	0	0	1	0	1	4	0	6
Entidades públicas no estatales	0	0	6	3	12	8	5	11	2	3	50
Otras, incluyendo ramas de gobierno y entidades relacionadas con ellas.	0	0	5	1	0	0	0	3	1	0	10
Total	39	34	23	12	34	52	24	62	39	11	330

Fuente: OCDE (2017d): Public Governance Committee Accession Assessment Report: Costa Rica 2017.

La existencia de un importante sector de instituciones descentralizadas tampoco está asociada con mecanismos sólidos de cooperación ni entre las distintas instituciones del sector descentralizado, ni con los ministerios correspondientes. En coincidencia con este resultado, está el hecho de que el Gobierno Central, formado por la Presidencia, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y el Ministerio de Hacienda, carece actualmente de una función estratégica y rectora lo suficientemente vigorosa como para resolver el problema de la fragmentación y garantizar la coordinación efectiva de las políticas (OCDE 2017d). Estas debilidades afectan la toma de decisiones en muchas áreas, desde las políticas sociales hasta la gestión del endeudamiento, y perjudica de manera significativa la efectividad y la calidad de los servicios públicos. Un buen ejemplo es el caso de la educación y la atención infantil, donde la ausencia de liderazgo como resultado de la excesiva fragmentación de responsabilidades en varias instituciones públicas impide mejoras reales en

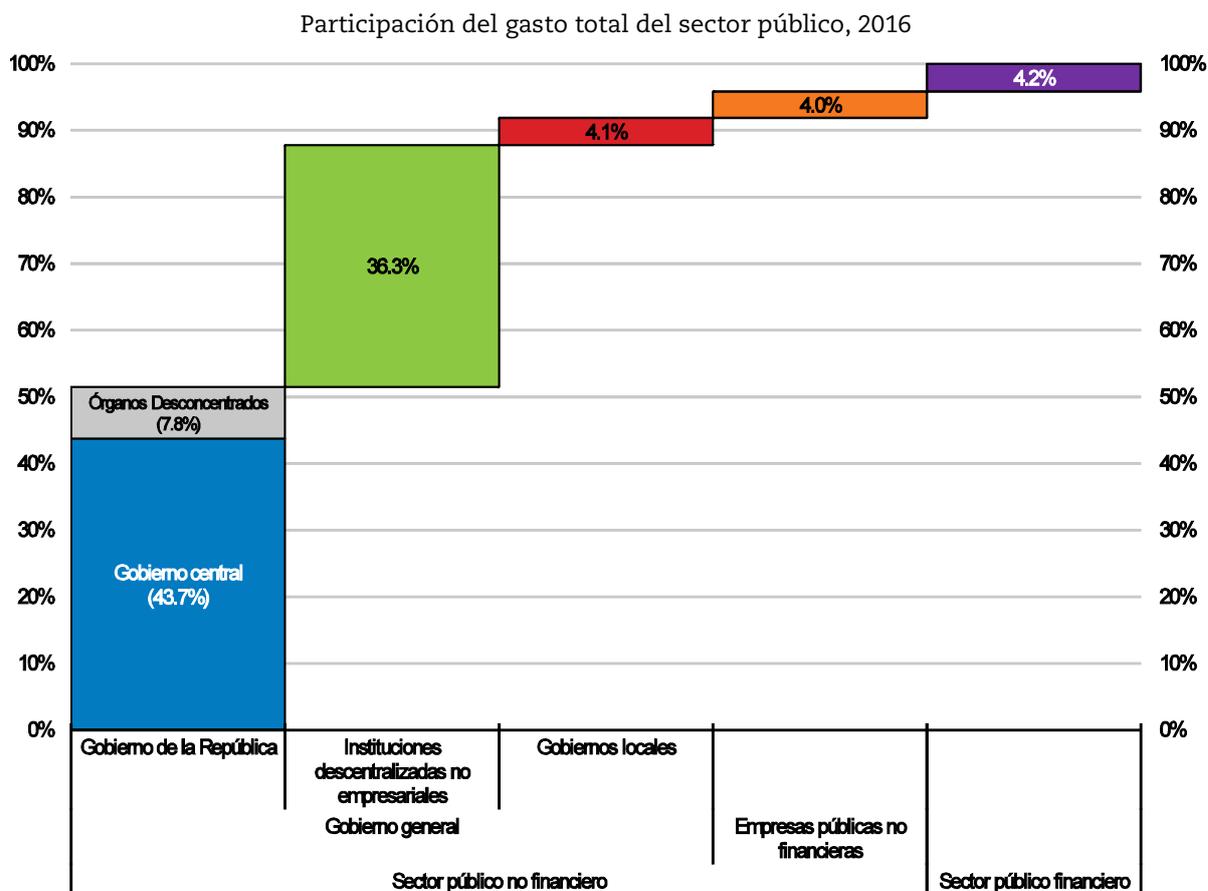
términos de acceso y calidad (OCDE, 2017e). Otro ejemplo es la gobernanza en torno a las decisiones sobre inversión en infraestructura. Muchas instituciones gubernamentales responsables de los servicios de infraestructura no coordinan la priorización de la inversión en infraestructura, mientras que por otra parte hay áreas donde no existe una asignación clara de responsabilidades (por ejemplo, para las carreteras municipales) ni una partida presupuestaria específica (por ejemplo, para el transporte público).

Además, la fragmentación impide el control del gasto según las restricciones de sostenibilidad fiscal, condiciones económicas cambiantes o prioridades económicas. Si bien la excesiva flexibilidad presupuestaria podría llevar a un mal uso de los recursos públicos, en Costa Rica solo la mitad del presupuesto del gobierno general está dentro del proceso presupuestario liderado por el Ministerio de Hacienda (OCDE/BID, 2014; Figura 1.6). El gasto de las instituciones y empresas estatales "desconcentradas" y descentralizadas es aprobado por la Contraloría General de la República, pero más que todo desde el punto de vista legal. La responsabilidad de verificar que estas entidades cumplan con el *Plan Nacional de Desarrollo* es asumida por MIDEPLAN, pero este ministerio no cuenta con ningún instrumento para asegurar el cumplimiento de la ley. Además, los planes de financiamiento de las instituciones descentralizadas son sumamente rígidos y no es posible reasignar los fondos entre distintas áreas de gasto de acuerdo con las prioridades que surjan. Como resultado, aunque las instituciones descentralizadas / desconcentradas generalmente cuentan con un presupuesto equilibrado o incluso con superávits financieros, a su vez contribuyen al déficit total al absorber una proporción de ingresos mayor de la que necesitan. La fragmentación también conduce a una reducción en la transparencia presupuestaria debido a las inconsistencias en las clasificaciones institucionales utilizadas por los diferentes ministerios y los diferentes conjuntos de datos disponibles.

Para recuperar el control de las finanzas públicas, el gobierno debe desarrollar una estrategia que permita la racionalización gradual del sector institucional descentralizado y el desarrollo de un conjunto claro de mecanismos de dirección, coordinación y control a nivel del Gobierno Central. Para ello, en el 2017, el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) realizó un estudio con el fin de identificar las instituciones no funcionales y eliminarlas progresivamente como parte del esfuerzo por desarrollar una estrategia para racionalizar gradualmente el sector institucional descentralizado, con la intención de lograr una buena estructura gubernamental. El estudio reveló que podrían eliminarse 22 instituciones (18 entidades adscritas a los ministerios y cuatro instituciones públicas no estatales). Con base en los resultados del estudio, se preparó un proyecto de ley para eliminar las instituciones no funcionales y un borrador de un decreto para cerrar las comisiones no funcionales. Estos deberían aprobarse rápidamente, pero es necesario hacer esfuerzos para identificar las instituciones no funcionales, identificar claramente las responsabilidades de cada entidad gubernamental, evitar las lagunas y la duplicación de responsabilidades, y mejorar la rendición de cuentas, la coordinación y la dirección.

La capacidad del gobierno para asignar el gasto presupuestario de acuerdo con las necesidades y prioridades cambiantes se ve aún más debilitada por la excesiva asignación obligatoria de ingresos para fines específicos y el gasto obligatorio, parte de lo cual está consagrado en la Constitución. Los más importantes son el gasto constitucionalmente obligatorio del 8% del PIB en educación, mientras que el sector judicial recibe al menos el 6% de los ingresos ordinarios, y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) por ley recibe el 7% de los ingresos por concepto de impuesto de la renta. Después de distribuir los fondos con destino específico y para los gastos legislativamente ordenados, el pago por servicio de la deuda que asciende a alrededor de un tercio del presupuesto, y las remuneraciones fuera de Educación y Justicia, solo el 4,5% del presupuesto del Gobierno Central puede utilizarse para gastos discrecionales (Cuadro 1.2). Una tendencia preocupante es que la proporción del gasto discrecional ha ido disminuyendo con el tiempo.

Figura 1.6. Solo la mitad del presupuesto del gobierno se encuentra bajo el proceso presupuestario encabezado por el Ministerio de Hacienda



Fuente: Ministerio de Hacienda.

La asignación presupuestaria de ingresos con fines específicos se define como fondos que no resultan de gastos operacionales como servicio de la deuda. Estas asignaciones dedican un porcentaje de los fondos gubernamentales, que pueden estimarse como porcentaje del PIB, para sectores específicos como salud, educación o defensa, y son establecidos por la Constitución, o por legislación primaria o secundaria. Su propósito es comprometer un porcentaje del gasto de gobierno para sectores específicos. Costa Rica y Brasil son los países de Latinoamérica que más usan la asignación de recursos con fines específicos (OCDE/BID, 2014). La asignación de ingresos tributarios con fines específicos puede ser una fuente estable de financiamiento para programas públicos e instituciones públicas autónomas, así como mejorar la transparencia y confianza en el gobierno, finalmente alentando el cumplimiento con las obligaciones tributarias. Sin embargo, obstaculiza seriamente la capacidad del gobierno para asignar el presupuesto de acuerdo con las necesidades y prioridades cambiantes. En particular, el gasto público en infraestructura no se ha mantenido a la par de la inversión requerida (Oviedo et al, 2015). Este nivel de gasto, junto con una deficiente priorización y administración (discutidas más abajo) han resultado en un acervo de infraestructura de calidad deficiente, limitando la competitividad del país y sus planes de desarrollo (Estado de la Nación, 2016; OCDE, 2016b, FMI 2017a). Es claro que la asignación de fondos con destinos específicos y los gastos legislativamente ordenados se han vuelto disfuncionales, limitando severamente la capacidad del gobierno para asignar el presupuesto de acuerdo con necesidades y prioridades cambiantes, reduciendo así la función del presupuesto como un instrumento para apoyar las políticas del gobierno, y también amenazando la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

Cuadro 1.2. **El presupuesto de Costa Rica es excesivamente rígido**
Como % del gasto total en el presupuesto, 2010-18

Categorías presupuestarias	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Destinos constitucionales	31,8	31,2	31,4	32,2	34,4	32,8	34,8	33,9	33,9
Obligaciones ineludibles	21,2	20,7	21,1	20,6	21,4	19,4	20,5	19,2	19,6
Servicio de la deuda	31,7	33,7	33,9	32,9	29,1	33,7	31,2	32,7	32
<i>Amortización</i>	20,8	25,0	24,9	23,0	17,4	22,1	19,4	20,5	17,2
<i>Pagos de interés</i>	10,3	8,7	9,0	9,9	11,6	11,6	11,7	12,2	14,8
Destinos específicos	9,0	8,4	8,1	9,2	9,7	8,9	8,5	9,0	10,1
Gasto discrecional	6,9	6,0	5,5	5,1	5,4	5,3	5,0	5,2	4,5

Nota: categorías de gasto definidas por el Gobierno de Costa Rica. “Obligaciones ineludibles” consiste en salarios y contribuciones a la seguridad social relacionadas con trabajadores del sector público, pensiones y contribuciones a la CCSS; “Destinos constitucionales” y “Destinos específicos” son asignaciones presupuestarias predefinidas ya sea por la Constitución o por alguna ley que asigna parcial o totalmente ingresos tributarios o gasto obligatorio como porcentaje del PIB, ingresos nominales, salarios base, etc.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2017): Ley 9514 Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2018.

En combinación con la falta de planificación presupuestaria basada en resultados, la asignación obligatoria de fondos con fines específicos también da énfasis al gasto como una medida para orientar y priorizar las políticas, en lugar de definir metas y resultados específicos o medir la efectividad del gasto. El sistema educativo ilustra esta fragilidad: el acceso a la educación para todas las personas ha sido una piedra angular del modelo social exitoso de Costa Rica y, por esta razón, las reformas constitucionales aumentaron el gasto obligatorio al 8% del PIB. No existe una razón subyacente para este objetivo específico, mientras que la evidencia sugiere que actúa como un obstáculo importante para la restricción del gasto sin mejorar la eficiencia ni la eficacia en cuanto a los resultados educativos. Especificar el objetivo del gasto en educación de esa manera también implica que cualquier aumento en el crecimiento nominal del PIB inflará automáticamente el gasto en educación, incluso si no existe una estrategia para mejorar los resultados educativos. Legislación adoptada durante el verano del 2017 que especifica que cada nuevo rubro presupuestario debe indicar claramente su propia fuente de financiamiento como una medida de responsabilidad fiscal que contribuya a que las finanzas públicas sean más rigurosas, pone en evidencia la dificultad del debate sobre la asignación de fondos con destinos específicos en Costa Rica.

El uso excesivo de la asignación obligatoria de fondos con destinos específicos en Costa Rica también está en contradicción con la Recomendación del Consejo sobre Gobernanza Presupuestaria, que establece que “Los fondos para fines específicos y la asignación de ingresos para fines concretos deben mantenerse al mínimo” (*Recomendación del Consejo sobre Gobernanza Presupuestaria*, Principio 7, OCDE 2015b). Por otra parte, las características específicas de la asignación de fondos con fines específicos en Costa Rica son una fuente importante de distorsión, ya que los mayores ingresos que se obtienen mediante esfuerzos y reformas fiscales para frenar la evasión fiscal conducen inevitablemente a aumentos proporcionales en el gasto que se basan en los ingresos fiscales (por ejemplo, en el sector judicial), cuando el gasto total debería reducirse para reducir el déficit.

En gran medida, como resultado de la fragmentación y la rigidez, el aumento del gasto público desde la crisis no ha ido acompañado de un aumento en la calidad del gasto ni de una mayor contribución al crecimiento económico y la equidad. Existe una creciente insatisfacción entre los costarricenses con respecto a la calidad de la prestación de los servicios públicos (Estado de la Nación, 2016, 2017). Además, como ya se destacó en el Estudio Económico de la OCDE de Costa Rica 2016, las desigualdades han aumentado, los resultados educativos se han estancado y los cuellos de botella

asociados con la falta de obras de infraestructura han persistido. Dado que el alto crecimiento del gasto ha tenido una contribución limitada al crecimiento y la equidad, la deuda será más difícil de pagar en el mediano plazo.

Aseguramiento de la sostenibilidad fiscal

Ante este contexto, restablecer la sostenibilidad fiscal de Costa Rica requerirá hacer reformas profundas y plantear un enfoque integral que aborde paralelamente las deficiencias del marco presupuestario, el control del gasto y el sistema tributario. Análisis entre países sobre casos de consolidación, muestran que los mayores esfuerzos en este sentido usualmente requieren tomar medidas en ambos lados del presupuesto (Price, 2010); y también muestran que las medidas del lado del gasto desempeñan un papel importante para garantizar el éxito de la consolidación (Guichard et al., 2007; Price, 2010; Molnár, 2013). El logro de una consolidación exitosa a través de la contención del gasto es aún más relevante en el contexto de Costa Rica, ya que cualquier reforma tributaria por sí sola está destinada a fracasar debido a la marcada asignación obligatoria de fondos con fines específicos. Esto ya ocurrió en el 2017, cuando una gran parte de los ingresos adicionales derivados de la lucha contra la evasión fiscal fue absorbida por los gastos obligatorios. Los debates nacionales sobre la reforma fiscal también sugieren que la combinación de medidas en ambos lados también podría ser más fácil de promover desde el punto de vista de la economía política. También se recomienda complementar las reformas tanto por el lado del gasto como de los ingresos con la modernización de las herramientas de gestión fiscal, incluyendo la regla fiscal, cuya adopción ha demostrado permitir que los resultados de la consolidación fiscal sean más duraderos. En el futuro, en Costa Rica también se podría mejorar la gestión del endeudamiento, lo que potencialmente resultaría en un ahorro en los pagos de intereses a través de menores diferenciales de tasas.

Los esfuerzos del Poder Ejecutivo para equilibrar el presupuesto van en la dirección correcta. Si bien inicialmente los esfuerzos de consolidación se centraron en la aprobación de una reforma fiscal para recaudar ingresos adicionales, ahora incluyen un paquete más amplio de reformas con el fin de mejorar el control del gasto. Las reformas pendientes más importantes se incluyeron en el proyecto de *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*, que comprende: i) un proyecto de ley para transformar el impuesto sobre las ventas actual en un impuesto al valor agregado (IVA) plenamente eficaz y funcional, que incluye también la ampliación de la base impositiva eliminando una serie de exenciones, incluso en los servicios, que ahora representan más de la mitad del PIB; ii) un aumento al 15% en los impuestos a las ganancias de capital; iii) varios proyectos de ley para reformar los regímenes de remuneraciones de los trabajadores del sector público y iv) un proyecto de regla fiscal, que impone límites de gasto cada vez más estrictos a medida que aumenta la deuda del gobierno central (véase más adelante). El paquete de reformas para restablecer la sostenibilidad fiscal es bien recibido ya que formaliza el entendimiento de que para restablecer la sostenibilidad fiscal en Costa Rica se requiere un abordaje integral. Sin embargo, el plan de consolidación fiscal propuesto no es suficiente, ya que cualquier plan para estabilizar la deuda debería complementarse con un plan para reducir la fragmentación del gobierno y la excesiva asignación de fondos con fines específicos; de lo contrario, cualquier ingreso fiscal adicional desaparecería.

Suponiendo que todas las ganancias en los ingresos de los gastos como resultado de la aplicación de la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* ya no están asignados obligatoriamente para gastos específicos, la aplicación de este proyecto de ley ya en el 2018 conduciría a un aumento de la deuda central hasta el 2028, cuando se alcanzaría el 56% del PIB, y disminuiría a partir de entonces (Figura 1.4, B. "Reforma para fortalecer las finanzas públicas"). El gobierno estima que el impacto fiscal total del proyecto de *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* ascenderá al 1,92% del PIB (Cuadro 1.3). Su implementación en 2018 todavía es factible, puesto que a finales de febrero la Asamblea Legislativa aprobó una vía rápida para la aprobación de la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*.

Un esfuerzo adicional de consolidación del 1% del PIB en un tercer año consecutivo podría contribuir a estabilizar la deuda cuatro años antes (Figura 1.4, C. "Ajuste fiscal del 3%"). Esta estrategia parece más apropiada para Costa Rica dadas las condiciones actuales de riesgo con un rápido deterioro de la dinámica de la deuda, de las calificaciones soberanas, y del aumento en las tasas de interés en los mercados mundiales. Aunque hay considerable incertidumbre sobre el tamaño del multiplicador fiscal, parece ser bajo en comparación con la evidencia internacional. (Estevão y Samake, 2013). Esto sugiere que los costos de corto plazo de la consolidación, medidos por la pérdida de producto, serían bajos y que los beneficios de largo plazo de poner en regla las cuentas fiscales, creando por ende las condiciones para crecimiento sostenible, compensarían ampliamente esos costos de corto plazo. Al realizar medidas de consolidación fiscal en 2018, Costa Rica recuperaría la

confianza del mercado, lo cual a su vez reduciría los diferenciales de tasas y la carga de la deuda, aliviando también el peso de la consolidación fiscal futura para llevar la deuda a un nivel prudente. Tasas de interés más bajas también mejorarían las condiciones financieras para el sector privado, mejorando así el clima de inversión. En el futuro, reducir la razón de deuda a PIB a un nivel prudente requerirá medidas de consolidación adicionales en el mediano plazo (OCDE, 2015a).

Cuadro 1.3. Conjunto de medidas de consolidación fiscal

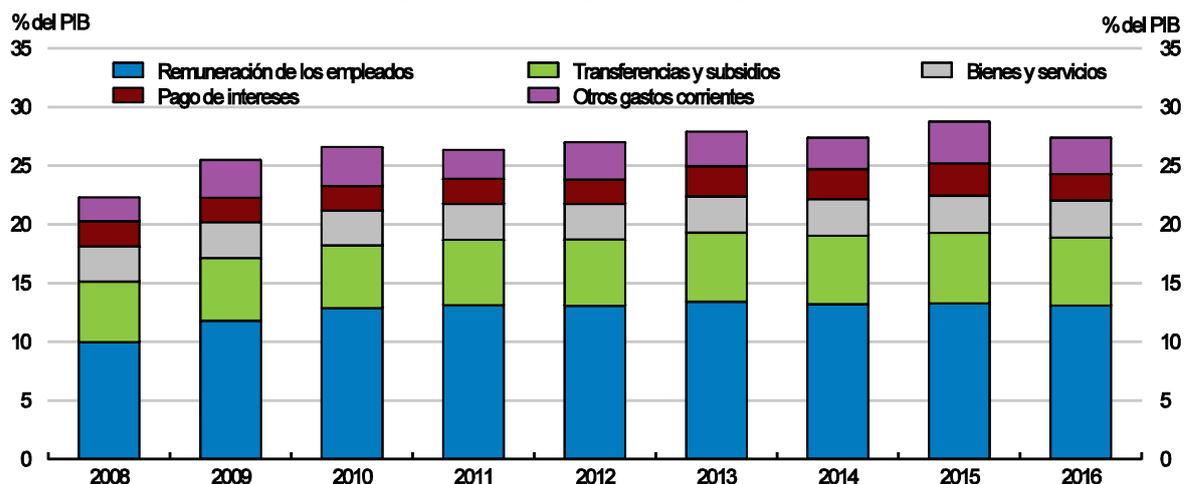
Medidas de consolidación fiscal	Efecto estimado de <i>Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas</i> (% del PIB)	Recomendación de la OCDE (% del PIB)
Incremento de ingresos	1,40	1,40
IVA	0,90	0,90
Impuesto sobre la renta	0,50	0,50
Recortes de gasto	0,52	1,60
Remuneraciones de empleados públicos	0,02	0,02
Regla fiscal	0,50	0,50
Recorte de gastos ordenado por legislación	-	1,08
Total	1,92	3,00

Mejoras en la eficiencia y la calidad del gasto público para respaldar mejor el crecimiento y la equidad

Aunque el gasto público como porcentaje del PIB, ligeramente inferior al 30%, es relativamente bajo con respecto a los estándares internacionales, este ha mostrado una tendencia creciente desde el 2008, impulsado por las transferencias corrientes y las remuneraciones de los trabajadores del sector público, mientras que la participación de la inversión de capital es reducida, a pesar de las grandes necesidades de infraestructura (Figura 1.7, Capítulo 2). La contención del gasto en el 2016-17 se debió principalmente a congelaciones temporales y gastos inferiores a los gastos obligatorios, a pesar de que la Sala Constitucional dictaminó que la asignación de ingresos y el gasto obligatorio exigidos por la Constitución (especialmente en educación) debe aplicarse.

Figura 1.7. La remuneración de los empleados del sector público representa una parte cada vez mayor del gasto

Gobierno general; descomposición del gasto corriente



Fuente: FMI, base de datos de estadísticas de Finanzas Públicas.

Una estrategia amplia para frenar el crecimiento del gasto de forma duradera al tiempo que mejora su contribución al desarrollo económico y social, requiere adoptar un conjunto de medidas complementarias para:

- Reducir el papel en el presupuesto de la asignación obligatoria de fondos con fines específicos y el gasto ordenado por legislación y alinear mejor el gasto con la estrategia y las prioridades de desarrollo del país.
- Incrementar el control presupuestario del Ministerio de Hacienda y diseñar una estrategia para reducir la fragmentación con el paso del tiempo.
- Reformar el régimen salarial de los empleados públicos.
- Mejorar aún más la eficiencia del gasto.
- Abordar los problemas relacionados con la sostenibilidad de las pensiones.

Abordaje de la fragmentación presupuestaria y la rigidez

La fragmentación presupuestaria, la excesiva asignación obligatoria de fondos con fines específicos y la falta de flexibilidad han contribuido a la desviación del gasto público e impedido el cumplimiento con la regla formal de presupuesto equilibrado, consagrada en los Artículos 176 y 179 de la Constitución. El éxito de los esfuerzos de consolidación dependerá de la capacidad de Costa Rica para abordar estas debilidades en la gestión de las finanzas públicas.

Los *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública* del 2015 y 2017 incluyen varias recomendaciones en este sentido, incluyendo (OCDE, 2015c, OCDE 2017d):

- Lograr la flexibilidad fiscal y crear espacio fiscal mediante la revisión de las fórmulas de asignaciones presupuestarias con fines específicos; fortalecer el sistema de planificación; llevar a cabo revisiones de los gastos y contemplar límites de tiempo de suspensión para nuevos programas.
- Alinear mejor el sector de instituciones descentralizadas con las prioridades del gobierno a través de mecanismos reforzados de rendición de cuentas, monitoreo y evaluación; considerar asociar las condiciones con las transferencias presupuestarias.
- Aprovechar los recientes avances logrados en la preparación del *Plan Nacional de Desarrollo* para ampliar aún más el uso de prácticas presupuestarias basadas en el desempeño, incluso en las instituciones descentralizadas del sector público.
- Considerar una revisión general del mandato, los esquemas de financiamiento y el marco institucional de las instituciones descentralizadas del sector público, evaluando si su mandato todavía se ajusta a las prioridades del gobierno, y si su financiamiento está acorde con sus necesidades.

Actualmente se están analizando varias propuestas de conformidad con estas recomendaciones y es esencial que sean aprobadas e implementadas. En particular, un proyecto de ley (No. 20.203) presentado a la Asamblea Legislativa por la Contraloría General, tiene como objetivo incluir a las instituciones desconcentradas dentro del presupuesto central nacional. Este proyecto fue aprobado en febrero de 2018 y su entrada en vigencia está pendiente. Este es un paso en la dirección correcta, aunque solo afecta a menos del 8% del gasto público (Figura 1.6). En noviembre de 2017, el Poder Ejecutivo también envió a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que reduciría el alcance de la asignación de fondos con fines específicos, al proponer desligar algunas categorías de gasto de los ingresos (proyecto de ley 20.595). Este proyecto de ley es un buen primer paso para reducir la asignación de fondos con fines específicos. Sin embargo, esta iniciativa no se encuentra bien coordinada con otro proyecto de ley enviado a la Asamblea Legislativa, que propone que todos nuevos gastos obligatoriamente deben hacer explícitas sus fuentes de financiamiento.

Las autoridades también han encargado al Banco Mundial que prepare una Revisión del Gasto Público con el fin de proporcionar análisis, opciones de reforma y medidas en ciertas áreas del presupuesto del gobierno general para poner el endeudamiento en la senda hacia la sostenibilidad, tomando en cuenta asuntos relacionados con la equidad y con el crecimiento a mediano plazo.

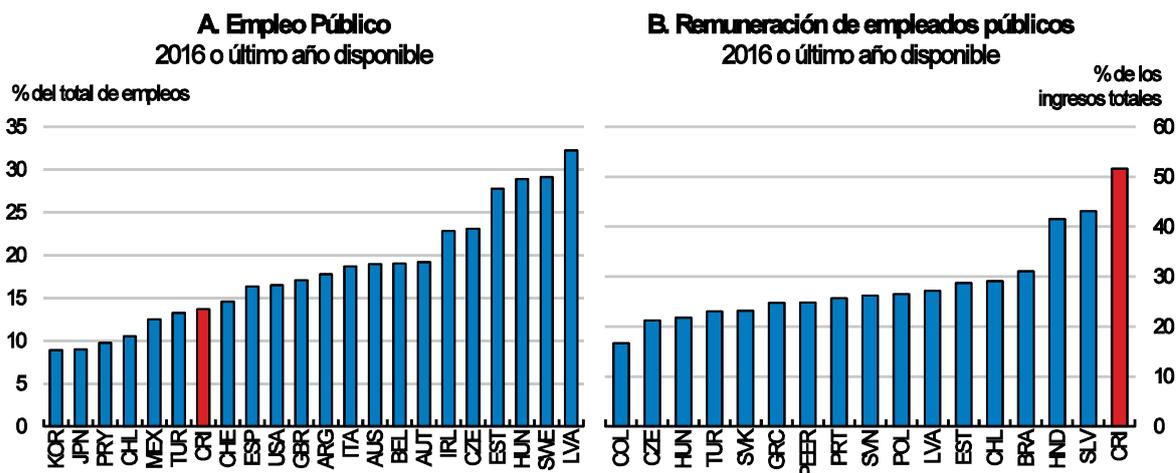
Un ejemplo interesante de un caso exitoso de consolidación fiscal que podría ser útil para Costa Rica es el que se promulgó en Suecia después de la crisis financiera de 1990-91. Aunque el nivel de

desarrollo de Suecia y las circunstancias económicas en las que la deuda pública se volvió insostenible son muy diferentes, la excesiva fragmentación y la rigidez presupuestaria desempeñaron un papel clave en la desviación del gasto público sueco (Blöndal, 2001a). Como parte del programa de consolidación fiscal, se eliminaron todas las asignaciones presupuestarias permanentes sin plazo definido (es decir, la asignación obligatoria permanente de fondos con fines específicos) y estas se sometieron al escrutinio y autorización cada año, y las entidades que habían sido excluidas del presupuesto fueron incluidas nuevamente en el proceso presupuestario bajo el escrutinio del Ministerio de Hacienda. Se adoptó un enfoque descendente mediante el cual se aprobaba primero el tamaño general del presupuesto, antes de decidir sobre la asignación de fondos (Blöndal, 2001a, Wehner, 2007 y Downes, Moretti y Shaw, 2017). Canadá y los Países Bajos ofrecen otros ejemplos de consolidación exitosa en la década de 1990 que en gran parte debieron su éxito a una reforma completa del marco presupuestario (Blöndal, 2001b, Blöndal y Kroman Kristensen, 2002).

Reformas al régimen de remuneraciones en el empleo público

Un área prioritaria en la que debe reformarse el gasto es en el régimen de remuneraciones del sector público que, como porcentaje de los ingresos, son más altas que en los países de la OCDE, aunque la cantidad de empleados públicos es mucho menor que en los países de la OCDE (Figura 1.8). Costa Rica es también el país latinoamericano que más gasta en salarios públicos después de Paraguay, que ascienden al 40% del gasto público (OCDE 2017f). Con un crecimiento a un ritmo más acelerado que la productividad, las remuneraciones del sector público han tenido un impacto negativo en la economía contribuyendo a la desigualdad de ingresos, creando distorsiones en el mercado laboral y reduciendo la movilidad de los trabajadores (Baddock, Lang y Srivastava, 2015; González Pandiella y Gabriel, 2017).

Figura 1.8. El empleo público es bajo, pero representa una gran parte del gasto



Nota: Datos compilados basados en las directrices del Manual del FMI para estadísticas de Finanzas Públicas versión 2014.

Fuente: ILOSTAT; FMI, base de datos de estadísticas de Finanzas Públicas.

Las altas remuneraciones de los empleados públicos resultan de la combinación de numerosos incentivos complementarios que varían de un empleado a otro, así como de una multiplicidad de convenciones colectivas interrelacionadas y leyes que vinculan los aumentos salariales de un grupo a otro (OCDE, 2015c). Por ejemplo, el salario base de los empleados que dependen del régimen del Servicio Civil puede complementarse con más de 20 tipos diferentes de incentivos, incluyendo los pagos por antigüedad y los incentivos (OCDE, 2017d). Esto hace que la remuneración de los empleados públicos sea excesivamente compleja, poco clara, no equitativa y difícil de controlar, especialmente ante la falta de una base de datos integrada sobre el empleo público y de un tope al gasto total en salarios del sector público. En otros casos, los aumentos en la compensación se han extendido a otros grupos distintos a los originalmente previstos. Por ejemplo, en el 2014, el gasto salarial del sector público se vio inflado por una reforma de compensación para el trabajo profesional en la administración central. La reforma, que había sido respaldada por la OCDE, fue diseñada para mejorar la atracción y retención de personal a quienes se les pagaba mucho menos que a sus pares que desempeñaban trabajos similares en las distintas entidades públicas autónomas. Sin embargo, los

nuevos beneficios también se han extendido a los docentes, lo cual genera costos fiscales mucho más altos que los previstos (OCDE, 2017d).

Para frenar el gasto y crear espacio para otras prioridades, es esencial reducir el gasto salarial general y poner en marcha mecanismos que eviten su resurgimiento y que no absorba la mayor parte de los nuevos ingresos en el futuro. Sin embargo, la solución no es implementar reducciones salariales y congelaciones de contrataciones de forma generalizada. Aunque a veces estos métodos abreviados son la única forma de reducir o contener el déficit en situaciones de emergencia, como ocurre con el presupuesto del 2018, cuando no van acompañados de reformas más profundas, estos tipos de medidas de emergencia no son suficientes para mejorar la sostenibilidad fiscal. La solución más bien está en implementar reformas duraderas en regímenes salariales del sector público, ajustadas al nivel de desarrollo y la capacidad institucional de Costa Rica.

Para bajar el gasto salarial al mismo tiempo que se reduce la complejidad del sistema de remuneraciones, la atención debe centrarse en la simplificación de los incentivos adicionales, acompañada de un mecanismo que garantice revisiones periódicas de estas asignaciones y límites institucionales agregados para evitar la continuación de la complejidad en el futuro. Por lo tanto, es lamentable que se suspendiera el proyecto de ley destinado a lograr que el sistema de incentivos fuera más equitativo y transparente, después de la amenaza de los sindicatos de convocar a una huelga general.

Además, para mantener los salarios del sector público bajo control, los ajustes salariales deben revisarse y alinearse mejor con la productividad de los servicios públicos. Hay dos opciones principales recomendadas para fijar los salarios públicos: (i) centralización en el Ministerio de Hacienda o (ii) descentralización acompañada de un marco vigoroso que incluya la remuneración basada en el rendimiento y/o méritos (FMI 2016c). Ambas opciones serían desafiantes: la fragmentación de la administración pública limita la viabilidad de la primera opción, mientras que la necesidad de mejorar el sistema de remuneraciones con base en el desempeño para que sea más transparente, eficiente y equitativo, hace que la segunda opción sea difícil de poner en práctica. Las mejores prácticas identificadas por el FMI para gestionar efectivamente el gasto salarial también incluyen: mejorar la previsión salarial a mediano plazo, fortalecer los vínculos entre los procesos de fijación salarial y los marcos fiscales, y desarrollar sistemas laborales con base en puestos, que ofrezcan más flexibilidad para ajustar los niveles de empleo a fin de garantizar la prestación eficiente de servicios (Forni y Novta, 2014; FMI, 2016c). Estas reformas deben coordinarse con las reformas en otras áreas del gasto público, especialmente en los sectores de salud y educación, que representan una gran proporción del empleo público (FMI, 2014a).

Los esfuerzos de reforma que se están implementando son dirigidos por la Comisión de Empleo Público que reúne a representantes de alto nivel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Servicio Civil y el Ministerio de la Presidencia. La Comisión ha redactado proyectos de ley que promueven la igualdad salarial para las mismas funciones que establecen una escala salarial única para altos funcionarios, junto con un sistema de información y un sistema de evaluación del desempeño basado en el logro de objetivos institucionales. En concreto, el paquete fiscal para el fortalecimiento de las finanzas públicas incluye medidas para poner un límite a los salarios base, establecer una escala salarial única para altos funcionarios, limitar los incentivos relacionados con la prohibición y la dedicación exclusiva, y revisar los incentivos con base en el desempeño.¹

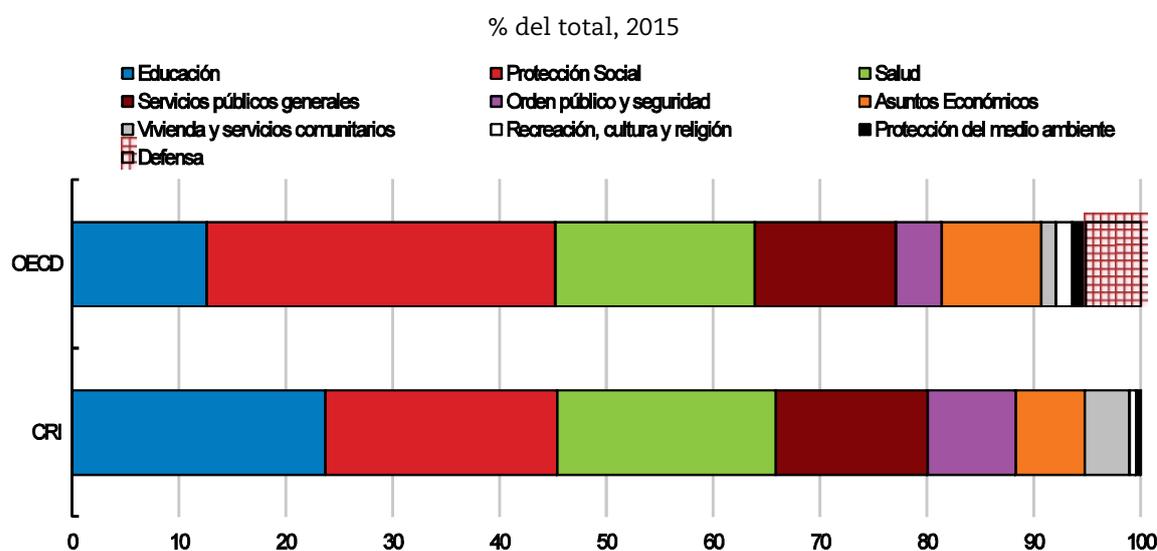
Mejoras en la eficiencia y la calidad del gasto público

Otra área prioritaria de acción por el lado del gasto es la eficiencia de los desembolsos, especialmente para gasto social (es decir, seguridad social, educación y salud), que representa más de dos tercios del presupuesto del gobierno general (Figura 1.9) y es relativamente alto en comparación con otros países de América Latina. Si bien este gasto ha sustentado los logros sociales excepcionales de Costa Rica en las últimas décadas, la calidad del gasto no ha mantenido el ritmo en términos de la cantidad o de los requisitos de una economía mundial rápidamente cambiante. Por lo tanto, aún hay espacio para mejorar los resultados en la esfera social gastando menos.

La prioridad para Costa Rica es cambiar de un énfasis en el volumen del gasto social para enfocarse en la manera de mejorar su calidad y eficiencia, incluso a través de mecanismos más rigurosos de rendición de cuentas, transparencia y evaluación de impactos. Esto es aún más necesario

dado que las ambiciones de desarrollo de Costa Rica y el envejecimiento de la población ejercerán una mayor presión sobre el gasto social.

Figura 1.9. Gasto del gobierno general por funciones



Fuente: FMI, base de datos de estadísticas de Finanzas Públicas; OCDE, Panorama de las Administraciones Públicas 2017.

Mejorar la calidad del gasto público también es una forma de reducir la informalidad y la evasión fiscal en un momento en que existe un creciente descontento en este sentido. Si bien todos los sectores son diferentes, todos se ven afectados por las fragmentaciones en la toma de decisiones y en la formulación de políticas, la complejidad y la baja coordinación.

Programas sociales: mejoras en la focalización y la eficiencia

Como ya se señaló en el Estudio Económico de la OCDE de Costa Rica 2016, una cuarta parte de los beneficios sociales proporcionados por el Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF), el principal mecanismo gubernamental para financiar la asistencia social y combatir la pobreza, se destina a hogares con ingresos medios y altos, lo cual sugiere que existe una focalización inadecuada. Esto limita su contribución a la reducción de la desigualdad, y también tiene un peso sobre las finanzas públicas (OCDE, 2017c). Además, la fragmentación institucional y la falta de coordinación se traducen en una duplicación de esfuerzos e ineficiencias del gasto, ya que las diferentes instituciones ofrecen programas similares con diferentes criterios de elegibilidad y diferentes registros de beneficiarios.

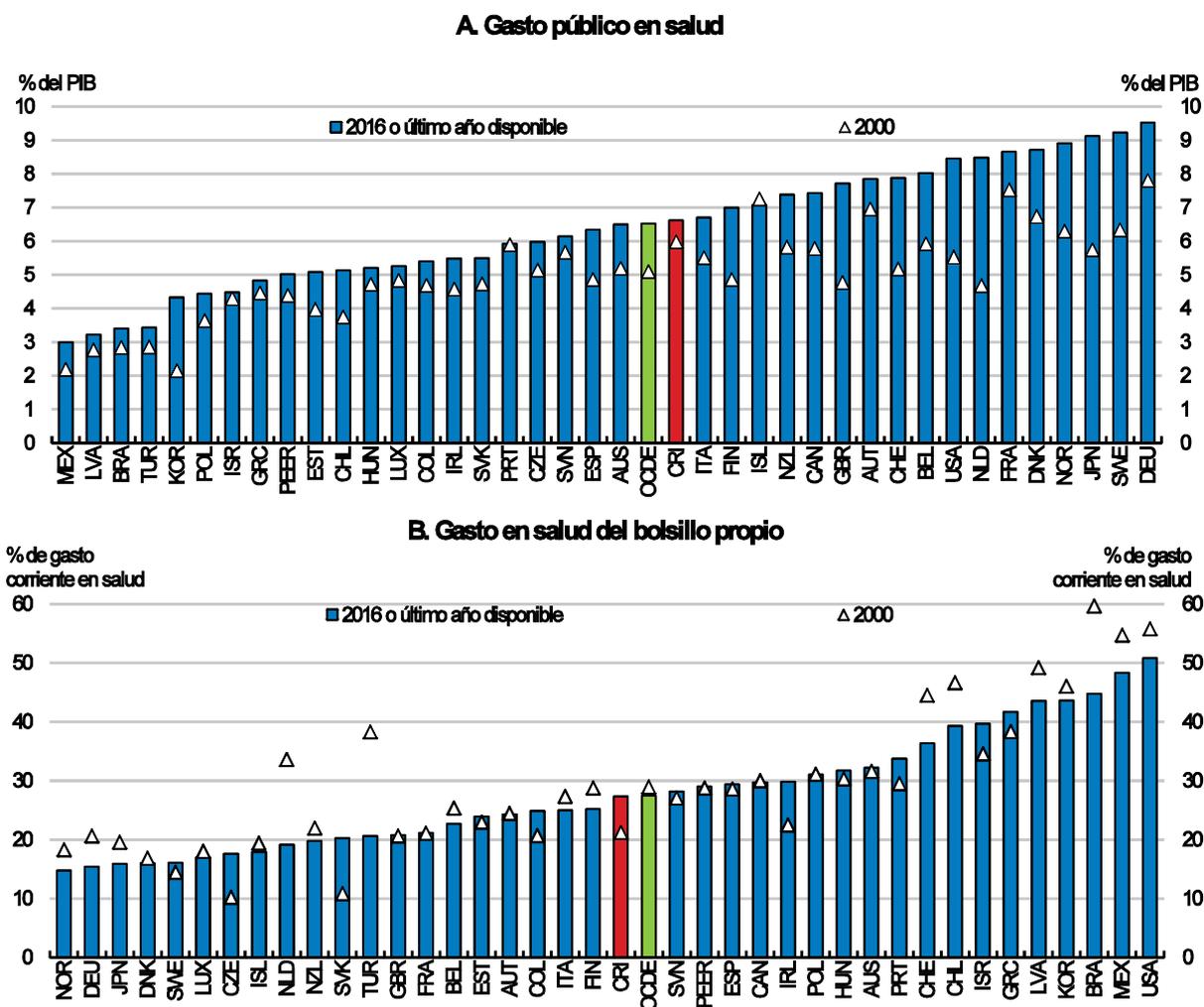
En este contexto, en el Estudio Económico de la OCDE de Costa Rica 2016 se recomendó la adopción de un marco unificado, basado en una lista única de beneficiarios. También hizo hincapié en la necesidad de evaluar los programas sociales y dirigir los recursos hacia aquellos que son efectivos mientras que los demás se van haciendo menos importantes. Desde entonces, los procesos se han ido alineando con estas recomendaciones (ver capítulo 2). Se creó una base de datos común para identificar a las familias necesitadas, y estos hogares están recibiendo servicios de asistencia social de manera integral. La base de datos también se está utilizando para mejorar la consistencia y la calidad de la ejecución del programa.

Atención de la salud: contención del gasto y reducción de la desigualdad en el acceso

El sistema de salud costarricense ha sido considerado como un modelo entre las economías de mercado emergentes (Banco Mundial, 2015). La atención de la salud prácticamente universal ha logrado reducir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida (hasta cerca de 80 años) mucho más allá de los logros en otros países de América Latina. Costa Rica se ubica cerca del promedio de la OCDE en la dimensión de salud de los indicadores de bienestar de la OCDE. Los servicios de salud prácticamente universales también contribuyeron a reducir las desigualdades.

Sin embargo, los aumentos recientes del gasto se han visto impulsados principalmente por aumentos en los salarios médicos y no han beneficiado a los pacientes mediante una mayor prestación de servicios médicos (OCDE 2017g, Banco Mundial, 2015). Mientras que el gasto público en salud como porcentaje del PIB de Costa Rica ahora se encuentra por encima del promedio en los países de la OCDE y continúa creciendo, la producción hospitalaria diaria promedio o la cantidad de visitas ambulatorias por profesional han disminuido, y los usuarios enfrentan tiempos de espera excesivamente largos (Figura 1.10). Si bien el tiempo de espera para una cirugía ha mejorado un poco desde el 2014, los pacientes todavía tienen que esperar un promedio de 452 días para una cirugía general y una cirugía infantil tiene una fila de espera de hasta 2 años. Los usuarios también pagan más de su propio bolsillo que en el promedio de los países de la OCDE por servicios de atención médica (aunque estos desembolsos todavía son mucho menores que en muchos otros países de América Latina). El aumento en los pagos del propio bolsillo sugiere que se puede estar construyendo un sistema de salud de dos niveles, donde aquellos que pueden permitírselo evitan largas esperas (o percepción de mala calidad) acudiendo al sector privado (OCDE, 2017g). En general, los logros de acceso universal de Costa Rica se están erosionando *de facto*.

Figura 1.10. Gasto público en salud



Nota: PEER se refiere a los 10 países de la OCDE no latinoamericanos con los niveles más bajos de PIB per cápita: República Checa, Grecia, Hungría, Letonia, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia y Turquía.
 Fuente: OCDE, base de datos de Gastos Globales en Salud.

Entonces el desafío para Costa Rica es lograr más con sus gastos en atención médica ya elevados, mejorando la eficiencia y restableciendo el acceso universal *de facto*. Por lo tanto, es necesario abordar varias deficiencias del sistema de salud, incluida la fragmentación excesiva, la falta de sistemas de información eficaces, los mecanismos deficientes de contención de costos, la dependencia excesiva de preparación de presupuestos con base en datos históricos y un sistema de

remuneración que no toma en cuenta el desempeño. Aunque estos problemas son comunes en todo el sector público costarricense, implican la adopción de medidas específicas para el sector de la salud.

La primera prioridad es mejorar la obtención de indicadores de desempeño, tales como costos unitarios y listas de espera. Esto ya se está haciendo con el Expediente Digital Único en Salud, que generará estadísticas e indicadores de desempeño en tiempo real. La segunda, según se recomendó en la Evaluación Económica de la OCDE de Costa Rica 2016, es que la asignación de recursos debe modernizarse para reflejar mejor los patrones demográficos y las tendencias de las enfermedades que cambian constantemente. Es necesario introducir planes de financiamiento relacionados con el diagnóstico, cuya efectividad para contener los costos sin perjudicar la calidad de los servicios ha sido demostrada por la OCDE (Pisu, 2014).

Mantener el control del gasto mientras se reducen los tiempos de espera es un desafío. Un camino a seguir, una vez que se establezca un sistema de pago al proveedor con base en grupos de clasificación según el diagnóstico y una base de datos nacional precisa y oportuna de los tiempos de espera hospitalarios para procedimientos específicos, permitiría a los pacientes elegir el hospital, incluyendo proveedores del sector privado. Un ejemplo exitoso es la implementación del Sistema Integrado para la Gestión de Listas de Espera para Cirugías en Portugal, que combina un sistema de gestión de información del tiempo de espera y de las listas de espera con vales que permiten la libre elección del proveedor y se entregan a los pacientes cuando alcanzan el 75% de los máximos tiempos de espera garantizados. Este sistema ha sido especialmente efectivo para disminuir los tiempos de espera, mientras que los esfuerzos anteriores que se enfocaban en entregar fondos adicionales para servicios adicionales habían fracasado (ver Siciliani, Borowitz y Moran, 2013).

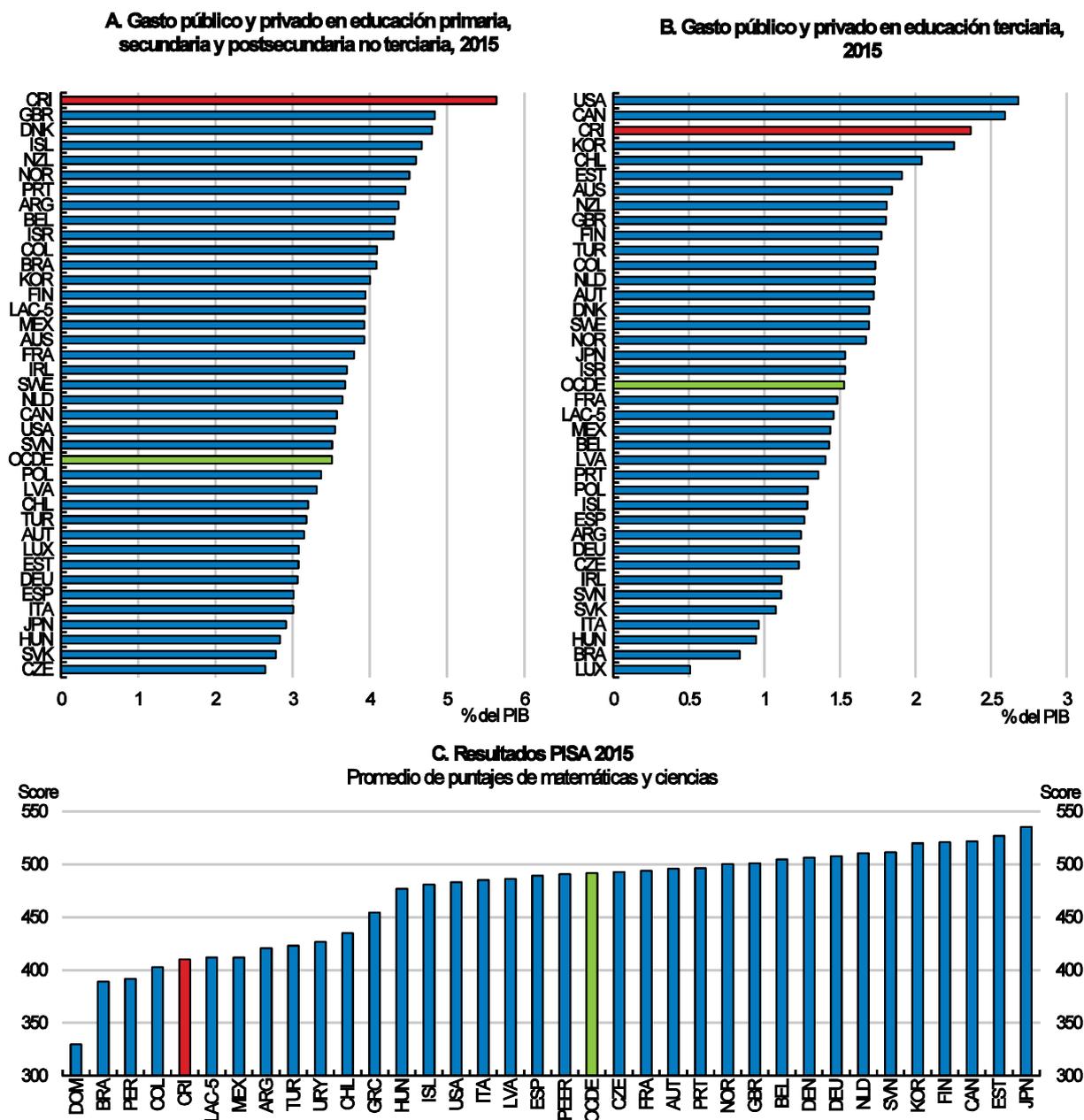
Las autoridades son conscientes de estos desafíos. Aunque los planes se encuentran en las primeras etapas, se está considerando la creación de un consejo de salud con el fin de brindar supervisión institucional y promover un mejor uso de información relevante (incluyendo información epidemiológica y demográfica) en la financiación y la prestación de servicios de salud. Además, se están mejorando los procesos de mediante una iniciativa conjunta con otros países de América Central.

Educación: énfasis en mejores resultados

La educación tiene un papel central en el desarrollo económico por medio de su impacto en el crecimiento de la productividad y la reducción de la desigualdad. Por lo tanto, ha sido una prioridad clave para Costa Rica, resultando en niveles de alfabetización y matrícula casi universales. La prioridad que se da a la educación en la estrategia de desarrollo de Costa Rica se refleja en el requisito constitucional de asignar el 8% del PIB al sector educativo. Como resultado, el gasto por estudiante casi se ha duplicado en la última década.

Sin embargo, también aquí, los resultados no mantienen el ritmo con los aumentos en los gastos. Mientras que Costa Rica actualmente gasta más en educación como porcentaje del PIB que el promedio de la OCDE (8,3% del PIB, la mayoría para la educación pública versus 5,2% del PIB promedio en los países de la OCDE, ver Figura 1.11, suma de paneles A y B) y absorbe alrededor de una quinta parte del gasto público total (el doble del promedio de la OCDE), el promedio de escolarización continúa siendo bajo incluso para las generaciones más jóvenes: solo la mitad de las personas entre 25-34 años han completado la educación secundaria versus más del 80% en los países de la OCDE; muchos estudiantes repiten grados en los primeros años de la educación secundaria y terminan abandonando el aula. Al finalizar la educación básica, el 30% de los estudiantes costarricenses ya abandonaron el sistema educativo y un tercio carece de destrezas básicas. Los estudiantes costarricenses obtienen un puntaje bajo en las pruebas PISA de la OCDE, lo que indica que existen problemas de calidad. Además, la desigualdad de acceso ha aumentado entre los niños de entornos desfavorecidos que tienen menos probabilidades de completar la educación secundaria (Estado de la Nación, 2016 y 2017; OCDE, 2017e), a pesar del éxito de los programas *Yo me apunto* y *Avancemos* para reducir el nivel de deserción y aumentar la matrícula de niños de familias de bajos ingresos.

Figura 1.11. El gasto en educación es alto pero los resultados son bajos



Nota: Los datos del gasto educativo corresponden a 2015 o al último año disponible; los datos de Costa Rica son de 2013. PEER se refiere a los 10 países de la OCDE no latinoamericanos con el PIB per cápita más bajo: República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia y Turquía. LAC-5 se refiere al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

Fuente: OCDE, base de datos indicadores de financiación de la educación; OCDE, base de datos PISA 2015.

A pesar de que en las condiciones fiscales actuales el gasto público en educación del 8% del PIB no se justifica, el acceso a una educación de buena calidad no solo mejora el crecimiento y el bienestar a largo plazo, sino que también garantiza que cada ciudadano pueda realizar su pleno potencial; además, parece que existe un consenso en la sociedad de que la educación es una parte integral del pacto social de Costa Rica. Para garantizar que este nivel de inversión en efecto genere un crecimiento inclusivo, es necesario mejorar la calidad y la equidad de los resultados educativos. Para mejorar la efectividad del gasto y los resultados de las políticas educativas, es necesario hacer un cambio de enfoque en Costa Rica para volver a centrarse en los resultados, para lo cual se requiere establecer mecanismos de evaluación y monitoreo con el fin de medir el desempeño y los resultados, corregir las deficiencias en el rendimiento y mantener las mejoras en la calidad (OCDE 2017e).

Costa Rica ya se han dado pasos en estas direcciones con la implementación continua de una estrategia orientada a los resultados para las escuelas, que incluye metas concretas en términos de gestión y resultados académicos. Un proyecto de ley que está en la Asamblea Legislativa se enfoca en exigir la acreditación de programas de formación docente impartidos por universidades privadas mientras se implementa un nuevo plan de estudios para dar más énfasis a las habilidades de pensamiento crítico en el plan de estudios. Además, se han establecido nuevas reglas procurando reducir el alto índice de repetición de grado. También hay conversaciones iniciales sobre la necesidad de reformar las pruebas de Bachillerato que actualmente impiden que muchos estudiantes obtengan su título de educación secundaria superior, y un proyecto piloto de educación dual tiene como objetivo brindar a los estudiantes formación técnica relevante para el trabajo, además de la educación académica.

Para aprovechar estos esfuerzos se requerirá priorizar el gasto educativo en tres áreas principales:

- La expansión de la educación infantil y preescolar para cubrir a grupos de bajos ingresos y mejorar la calidad son aspectos clave para mejorar los resultados educativos. Esto también contribuiría a reducir la desigualdad y respaldar la participación femenina en la fuerza laboral. Sin embargo, solo el 63% de los niños asisten a dos años de educación preescolar (OCDE 2017e). Los servicios para la primera infancia tienden a enfocarse más en la salud y la nutrición que en las habilidades cognitivas, lingüísticas, emocionales y sociales que los niños necesitan desarrollar en los primeros años (OCDE 2017e). En general, los servicios de educación temprana y preescolar requieren un mayor énfasis en el aprendizaje, y además deben estar plenamente integrados en el presupuesto y la política educativa.
- Es necesario reorientar los recursos hacia a la educación secundaria, que es el eslabón más débil en el sistema educativo de Costa Rica, especialmente dado que la alta tasa de deserción hace que el financiamiento de la educación terciaria sea muy regresivo. En particular, debería garantizarse que la Educación Diversificada ofrezca oportunidades a todas las personas, incluyendo a quienes desean ingresar al mercado laboral, en vez de centrarse en la preparación de una pequeña elite que asistirá a la universidad (OCDE 2017e). Para esto es necesario mejorar la calidad de la educación básica, con énfasis especial en los estudiantes y comunidades más desfavorecidos. También se podría brindar un apoyo más temprano y más específico a los estudiantes con mayor riesgo de deserción escolar en lugar de depender de las calificaciones y la repetición, que son formas costosas e ineficaces para superar las dificultades de aprendizaje que se usan tan comúnmente en Costa Rica. Aunque la repetición ha disminuido de más del 40% en el 2009 al 31% en el 2015, después de las reformas educativas emprendidas en los últimos 10 años, esta tasa continúa siendo muy superior al promedio de la OCDE del 10% (OCDE, 2017e). Otra medida para reducir las altas tasas de deserción de la educación secundaria es proceder con los planes de las autoridades para desarrollar la educación y la formación profesional (véase el capítulo 2).
- Es importante dedicar más recursos a la formación inicial y en el trabajo de los docentes y a la provisión de material educativo. Según los resultados de las pruebas PISA, el 38% de los estudiantes están matriculados en centros educativos donde los directores indican que la escasez de materiales educativos (por ejemplo, libros de texto, equipos informáticos, biblioteca o materiales de laboratorio) obstaculizan el rendimiento estudiantil. Esta estrategia debe complementarse con el establecimiento de mayores estándares para los docentes y los centros educativos, respaldados por un liderazgo más estratégico del gobierno central que marque el compromiso y la dirección del cambio. Todos los actores del sistema deben ser responsables de las mejoras.
- Por otro lado, los recursos pueden liberarse aprovechando las cohortes más pequeñas que ingresan a la educación primaria donde el número promedio de estudiantes por clase (14) ya está por debajo del promedio de la OCDE (21, ver OCDE 2017e), junto con la revisión del financiamiento de la educación terciaria, que es sumamente regresivo y donde el avance de la reforma se ha estancado.

Abordaje de los problemas de sostenibilidad de las pensiones

La amplia cobertura del sistema multipilar de pensiones es otro gran logro de Costa Rica, donde, con datos a 2014 dos tercios de los trabajadores contribuyen o están afiliados a un plan de pensiones, y el 75% de las personas mayores de 65 años reciben una pensión (OCDE, 2017c); esta es una de las

mayores coberturas entre los países de América Latina y el Caribe. El sistema de pensiones de Costa Rica está estructurado en tres niveles. El primer nivel consiste en un sistema en el cual las pensiones son financiadas a través de las contribuciones de los afiliados activos; el segundo nivel es un plan de ahorro obligatorio con cuentas individuales, y el tercer nivel consiste en un ahorro voluntario para la jubilación. También existe una red de protección para la vejez, y está dirigida a los ancianos en condición de pobreza.

El principal problema de sostenibilidad que enfrenta el sistema de pensiones de Costa Rica tiene que ver con el sistema de pensiones estatales, donde estas son financiadas a través de las contribuciones de los afiliados activos, con un pilar de beneficios definidos administrado por el Caja Costarricense del Seguro Social. Otras fuentes de vulnerabilidad provienen de las pensiones de los docentes y del sistema judicial, que están actuarialmente desequilibradas. A pesar de una reforma que se adoptó en el 2005 para aumentar progresivamente las contribuciones, y del progreso reciente en la reducción de la jubilación anticipada, el sistema entrará en una situación de déficit en el mediano plazo. Según las estimaciones más recientes, esto ocurrirá entre 2020 y 2030 dependiendo del crecimiento económico, los salarios y la cobertura del sistema; las reservas se agotarán entre 2027 y 2035 (ver Arias López et al., 2016). Como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) tiene garantía estatal, esto representa una responsabilidad implícita del gobierno.

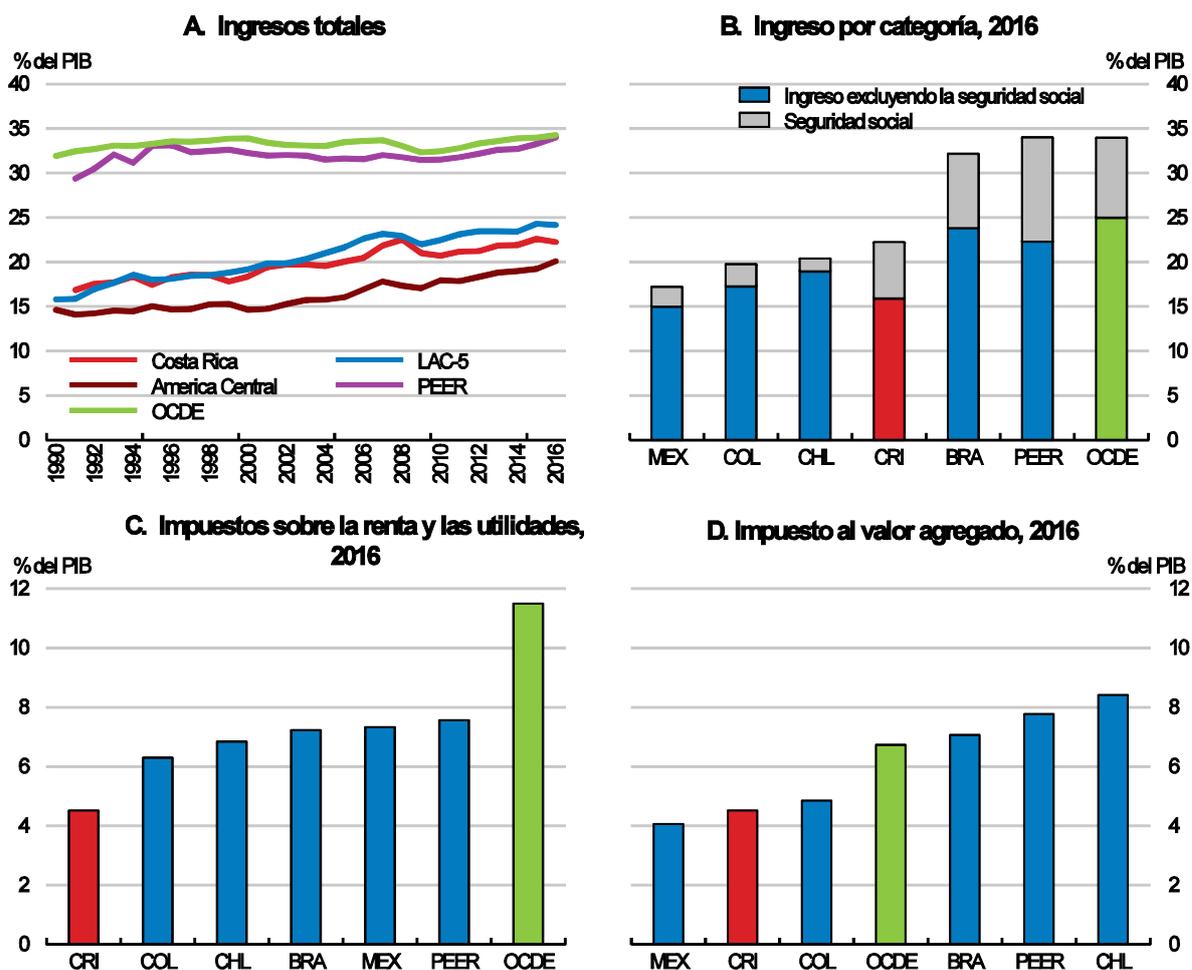
Incluso si las reformas en curso para abordar la informalidad pueden contribuir a ampliar la cobertura, el sistema de pensiones debe someterse a importantes reformas para garantizar la sostenibilidad a mediano plazo. Si bien las contribuciones aumentaron en un 1 punto porcentual de los salarios en junio de 2017, aún se necesitan propuestas más amplias para abordar la sostenibilidad del sistema de pensiones, las cuales están actualmente en discusión, aplicando los hallazgos y recomendaciones del estudio actuarial de sostenibilidad del sistema de pensiones realizado por Arias López et al., (2016). Los esfuerzos de reforma deben enfocarse en la indexación de los parámetros de titularidad de las pensiones, como los beneficios o la edad legal de jubilación, o en los cambios en la esperanza de vida, en lugar de aumentar más las contribuciones, ya que esto puede provocar un aumento en la informalidad.

Asimismo, la gestión de los activos de las pensiones debe modernizarse para obtener rendimientos más elevados y más estables. La mayoría de los activos se concentra en la deuda soberana costarricense, lo cual los hace muy sensibles a los cambios en la calificación crediticia y en la sostenibilidad del endeudamiento de Costa Rica. Por ejemplo, una rebaja en la calificación crediticia de Costa Rica tendría un impacto grave en la sostenibilidad del sistema, con posibles efectos negativos de retroalimentación en la calificación crediticia del país. Para reducir los riesgos de dicho ciclo de retroalimentación negativo, es importante que los fondos de pensiones adopten una estrategia de financiamiento más diversificada.

Aumento de los ingresos tributarios y mejoras del poder redistributivo de la política tributaria

En poco más del 20% del PIB, los ingresos fiscales son mucho más bajos que en la mayoría de los países comparables (Figura 1.12). La alta evasión de impuestos, las reducidas bases impositivas y una multiplicidad de gastos tributarios significan que existe espacio para aumentar los ingresos de manera que puedan sustentar el crecimiento y reducir la desigualdad. Las autoridades estiman que la evasión y la elusión fiscal representaron el 8,22% del PIB en 2013. Las exenciones tributarias, que ascienden al 5% del PIB, y que continúan otorgándose, reducen aún más la recaudación de impuestos (Estado de la Nación, 2017), reducen la capacidad redistributiva del sistema tributario y también generan distorsiones en la asignación de recursos. Dada la urgencia de equilibrar el presupuesto, y que las reformas para mejorar la eficiencia del gasto durarán algún tiempo, una prioridad clave para Costa Rica sigue siendo aumentar los ingresos públicos con un mayor avance en la reducción de la evasión fiscal, la reducción de exenciones y la aprobación de una reforma fiscal.

Figura 1.12. Hay margen para seguir aumentando los ingresos, especialmente el IVA y el impuesto sobre la renta

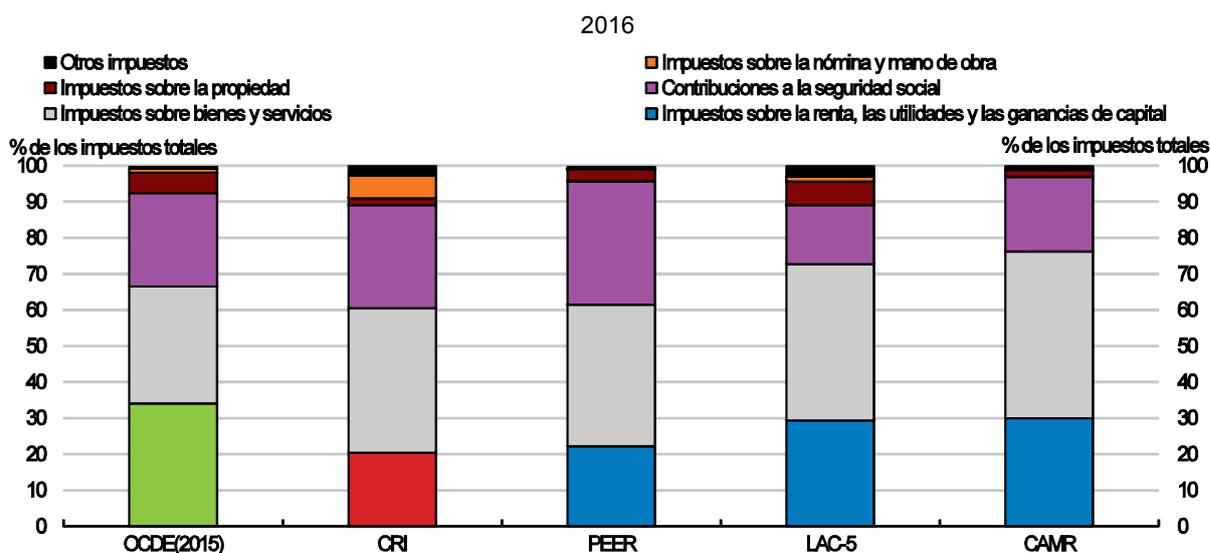


Nota: Los datos se expresan en porcentaje del PIB a precios de mercado para el gobierno general. LAC-5 es un promedio no ponderado de: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Centroamérica es un promedio no ponderado de Belice, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador. PEER es un promedio no ponderado de los 10 países de la OCDE no latinoamericanos con el PIB per cápita más bajo y la información disponible: República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia y Turquía. Para los paneles B, C y D, la OCDE es un promedio no ponderado de los datos de 2015.

Fuente: OCDE, base de datos de estadísticas de Ingresos; OCDE/IDB/CIAT Revenue Statistics in Latin America (2018).

La combinación de impuestos de Costa Rica difiere marcadamente de los promedios regionales de los países de la OCDE o de América Latina y el Caribe (LAC) (Figura 1.13). El sistema impositivo depende en exceso de las contribuciones a la seguridad social, que representan más de un tercio de los ingresos totales, en comparación con el promedio de la OCDE del 26%, o el de LAC-5 de menos del 20%. Las altas contribuciones a la seguridad social generan distorsiones en el mercado laboral y ofrecen incentivos para que los trabajadores, en particular los de bajos ingresos, permanezcan en el sector informal y para que los empleadores contraten trabajadores informales, lo que reduce la base impositiva y genera desigualdades. Además, las contribuciones a la seguridad social se gravan a tasas fijas, pero con una base mínima de contribución, lo que resulta en una *cuña fiscal* que es altamente regresiva en los niveles más bajos de la distribución (OCDE, 2017b, Figura 1.15).²

Figura 1.13. La estructura tributaria de Costa Rica depende en gran medida de las contribuciones a la seguridad social



Nota: PEER incluye los 10 países de la OCDE no latinoamericanos con el PIB per cápita más bajo: República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia y Turquía. LAC-5 es un promedio no ponderado de: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. CAMR es un promedio no ponderado de Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, El Salvador. OECD es un promedio no ponderado de los datos de 2015.

Fuente: OCDE, base de datos de estadísticas de ingresos - Latinoamérica y países miembros de la OCDE.

Además, se recaudan ingresos limitados del impuesto sobre la renta a personas (IRP), que tampoco contribuye a reducir la alta desigualdad. Los impuestos sobre los ingresos, las ganancias y las ganancias de capital representan menos del 20% de los impuestos totales, lo que contrasta con más de un tercio de los países de la OCDE. La recaudación adicional de ingresos también podría provenir de los impuestos sobre la propiedad, que representan alrededor del 6% de los ingresos totales en los países de la OCDE y LAC-5, pero menos del 2% en Costa Rica.

Mejoras adicionales en la recaudación de impuestos

La evasión y elusión fiscal no solo reducen los ingresos tributarios en alrededor de un tercio, sino que perjudican la integridad y la equidad del sistema impositivo y, en última instancia, afectan negativamente la moral tributaria. La evasión y elusión de impuestos se presentan de distintas formas y afectan a todos los tipos de ingresos fiscales en Costa Rica. Está afectando especialmente el impuesto sobre las ventas: según la OCDE (2017b), las pérdidas de ingresos por concepto de impuestos sobre las ventas debido al incumplimiento se estiman en aproximadamente 30%, y la evasión de impuestos por parte de quienes ejercen profesiones liberales es especialmente alta: 55% de las personas físicas y jurídicas que ejercen actividades de servicios profesionales rentables indican que perciben cero ganancias en su declaración para el impuesto sobre la renta (OCDE, 2017b). Esta forma de evasión reduce el progreso general del sistema impositivo ya que estos profesionales tienden a recibir altos ingresos. Brockmeyer y Marco (2016) estimaron que en el 2014 una cuarta parte de las empresas y casi una quinta parte de los profesionales independientes no completaron la declaración de impuestos sobre la renta, mientras que respectivamente el 14,4% y una quinta parte no presentaron la declaración de impuestos sobre las ventas.

La administración tributaria y las reformas de recaudación son fundamentales. Las autoridades ya han dado pasos importantes, especialmente con el uso de nuevas tecnologías para la recaudación de impuestos. En particular, el *Modelo predictivo*, introducido en el 2016 utiliza los datos fiscales electrónicos para identificar inconsistencias y comportamientos poco comunes de los contribuyentes, que por lo tanto son considerados como posibles casos de incumplimiento y fraude fiscal, tales como el uso de proveedores falsos, con el objetivo de obtener beneficios fiscales, la subdeclaración de ingresos netos totales por profesionales, y la subfacturación. Los primeros resultados se evaluarán a finales del 2017. Otras herramientas tecnológicas nuevas para verificar la declaración de impuestos y luchar contra la evasión fiscal incluyen un sistema en línea de *Administración Tributaria Virtual* (ATV) para fomentar que las declaraciones se hagan en línea; el sistema *TICA* dedicado a los

procedimientos aduaneros de importación en línea; *DENUNCIEYA* que facilita la denuncia desde la página web o desde dispositivos móviles; *COLMENA* que utiliza la minería de datos para detectar evasores de impuestos; el *Sistema de Información Geográfica Tributaria* (SIGT) que ayuda a ubicar las propiedades afectadas por el Impuesto Solidario; y el Sistema *AMPO* diseñado para fortalecer el control de los grandes contribuyentes. El despliegue progresivo de la facturación electrónica, que comenzó con los contribuyentes más grandes en el 2017, también es un paso importante.

Otras propuestas que se analizan actualmente como parte de la reforma fiscal incluyen devoluciones de impuestos de hasta el 1% del IVA a las empresas que utilizan facturas electrónicas, requisitos más estrictos para la presentación y transparencia fiscal para las empresas, así como medidas para la lucha contra la corrupción en el sistema tributario.

Estos esfuerzos van en la dirección correcta y ya han logrado una mayor recaudación de impuestos en 2016 y 2017. Pero hay otras reformas que podrían fortalecer la administración tributaria y las capacidades de recaudación como se señaló en la OCDE (2017b), incluyendo:

- Exigir que las sociedades inactivas, usadas con frecuencia para ocultar activos tanto para propósitos impositivos (y no impositivos), se registren ante la administración tributaria y que presenten declaraciones de impuestos y cumplan con el sistema tributario general.
- Integrar la administración de las contribuciones fiscales y la de seguridad social para que las empresas no puedan subdeclarar los costos laborales ante el sistema de seguridad social y exagararlos ante la administración tributaria.
- Modernizar aún más la administración tributaria a través de la computarización, realizar evaluaciones de cumplimiento basadas en el riesgo y aumentar la cantidad y la capacitación del personal empleado en la administración tributaria.
- Fortalecer las capacidades en auditoría fiscal.
- Instaurar disposiciones que requieran que todos los profesionales mantengan registros contables y emitan recibos, adoptar una definición más estricta de los gastos deducibles y centrar las auditorías en profesiones de mayor riesgo.

Además, las medidas para lograr que el sistema tributario sea más justo, como la simplificación y la reducción de las exenciones fiscales (ver a continuación) también podrían contribuir a mejorar el cumplimiento con el pago de impuestos.

Avanzar con la reforma fiscal

Para recaudar ingresos adicionales, el Poder Ejecutivo redactó un proyecto de ley que introduciría dos nuevas categorías superiores al impuesto sobre la renta a personas (IRP), con tasas del 20% y 25%, a 5 y 10 veces el ingreso promedio, aumentando así su progresividad. El Poder Ejecutivo también había presentado una reforma al IVA, con la intención de aumentar la tasa impositiva del 13% al 15% y ampliar la base impositiva ampliando la recaudación del IVA a todos los sectores de servicios. Estas reformas al IVA y al IRP estaban en línea con las recomendaciones anteriores de la OCDE para ampliar la base tributaria, aumentar la progresividad y simplificar el sistema impositivo. Por otra parte, la introducción de un sistema del IVA plenamente eficaz y funcional no solo es positiva, sino que el sistema de reembolsos del IVA estaba bien diseñado para evitar impactos negativos en los hogares más pobres; además, está en línea con la perspectiva de que una tasa de cero o una reducción de las tasas del IVA no son la mejor manera de abordar los problemas de pobreza. Las estimaciones del FMI basadas en los datos de las encuestas de hogares sugieren que, en general, el paquete de reforma tributaria podría haber aumentado la progresividad del sistema tributario y contribuido a reducir la desigualdad de ingresos (FMI 2017b). Además, habría permitido lograr aumentos significativos en la recaudación de ingresos: las autoridades estiman que las reformas al IVA y al IRP habrían generado ingresos adicionales por un valor de 1,24% del PIB y 0,79% del PIB, respectivamente. El bloqueo político en la Asamblea Legislativa hizo que el Poder Ejecutivo retirara estas reformas planificadas.

Como parte del conjunto integral de medidas para la sostenibilidad fiscal (*Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*), la propuesta de reforma fiscal actual es una versión modificada de la propuesta original, pero aún contempla la transformación del impuesto sobre las ventas actuales en un IVA plenamente eficaz y funcional, extendido al sector de los servicios, aumentando así la neutralidad

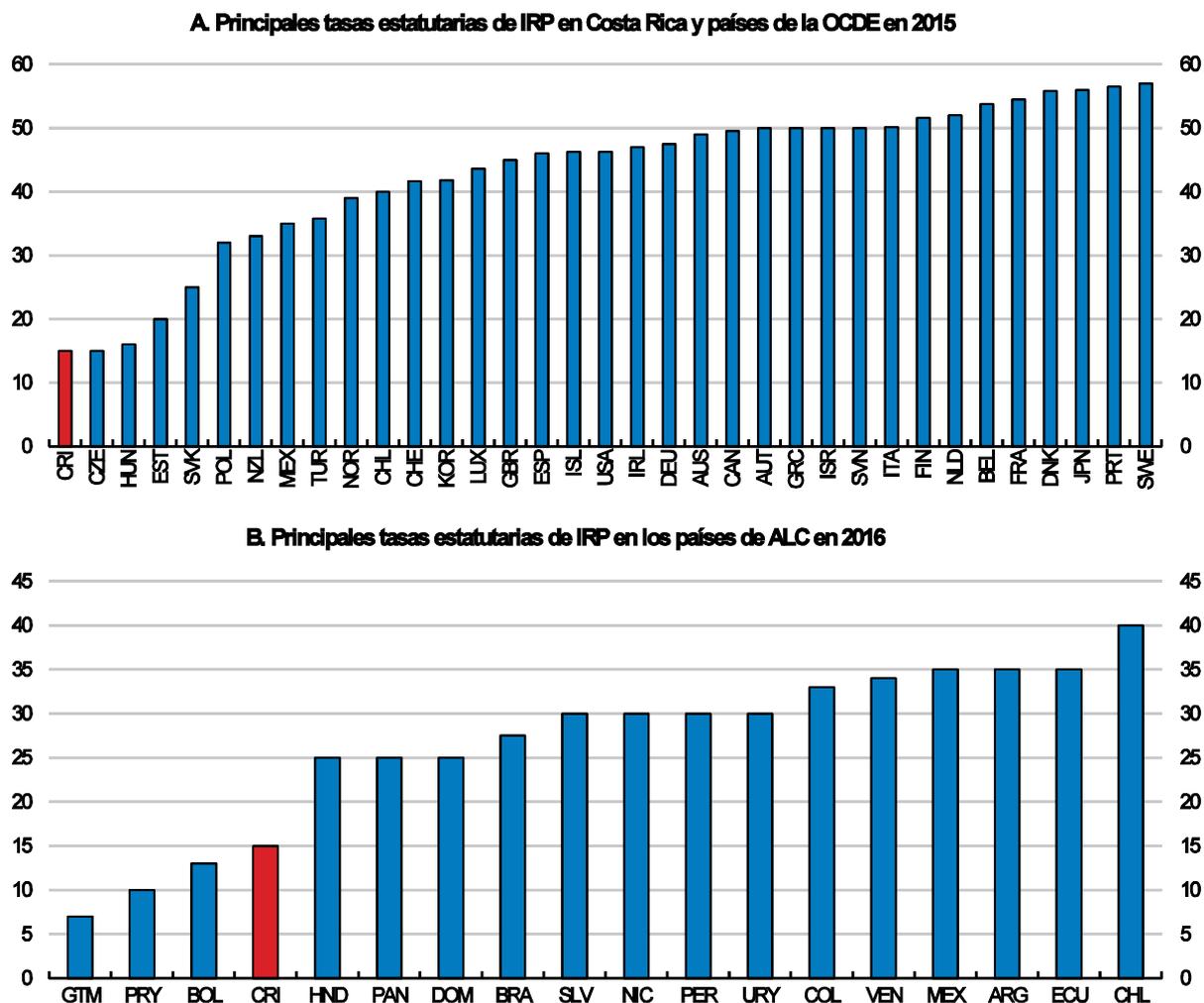
fiscal; también aumenta los impuestos sobre las ganancias de capital al 15%. Estas reformas permitirán un aumento en la recaudación de impuestos del 1,4% del PIB (Cuadro 1.3), en lugar del 2,03% que se planeó originalmente.

Los planes actuales son solo un primer paso y aún no satisfacen la necesidad de un abordaje más amplio y más completo que mejore la contribución del sistema tributario al crecimiento inclusivo, al tiempo que aumenta los ingresos. Los gastos fiscales continúan siendo demasiado numerosos y los diferentes impuestos que enfrentan los distintos tipos de ingresos son una fuente de injusticia. Las reformas propuestas dejan a muchos de ellos intactos. En particular:

- La reforma al IVA aún deja muchas exenciones. Los bienes exentos incluyen los bienes de la canasta básica de consumo que incluye más de 250 bienes; bienes esenciales para la educación; medicinas, insumos agrícolas; una cantidad de bienes culturales; el queroseno; y el consumo mensual de energía eléctrica cuando no supera los 250 kW / h (OCDE, 2017b).
- La multiplicidad de tasas reducidas para las PyMEs va en contra de los hallazgos de la OCDE en el sentido de que esto tiende a limitar el crecimiento de las PyMEs, mientras que eliminarlas o reducir las podría liberar recursos para recortes en las tasas impositivas empresariales legales (OECD, 2017b).
- En el IRP, las reformas no reducen el alto umbral de los ingresos a partir del cual los contribuyentes individuales comienzan a pagar el impuesto sobre la renta. Los empleados costarricenses comienzan a pagar el IRP solo cuando sus ganancias exceden el 150% del salario promedio. Este umbral libre de impuestos es alto en comparación con la práctica actual entre los países de la OCDE y de LAC. En general, solo el 14% de los asalariados costarricenses paga impuestos sobre la renta. Además, las tasas del impuesto sobre la renta a personas son bajas (Figura 1.14). El esquema de tasas del IRP de 2017 consta de solo tres categorías. Las tasas impositivas sobre los ingresos laborales oscilan entre el 0% hasta ingresos mensuales de CRC 793.000 (EUR 1.320) que pagan el 10%, y los ingresos mensuales laborales que superan los CRC 1.190.000 (EUR 1.980) que pagan el 15%.

Una reforma más ambiciosa que reduzca los gastos fiscales permitiría que el sistema tributario fuera más justo y menos complejo y además contribuiría a reducir la evasión fiscal. Adicionalmente, crearía cierto espacio para reducir las tasas impositivas en el futuro y ayudar a reequilibrar los impuestos para que dependan menos de las contribuciones a la seguridad social. Las contribuciones a la seguridad social representan una porción mucho más alta de los ingresos fiscales que en los países de América Latina o de la OCDE. Sin embargo, estos impuestos son regresivos; aumentan los costos laborales y perjudican el empleo, especialmente para las personas menos calificadas, y fomenta la informalidad (Figura 1.15). Además, la gran dependencia de las contribuciones a la seguridad social que por definición están vinculadas al empleo, para financiar el sistema de salud y los programas para la reducción de la pobreza, es insostenible a largo plazo. Tras el aumento de la informalidad y el envejecimiento de la población, ya solo el 53% de la población contribuye formalmente a la CCSS, en comparación con el 70% de hace diez años.

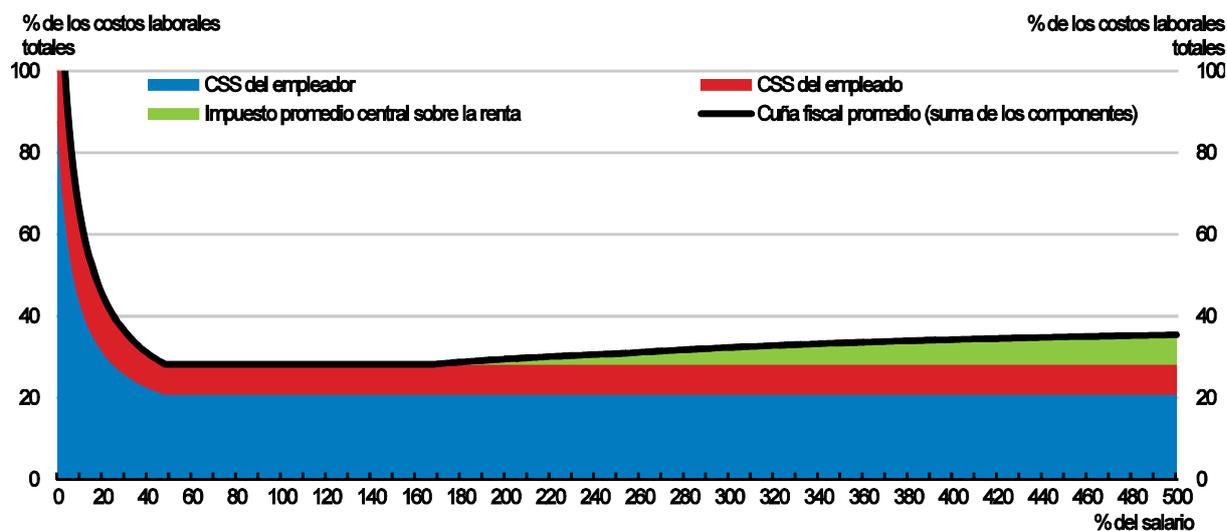
Figura 1.14. Hay margen para recaudar ingresos adicionales de impuesto de renta a personas (IRP)



Fuente: OCDE, Tax Policy Reviews: Costa Rica 2017.

Figura 1.15. Los trabajadores de bajos ingresos enfrentan una gran cuña fiscal

Cuña fiscal promedio en los diferentes niveles salariales expresada como % del salario promedio en 2016



Fuente: OCDE, Tax Policy Reviews: Costa Rica 2017.

Modernización del marco fiscal

Para promover los esfuerzos de consolidación y asegurar la sostenibilidad fiscal a mediano plazo, es necesario que en Costa Rica se considere la modernización del marco fiscal mejorando la regla fiscal tal como está planificada actualmente, y se introduzca un marco multianual de gastos plenamente efectivo y funcional y un consejo fiscal. En particular, existe evidencia de que es más probable que la consolidación fiscal tenga éxito y conduzca a la sostenibilidad de la deuda a mediano plazo si el país adopta una regla fiscal bien diseñada (Guichard et al., 2007; Molnár, 2012). Sin embargo, el papel positivo de las reglas fiscales para fortalecer la sostenibilidad fiscal que se encuentra en la literatura empírica también puede reflejar que los países más disciplinados son los más propensos a adoptar reglas fiscales. Las reglas fiscales no deben verse como la solución mágica para resolver problemas de sostenibilidad fiscal y no conducen a una mejora a largo plazo si no están asociadas con un compromiso político sólido. Sin embargo, hay algunas herramientas que pueden ayudar a cumplir con las reglas, como son los marcos de gastos y los consejos fiscales (Fall et al., 2015).

Además, el *Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo* publicado cada año por el Ministerio de Hacienda en el cual se detalla el pronóstico de referencia del gasto y los supuestos subyacentes, no llega a ser un marco operativo de gastos a mediano plazo que sea plenamente efectivo tal como se define en el Principio 2 de la *Recomendación del Consejo sobre Gobernanza Presupuestaria* de la OCDE, (OCDE, 2015b). De hecho, ante la falta de un objetivo fiscal claro, este documento no establece límites para las principales categorías de gastos.

Actualización de la nueva regla fiscal

El nuevo paquete de reforma fiscal prevé la introducción de una regla fiscal de gastos para complementar la norma presupuestaria equilibrada existente incluida en la Constitución y en la *Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos* del 2001. La regla existente funciona como una regla de oro, ya que establece que los préstamos pueden usarse únicamente para financiar gastos de inversión (Lledó et al., 2017).³ Sin embargo, esta no se ha cumplido en los últimos años. La introducción de una regla de gasto fiscal sería un paso en la dirección correcta y una señal clara de que las autoridades renovaron el compromiso político con la sostenibilidad fiscal. La combinación resultante de una regla de presupuesto equilibrado y una regla de gastos es particularmente apropiada en Costa Rica, donde el gasto público ha continuado aumentando desde la crisis financiera mundial, y estaría en línea con las tendencias recientes en otros países.

La regla de gastos propuesta limita el gasto actual del gobierno central cuando la relación de deuda a PIB es demasiado alta y les permite crecer a la misma tasa que el PIB nominal cuando el nivel de deuda se considera sostenible. Más precisamente:

- Cuando la deuda al final del año fiscal anterior es inferior al 30% del PIB o la relación de gasto a PIB actual es inferior al 17%, el crecimiento anual del gasto corriente no debe exceder el crecimiento nominal promedio del PIB en los últimos 4 años.
- Cuando la deuda al final del año fiscal anterior está entre el 30% y el 45% del PIB, el crecimiento anual del gasto corriente no debe exceder el 85% del crecimiento del PIB nominal promedio en los últimos 4 años.
- Cuando la deuda al final del año fiscal anterior se encuentra entre el 45% y el 60% del PIB, el crecimiento anual del gasto corriente no debe superar el 75% del crecimiento del PIB nominal promedio en los últimos 4 años.
- Cuando la deuda al final del año fiscal anterior supera el 60% del PIB, el crecimiento anual del gasto total no debe superar el 65% del crecimiento del PIB nominal promedio en los últimos 4 años.
- La regla se implementará gradualmente para evitar recortes drásticos. Solo afecta el gasto corriente, para evitar que la inversión pública se vea afectada por los esfuerzos de consolidación, a menos que la deuda supere el 60% del PIB.

La nueva regla aborda algunos de los factores que han impedido el cumplimiento de la regla existente después de la recesión asociada a la crisis financiera mundial: la falta de flexibilidad y las cláusulas de salida bien especificadas. De acuerdo con la cláusula de salida prevista, en circunstancias excepcionales, como por ejemplo una recesión económica o una emergencia nacional que requiere un aumento de los gastos corrientes del 0,3% del PIB o más, la norma puede suspenderse temporalmente. Esto es muy importante dada la alta probabilidad de que ocurran desastres naturales en Costa Rica. Cuando el crecimiento real del PIB supera el 6% durante dos años consecutivos, el Ministerio de Hacienda podría limitar el crecimiento del gasto corriente. Además, se introduciría una evaluación periódica de la exención de impuestos y de las cláusulas con fecha de vencimiento, de acuerdo con recomendaciones anteriores de la OCDE.

Algunas otras características de la regla prevista son más cuestionables. En primer lugar, la regla prevé que todos los proyectos de ley nuevos tendrán que evaluarse en relación con los objetivos de sostenibilidad fiscal. Esto es positivo, pero a menos que se aborde la dependencia excesiva de las asignaciones obligatorias de fondos con fines específicos, se corre el riesgo de que esta característica de la regla genere nuevas asignaciones y rigideces, especialmente considerando la ley aprobada por la Asamblea Legislativa en agosto de 2017 que estipula que todos los nuevos proyectos de gasto público deben indicar la financiación respectiva. Y aún más importante, reconociendo la dificultad de establecer una sola unidad responsable del cumplimiento de la regla fiscal dada la alta fragmentación del presupuesto, la nueva ley prevé una responsabilidad compartida entre el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República para el cumplimiento de la regla. Claramente, este es un proceso complejo y el segundo mejor para corregir la fragmentación y aumentar la proporción del gasto público total bajo la supervisión del Ministerio de Hacienda.

En general, todavía es difícil ver cómo se puede garantizar que el cumplimiento con la regla fiscal va a estar de acuerdo con las prioridades estratégicas de Costa Rica, si la importancia de la asignación de fondos con fines específicos, el gasto obligatorio y el débil control del Ministerio de Hacienda sobre el proceso presupuestario no se aborda junto con la instauración de la regla. Si bien instaurar la nueva regla prevé cierto fortalecimiento de los mecanismos para asegurar el cumplimiento de la regla fiscal, aún carece de un compromiso y de una estrategia claros para reemplazar estas características injustificadas, por marcos más modernos y eficientes de gestión presupuestaria y control del gasto.

Con el tiempo, las autoridades costarricenses también podrían considerar establecer un fondo para casos imprevistos ya que la probabilidad de que ocurran acontecimientos inusuales es alta. Los fondos para casos imprevistos también pueden ayudar a prevenir políticas procíclicas en épocas buenas, asegurando que se ahorren los superávits inesperados, lo cual fomenta el cumplimiento con las reglas. Los fondos para casos imprevistos podrían utilizarse posteriormente para financiar déficits no anticipados derivados de hechos imprevisibles, o incluso políticas de estabilización de corto plazo. En Costa Rica ya existe un fondo para desastres, el Fondo Nacional de Emergencias, financiado parcialmente con superávits para enfrentar incidentes imprevistos, como desastres naturales y guerras (FMI, 2013). El fondo está compuesto por el 3% de las ganancias de las empresas estatales y el superávit presupuestario de ingresos no asignados a gastos específicos. Pero como lo destacó el FMI (2013), este fondo no cubre otras contingencias como aquellas derivadas de efectos macroeconómicos sobre los ingresos presupuestarios o casos de naturaleza legal, como las sentencias contra el Estado. Además, en la práctica, la financiación ha sido muy volátil y casi todos los fondos se han utilizado cada año y no han sido suficientes para solucionar las necesidades asociadas con los desastres.

Fortalecimiento del proceso presupuestario

Adopción de un acuerdo de gasto multianual

Se ha demostrado que los acuerdos de gastos multianuales son una herramienta eficaz para controlar el gasto público a mediano plazo y garantizar el sustento a las prioridades estratégicas del gobierno. Sería una herramienta complementaria esencial para una regla del gasto. Y además, respaldaría los esfuerzos de consolidación en el corto plazo. De hecho, las consolidaciones fiscales exitosas de los años noventa en los Países Bajos, con el acuerdo de la Coalición de 1994 sobre objetivos multianuales, y Suecia, que introdujo topes máximos nominales de tres años para los desembolsos totales en 1996, se basaron en dichos marcos (Blöndal y Kristensen, 2002; Bosworth, 2010). Una característica interesante en el caso de Suecia es el requisito de compensar los excesos de costos con reducciones en la misma área del programa, o ahorros en los costos durante los dos años siguientes.

Actualmente casi todos los miembros de la OCDE han establecido un marco de gastos operativos a mediano plazo. En la mayoría de los casos, lo aprueban los ministros (52% de los países) o los legisladores (34% de los países) (ver OCDE, 2014a). Un marco de gastos de este tipo puede consagrarse en una ley o establecerse en una política o estrategia que decida el gobierno mediante otros arreglos. Costa Rica debe aprovechar el marco de mediano plazo para establecer un marco de gastos multianual eficaz y funcional. Para ser eficaz, debe tener las siguientes características (Principio 2, Recomendación del Consejo sobre Gobernanza Presupuestaria, OCDE 2015b):

- Tener poder real para establecer límites a las principales categorías de gastos, para cada año en el mediano plazo.
- Estar completamente alineado con las restricciones presupuestarias de arriba-hacia-abajo acordadas por el gobierno.
- Basarse en pronósticos realistas para el gasto de línea de base (es decir, el uso de políticas existentes), incluyendo un esquema claro de los supuestos clave utilizados.
- Mostrar la correspondencia con los objetivos de gasto y productos a entregar de los planes estratégicos nacionales.
- Incluir suficientes incentivos institucionales y flexibilidad para garantizar que se respeten los límites del gasto.

Contabilización de pasivos contingentes

Las materializaciones de pasivos contingentes son una fuente importante de dificultades fiscales. La experiencia internacional muestra que la falta de transparencia en la divulgación y la preparación para la materialización de pasivos contingentes ha conducido a aumentos significativos en la deuda pública, desencadenando crisis fiscales (FMI, 2012). Por lo tanto, especificar la posición fiscal de un país debe incluir una evaluación de estas fuentes de riesgo fiscal. En Costa Rica, provienen principalmente de la garantía estatal ilimitada para los depósitos en bancos estatales (incluyendo los depósitos denominados en moneda extranjera) y una mayor exposición de las empresas estatales y la CCSS a la deuda soberana. En particular, la CCSS (que administra el fondo de pensiones contributivas) y la empresa estatal de seguros (cuyos seguros también se benefician de una garantía estatal) mantienen montos considerables de deuda estatal en su portafolio. Como parte del proceso de fortalecimiento del marco del proceso presupuestario de Costa Rica, es necesario que las autoridades identifiquen todas las fuentes de exposición a riesgos fiscales y evaluar sus posibles implicaciones futuras.

Una institución fiscal independiente podría contribuir al cumplimiento con las reglas fiscales

Las instituciones fiscales independientes (IFI) se consideran una de las innovaciones recientes más importantes en la gestión de las finanzas públicas (Von Trapp, Lienert y Wehner, 2016) y se ven cada vez más como un complemento necesario de las reglas fiscales para promover una política fiscal sana y finanzas públicas sostenibles. En particular, su función es garantizar que los objetivos fiscales sean realistas, monitorear la situación fiscal y verificar que se cumplan las reglas. Al hacer sus análisis públicos, también aumentan los costos en términos de reputación por no cumplir con las reglas (Lledó et al., 2017, Von Trapp et al., 2016). Notablemente, Beetsma y Debrun (2016) han demostrado que las IFI contribuyen a mejorar la comprensión del público sobre la calidad de la política fiscal y que esto contribuye a una mejor alineación de los incentivos para los votantes y los legisladores, y ayuda a reducir el sesgo de déficit. También pueden orientar al gobierno sobre el momento en es razonable apartarse de estas reglas (ver Calmfors y Wren-Lewis, 2011).

La creación de un consejo fiscal en Costa Rica sería un complemento útil a la nueva regla fiscal, especialmente dado el cumplimiento limitado con la regla existente; además, confirmaría el compromiso de las autoridades con una política fiscal sólida. La IFI también actuaría como un órgano de control para alertar al público si el gobierno estuviera intentando hacer un mal uso de las cláusulas de salvaguardia o se basara en pronósticos erróneos. Además de este rol, el consejo fiscal podría tener una función de coordinación en la estrategia de consolidación fiscal y liderar las reformas para mejorar el marco presupuestario. Una vez que se restablezca la sostenibilidad fiscal, también desempeñará un papel clave en la evaluación de los riesgos fiscales.

Existen muchos tipos diferentes de IFI y cada uno debe reflejar la configuración institucional específica y la situación de cada país. Sin embargo, todas las IFI efectivas comparten algunas características clave: independencia, imparcialidad, transparencia y responsabilidad. Aprendiendo de las IFI pasadas y actuales, la OCDE ha definido 22 Principios para Instituciones Fiscales Independientes a fin de orientar a los países para mejorar el desempeño actual de estas IFI y apoyar a aquellos que están considerando la creación de una IFI (OCDE, 2014b). Estos principios deberían guiar el diseño de un futuro consejo costarricense para garantizar su relevancia y supervivencia dentro del ciclo político.

Mejoras en la gestión de la deuda

La gestión de la deuda desempeña un papel clave en la contención del costo del servicio de la deuda y en la reducción de los riesgos en la situación actual de una deuda pública elevada y creciente. El gobierno depende en gran medida de los mercados locales de capital para satisfacer sus necesidades de financiamiento: tres cuartas partes de la deuda de Costa Rica consiste en deuda emitida internamente (Figura 1.21). Los crecientes déficits presupuestarios y un pequeño mercado de capitales han ejercido una presión al alza sobre las tasas de interés en los últimos dos años.

Sin embargo, existen varios problemas asociados con el marco de gestión de la deuda en Costa Rica. Como en muchas otras áreas de la administración pública, la gestión de la deuda se caracteriza por la segmentación y la falta de una estrategia a mediano plazo. Tanto el Ministerio de Hacienda como el Banco Central de Costa Rica emiten y administran la deuda, siendo el primero responsable de las deudas con vencimientos a más de tres años (alrededor del 85% de la deuda total) el Banco Central es responsable de las deudas con vencimientos a menos de tres años. Sin embargo, en los últimos años ambas organizaciones han emitido deuda fuera de sus competencias (Mendis, 2016). Además, en apego a la Ley 8131, dos departamentos dentro del Ministerio de Hacienda participan en la gestión de la deuda: la Tesorería Nacional es responsable de la deuda local, mientras que el Departamento de Crédito Público es responsable de la deuda externa. Esta estructura crea superposiciones e ineficiencias, ya que la coordinación y comunicación que existen entre estas entidades no son suficientes para garantizar la claridad sobre la división de responsabilidades de la gestión general de la deuda y un marco fiscal y de deuda unificado a mediano plazo.

Según las mejores prácticas definidas por el FMI (FMI, 2014b, Awadzi, 2015), la centralización de todas las funciones de la deuda en una sola unidad u organismo reduce la fragmentación y promueve la gestión efectiva del riesgo de la cartera total de la deuda. Ha existido una tendencia internacional hacia la consolidación de la gestión de la deuda bajo una sola oficina, las llamadas Oficinas de Gestión de la Deuda (OGD). Los beneficios de las OGD van desde minimizar los costos fiscales y de endeudamiento explícitos e implícitos; aumentar la intermediación y la eficiencia financieras mediante la eliminación de organizaciones duplicadas y competidoras; mejorar la transparencia y la comunicación con los mercados, y profundizar los mercados de capital (ver Blommestein y Hubig, 2012). En muchos países de la OCDE, las OGD no solo han contribuido a reducir los costos de financiación y lograr que los mercados se mantengan accesibles durante las crisis, sino que también ayudaron a equilibrar las necesidades de financiación con las preferencias de riesgo del público mediante Enfoques de Activos y Pasivos (EAP) para el manejo de deudas y la integración de pasivos contingentes implementando la planificación fiscal a mediano plazo (Mendis, 2016).

Sin embargo, para crear una OGD independiente es necesario contar con una configuración institucional sofisticada con gerentes altamente experimentados. Las limitaciones institucionales y de habilidades actuales limitarían la efectividad de una OGD en Costa Rica. Por lo tanto, en el corto plazo, la estructura actual de 2 oficinas podría mantenerse, con responsabilidades para la gestión diaria de la deuda de todos los valores (emisión, servicio, contabilidad, monitoreo) concentrados en la Tesorería Nacional, mientras que el Departamento de Crédito Público se centraría en el análisis, el pronóstico y la comunicación con los inversores. Las mejores prácticas del FMI reconocen que cuando la consolidación de las funciones de gestión de la deuda no es factible, el marco legal debería ayudar a promover la coordinación entre los distintos departamentos o entidades con responsabilidad diaria para las operaciones de gestión de la deuda. A pesar de mejoras recientes, especialmente luego de la introducción de un Comité de Subasta donde el Departamento de Crédito Público y la Tesorería Nacional participan activamente, este mecanismo de coordinación no ha asegurado la adopción de mejores prácticas en términos del manejo de deuda, tales como lograr una reducción en el alto volumen de emisiones sin suficiente separación en el tiempo, y lograr una estrategia moderna de comunicación con los inversionistas y agencias calificadoras.

Otro reto es la dependencia de las ventas directas de deuda entidades públicas no financieras, lo que ha contribuido a mayores costos de endeudamiento, falta de transparencia, desigualdad de oportunidades con respecto a los inversionistas del sector privado, y poca liquidez y actividad comercial en el mercado secundario (Estado de la Nación 2016). Si bien esta práctica tiene la ventaja de proporcionar una base estable de inversionistas, a la vez tiende a aumentar los costos de la deuda. Además, a medida que las necesidades de financiamiento público sigan creciendo, estas superarán la capacidad de absorción de estas entidades y traerán nuevos desafíos. Para alejarse de esta práctica sería necesario desarrollar mercados locales de deuda, incluso mediante una reducción en la cantidad de valores de referencia para permitir una curva de rendimiento del gobierno líquida y adecuadamente comparable, y una mejor comunicación con los mercados. Desafortunadamente, las reformas en estas áreas se han estancado.

Recuadro 1.3. Recomendaciones de política fiscal

(Las recomendaciones principales incluidas en el Resumen Ejecutivo están en negrita)

Restablecer la sostenibilidad fiscal:

- **Implementar medidas inmediatas para reducir el déficit presupuestario en un 3% del PIB durante 2018-20 para estabilizar la relación de deuda a PIB, por medio de un conjunto integral de medidas para aumentar los ingresos, frenar el gasto y fortalecer la regla fiscal. En el mediano plazo, implementar medidas para reducir la relación de deuda a PIB a niveles prudentes al tiempo que se deja suficiente espacio fiscal para atender contingencias.**
- **Reducir las rigideces presupuestarias asociadas con la asignación obligatoria de ingresos con fines específicos.**
- Reducir la fragmentación del sector público. Aprobar el proyecto de ley para cerrar las instituciones no funcionales y el borrador de decreto para cerrar las comisiones no funcionales.

Mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público para respaldar mejor el crecimiento y la equidad:

- **Simplificar el sistema de remuneración de los trabajadores del sector público para controlar mejor el costo de la planilla.**
- Evaluar iniciativas recientes para integrar programas sociales fragmentados en términos de su capacidad, para evitar la duplicación de programas y mejorar la focalización.
- Continuar desarrollando la capacidad técnica para monitorear y evaluar los resultados de los programas específicos con miras a racionalizar el gasto.
- Reducir la rigidez y la asignación obligatoria de fondos del presupuesto a los programas sociales.
- Garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones mediante la indización de los parámetros de derecho a pensión. Mantener los esfuerzos recientes para controlar los beneficios asociados con los regímenes de pensiones especiales. Una vez asegurada la sostenibilidad fiscal, ampliar la cobertura de las pensiones no contributivas utilizando un enfoque de asignación basado en el nivel de ingreso.
- Mejorar el monitoreo de la calidad y los resultados de los servicios de salud, mediante la recopilación de indicadores de desempeño de manera estandarizada. Fiscalizar el cumplimiento con los estándares establecidos de prestación de servicios de la salud.
- Mejorar los mecanismos de contención de costos estableciendo límites a los gastos, introduciendo sistemas de alerta temprana para advertir al gobierno central sobre el riesgo de un gasto excesivo para permitir la adopción de medidas correctivas. Acelerar el esfuerzo continuo para adoptar el Sistema de Cuentas de Salud de la OCDE para ayudar a administrar el crecimiento del gasto.
- Reasignar el gasto hacia etapas tempranas de la educación y la educación secundaria, en particular, hacia escuelas con altas tasas de deserción.

Aumentar los ingresos fiscales y mejorar el poder redistributivo de la política tributaria:

- Aprobar la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*, que convierte el impuesto sobre las ventas actual en un IVA moderno con una base tributaria más amplia que incluye servicios, e impuestos sobre los ingresos de capital.
- Una vez estabilizado el índice de endeudamiento, cambie gradualmente la combinación de impuestos de las contribuciones al seguro social hacia una mayor dependencia del IVA, el impuesto sobre la renta y los impuestos relacionados con el medio ambiente. Considerar aumentar los ingresos adicionales mediante el aumento del 13% al 15% de la tasa de IVA estándar, complementada con medidas específicas para compensar a las personas menos favorecidas por su impacto regresivo. Ampliar la base del impuesto sobre la renta a personas (IRP) disminuyendo el umbral del IRP bajo el cual no se debe pagar IRP y aumentar las tasas superiores del IRP.

Medidas para mejorar el marco fiscal:

- **Introducir un marco de gasto multianual y un consejo fiscal.**
- **Modernizar la gestión de la deuda reduciendo el número de valores de referencia y mejorando la comunicación con los mercados.**
- **Evaluar los pasivos contingentes.**
- Consolidar la gestión de la deuda en una sola unidad para reducir la fragmentación y promover una gestión eficaz del riesgo.

Notas:

1. Los incentivos por prohibición son compensaciones financieras derivadas de la prohibición de que algunos funcionarios ejerzan una profesión debido a un posible conflicto de interés, mientras que los incentivos por dedicación exclusiva se pagan como contrapartida del acuerdo de los funcionarios públicos de no emprender actividades privadas.
2. Para trabajadores que ganen menos de CRC 228 530 por mes (alrededor del 50% del salario promedio de 2016), las contribuciones a la seguridad social se calculan con base en un umbral de ingreso de CRC 228 530, independientemente del nivel de ingresos efectivo (OCDE, 2017b).
3. Los artículos 176 y 179 de la Constitución Política de Costa Rica establecen que las finanzas públicas deben ser equilibradas y sostenibles. La Regla de Oro se refleja en el Artículo 6 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Referencias

- Arias López R., L.A. Barboza Chinchilla y J.A. Ramírez González (2016), “Estudio actuarial del seguro de invalidez, vejez y muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social”, Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias, Escuela de Matemática.
- Awadzi, E. (2015), “Designing legal frameworks for public debt management”, *IMF Working Paper*, No. 15/147, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Designing-Legal-Frameworks-for-Public-Debt-Management-43045>.
- Baddock E., P. Lang y V. Srivastava (2015), “Size of the public sector: government wage bill and employment”, Global Solutions Group on HRM Governance Global Practice, Banco Mundial, Washington DC, <http://pubdocs.worldbank.org/en/379851455220883932/Size-of-the-Public-Sector-SummaryNote-120415.pdf>.
- Batini, N. et al. (2014), “Fiscal multipliers: size, determinants, and use in macroeconomic projections”, *Technical Notes and Manuals*, Fiscal Affairs Department, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, <https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2016/12/31/Fiscal-Multipliers-Size-Determinants-and-Use-in-Macroeconomic-Projections-41784>.
- Beetsma, R. y X. Debrun (2016), “Fiscal councils: rationale and effectiveness”. *IMF Working Paper*, No. 16/86, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Fiscal-Councils-Rationale-and-Effectiveness-43859>.
- Blommestein, H. y A. Hubig (2012), “A critical analysis of the technical assumptions of the standard micro portfolio approach to sovereign debt management”, *OECD Working Papers on Sovereign Borrowing and Public Debt Management*, No. 4, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/5k9fdwrf5rvj-en>.
- Blöndal, J. (2001a), “Budgeting in Sweden”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1/1, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art4-en>.
- Blöndal, J. (2001b), “Budgeting in Canada”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1/2, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art10-en>.
- Blöndal, J. and J. K. Kristensen (2002), “Budgeting in the Netherlands”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1/3. <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art16-en>.
- Bosworth, B. (2010), “The role of expenditure reform in fiscal consolidations”, Paper prepared for IMF seminar, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0706_imf_fiscal_forum_bosworth.pdf.
- Brockmeyer, A. y M. Hernández (2016), “Taxation, information, and withholding: evidence from Costa Rica”, *Policy Research Working Paper*, no. WPS7600, Banco Mundial, <http://documents.worldbank.org/curated/en/447111468195552292/Taxation-information-and-withholding-evidence-from-Costa-Rica>.
- Calmfors, L y S. Wren-Lewis (2011), “What should fiscal councils do?”, *CEifo Working Paper*, No. 3382.
- Chaverri Morales, C. (2016), “Límite natural de deuda para la economía costarricense”, Documento de Investigación, No. 07-2015, Banco Central de Costa Rica, San José, <http://www.bccr.fi.cr/investigacioneseconomicas/sectorpublico/2016-DI-08-LmiteNaturalDeuda.pdf>.
- Downes, R., D. Moretti y T. Shaw (2017), “Budgeting in Sweden”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 16/2, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-16-5jg1f8p0jh7b>.
- Eichengreen, B., P. Gupta, y O. Masetti (2017), “Are capital flows fickle? Increasingly? And does the answer still depend on type?” *World Bank Policy Research Paper*, No. 7972, Banco Mundial,

- Washington DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/195801487166902153/Are-capital-flows-fickle-Increasingly-and-does-the-answer-still-depend-on-type>.
- Eichengreen, B. y P. Gupta (2016), “Managing sudden stops” *World Bank Group Policy Research Working Paper*, No. 7639, Banco Mundial, Washington DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/877591468186563349/Managing-sudden-stops>.
- Estado de la Nación (2017), *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, Estado de la Nación, San José, <http://estadonacion.or.cr/2017/>.
- Estado de la Nación (2016), *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, Estado de la Nación, San José, <https://www.estadonacion.or.cr/22/>.
- Estevão, M. y I. Samake (2013), “The economic effects of fiscal consolidation with debt feedback”, *IMF Working Paper*, No. 13/136, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/The-Economic-Effects-of-Fiscal-Consolidation-with-Debt-Feedback-40614>.
- Fall, F. et al. (2015), “Prudent debt targets and fiscal frameworks”, *OECD Economic Policy Paper*, No. 15, OECD Publishing, OECD, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrtjmmmt9f7-en>.
- FMI (2015), “Costa Rica: Staff Report for the 2014 Article IV Consultation”, *IMF Country Report*, No. 15/29, Fondo Monetario Internacional, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Costa-Rica-Staff-Report-for-the-2014-Article-IV-Consultation-42682>.
- FMI (2017a), “Costa Rica: 2017 Article IV Consultation”, *IMF Country Report*, No. 17/156, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/06/27/Costa-Rica-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-44991>
- FMI (2017b), “Costa Rica: Selected issues and analytical notes”, *IMF Country Report*, No. 17/157, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/06/27/Costa-Rica-Selected-Issues-and-Analytical-Notes-44992>
- FMI (2017c) “Western Hemisphere: tale of two adjustments”, *Regional Economic Outlook*, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, <https://www.imf.org/en/Publications/REO/WH/Issues/2017/05/10/wreo0517>
- FMI (2016a) “Understanding the slowdown in capital flows to emerging markets” in *World Economic Outlook: Too Slow for Too Long*, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/>
- FMI (2016b), “Costa Rica: 2016 Article IV Consultation”, *IMF Country Report*, No. 16/131, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Costa-Rica-2016-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-43916>.
- FMI (2016c), “Case studies on managing government compensation and employment – institutions, polices, and reform challenges”, *IMF Policy Paper*, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, <http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Case-Studies-on-Managing-Government-Compensation-and-Employment-Institutions-Policies-and-PP5043>.
- FMI (2014a), “Public expenditure reform: making difficult choices” *IMF Fiscal Monitor*, April, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, <http://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2016/12/31/Public-Expenditure-Reform-Making-Difficult-Choices>.
- FMI (2014b), “Revised guidelines for public debt management”, *IMF Policy Paper*, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Revised-Guidelines-for-Public-Debt-Management-PP4855>.
- FMI (2013), “Costa Rica: fiscal transparency assessment”, *IMF Country Report No. 13/316*, IMF Fiscal Affairs Department, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13316.pdf>.
- Forni, L. y N. Novta (2014), “Public employment and compensation reform during times of fiscal Consolidation”, *IMF Working Paper*, No. WP/14/192, Fondo Monetario Internacional,

- Washington DC, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Public-Employment-and-Compensation-Reform-During-Times-of-Fiscal-Consolidation-42413>.
- González Pandiella, A. y M. Gabriel (2017), "Deconstructing income inequality in Costa Rica: An income source decomposition approach", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1377, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/77759015-en>.
- Guichard, S. et al. (2007), "What promotes fiscal consolidation: OECD country experiences", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 553, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/180833424370>.
- Koepke, R. (2015) "What drives capital flows to emerging markets: A survey of the empirical literature", *Institute of International Finance Working Paper*.
- Lenain, P., R. Hagemann y D. Carey (2010), "Restoring fiscal sustainability in the United States", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 806, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5km5zrsp9230-en>.
- Lledó V. et al. (2017), "Fiscal rules at a glance", Fondo Monetario Internacional, Washington DC, <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>.
- Mendis, C. (2016), "Public debt management in Costa Rica", OCDE, documento interno de la OCDE.
- Ministerio de Hacienda (2017), "Ley 9514 presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2018", Ministerio de Hacienda, San José, [http://www.hacienda.go.cr/docs/5a3944837edcf Comentarios%20Ley%20de%20Presupuesto%202018.pdf](http://www.hacienda.go.cr/docs/5a3944837edcf%20Comentarios%20Ley%20de%20Presupuesto%202018.pdf).
- Molnár, M. (2013), "Fiscal consolidation: What factors determine the success of consolidation efforts?", *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2012/1, http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2012-5k8zs3twgmjic.
- OCDE (2017a), *OECD Economic Outlook, Volume 2017 Issue 2*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2017-2-en.
- OCDE (2017b), *OECD Tax Policy Reviews: Costa Rica 2017*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264277724-en>.
- OCDE (2017c), *Labour Market and Social Policy Review: Costa Rica*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264282773-en>.
- OCDE (2017d), "PGC accession assessment report: Costa Rica", Public Governance Committee, Public Governance and Territorial Development Directorate, informe interno de la OCDE preparado para el examen de revisión de acceso de Costa Rica.
- OCDE (2017e), *Education in Costa Rica*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264277335-en>.
- OCDE (2017f), *Government at a Glance Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en>.
- OCDE (2017g), *OECD Reviews of Health Systems: Costa Rica*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264281653-en>.
- OCDE (2016b), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2016*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en.
- OCDE (2015a), "Recommendation of the Council on Budgetary Governance", OECD, París, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=319&InstrumentPID=347&Lang=en&Book=False>.
- OCDE (2015b), *Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en>.
- OCDE (2014a), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en>.
- OCDE (2014b), *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*, OECD Publishing, París, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>.

- OCDE /BID (2014), "Executive Budget Flexibility", in *Government at a Glance: Latin American and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209480-24-en>.
- Pisu, M. (2014), "Overcoming vulnerabilities of health care systems", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1132, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz159228n6j-en>.
- Price, R. (2010), "Achieving and sustaining fiscal consolidation" in *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-11-en>.
- Oviedo, A.M. et al. (2015), "Costa Rica's Development: From good to better", *Systematic Country Diagnostic*, Banco Mundial, Washington DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/847271468190746362/pdf/97489-CSD-P149582-Box391476B-PUBLIC-From-Good-to-Better.pdf>.
- Price, R. (2010), "The political economy of fiscal consolidation", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 776, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5kmdq798lls-en>
- Siciliani, L., M. Borowitz y V. Moran (eds.) (2013), *Waiting Time Policies in the Health Sector: What Works?*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179080-en>.
- Von Trapp, L., I. Lienert y J. Wehner (2016), "Principles for independent fiscal institutions and case studies", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 15/2, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-15-5jm2795tv625>.
- Wehner, J. (2007), "Budget reform and legislative control in Sweden", *Journal of European Public Policy*, Vol. 14/2, pp. 313-332.
- World Bank (2015), "Central America social expenditures and institutional review: Costa Rica", *Public Expenditure Review*, No. 97416, Banco Mundial, Washington DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/927631468011103545/Central-America-social-expenditures-and-institutional-review-Costa-Rica>

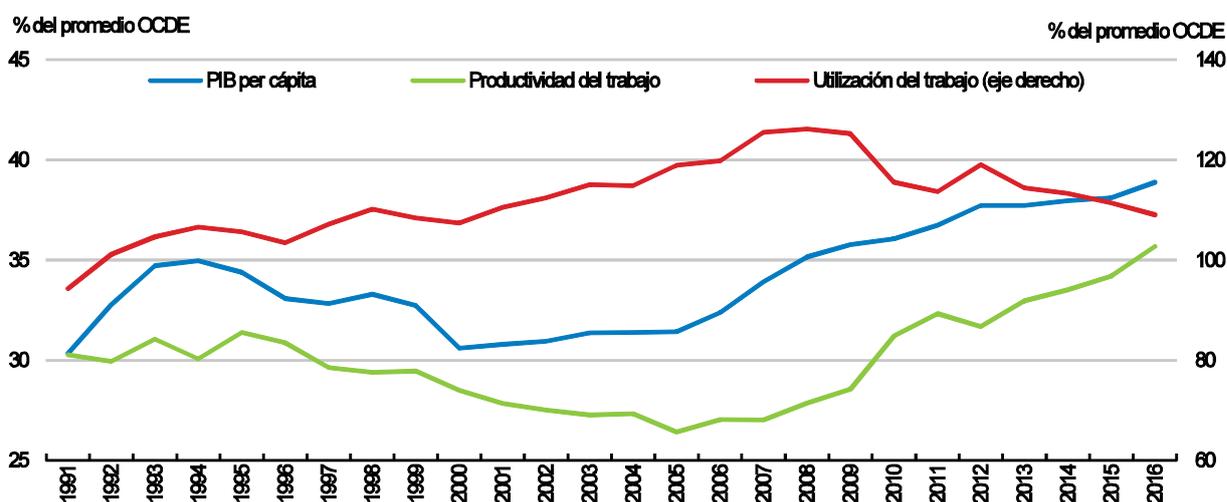
CAPÍTULO 2

POLÍTICAS ESTRUCTURALES PARA IMPULSAR LA PRODUCTIVIDAD Y LA INCLUSIÓN

Debido a las anteriores reformas estructurales, Costa Rica ha disfrutado de un considerable crecimiento del PIB y los niveles de productividad están convergiendo gradualmente hacia el promedio de los países de la OCDE. Sin embargo, persisten grandes brechas en cuanto al PIB per cápita y a la productividad, y no todas las personas se han beneficiado de este crecimiento. La desigualdad ha aumentado y las condiciones del mercado laboral son fuente de preocupación. En Costa Rica existe una menor proporción de la población de trabajadores empleados de la que existe en casi todos los países de la OCDE, el desempleo continúa estando muy por encima del nivel que tenía durante la crisis financiera mundial, la participación en el mercado laboral ha disminuido y la proporción de empleos informales es alta. Reconociendo estos desafíos, se ha acelerado recientemente el impulso a la reforma estructural, incluyendo reformas de políticas en curso o planificadas en varias áreas que presentan oportunidades de beneficio para todas las personas, fomentando tanto la productividad como la inclusión. Estos incluyen esfuerzos para combatir la informalidad del mercado laboral, simplificar la estructura del salario mínimo, aumentar la competencia y reducir las cargas reglamentarias. Además de reformas adicionales en estas áreas prioritarias, también es necesario hacer mejoras en la política estructural para mejorar los resultados y reducir las desigualdades en la educación, y abordar brechas importantes en la infraestructura del transporte.

A pesar de que los logros económicos y sociales de Costa Rica han sido significativos, es necesario que haya un mayor crecimiento de la productividad y la inclusión a fin de mejorar aún más los niveles de vida y lograr que los beneficios del progreso se distribuyan de manera más amplia. La recuperación del crecimiento de la producción después de la crisis financiera mundial fue rápida y robusta, con un crecimiento del PIB superior al 4% en la mayoría de los años desde 2010. Además, después de muchos años de crecimiento lento de la productividad, el rendimiento ha mejorado desde mediados de la década de 2000 y ahora impulsa la convergencia hacia el promedio de los países de la OCDE (Monge-González, 2016; Escobar y Meehan, 2018). El crecimiento promedio de la productividad laboral anual aumentó del 0,6% entre 1993 y 2005 al 3,7% entre 2006 y 2016, y de manera similar, el crecimiento de la productividad multifactorial (PMF) pasó del 0,5% al 2,9% (Figura 2.1 y Figura 2.2). Esta aceleración ha sido generalizada, con la mayoría de industrias experimentando un cambio estructural hacia un crecimiento de la productividad más alto (Escobar y Meehan, 2018). Sin embargo, sigue existiendo un margen significativo para que haya una mayor convergencia. El PIB per cápita es 39% del promedio de la OCDE y se mantiene por debajo del de México y Chile (Figura 2.3). Esta brecha refleja la baja productividad laboral, que representa el 36% del promedio de la OCDE, mientras que la utilización de la mano de obra está por encima del promedio de la OCDE (Figura 2.1). Además, incluso a la tasa de crecimiento más rápida experimentada en la última década del 3.7% anual, tomará casi 30 años alcanzar el nivel de productividad laboral promedio actual de la OCDE. Por lo tanto, mejorar la productividad será clave para elevar los niveles de vida.

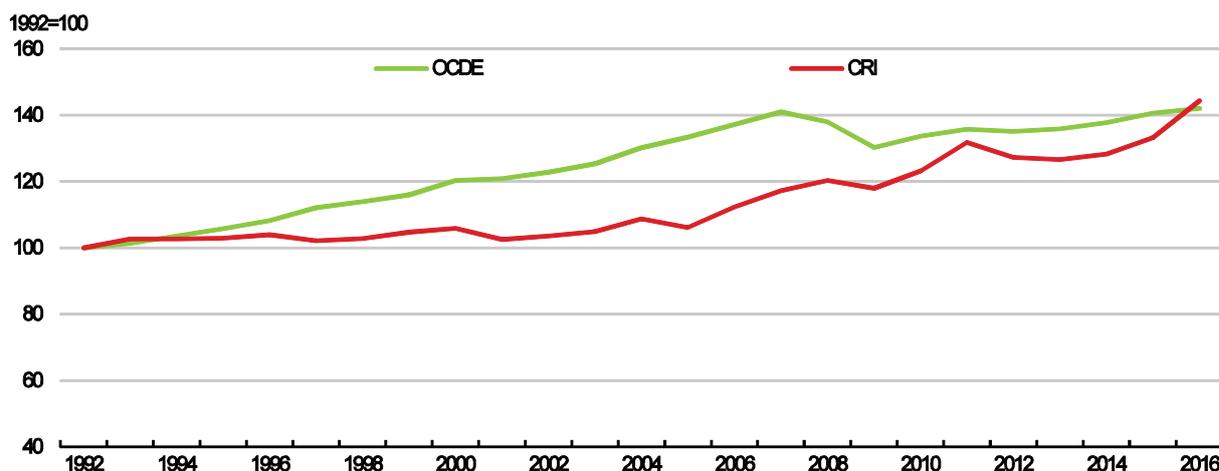
Figura 2.1. El PIB per cápita y la productividad del trabajo están convergiendo, pero permanecen aún en niveles bajos



Fuente: OCDE, base de datos de productividad.

Además, para que el crecimiento económico contribuya a mejorar la vida de todos los costarricenses, sus beneficios deben distribuirse de manera más amplia. La desigualdad es alta en comparación con los países de la OCDE y, a diferencia de otros países de América Latina, ha venido aumentando (González Pandiella y Gabriel, 2017). Esta desigualdad en cuanto al nivel de ingresos se ve atenuada gracias a los servicios públicos de atención médica y educación, que han sido componentes clave para el progreso social de Costa Rica. De hecho, aunque la desigualdad del ingreso disponible y del mercado es similar a la de Perú y México, la distribución del ingreso final es más equitativa debido a estos beneficios en especie (Figura 2.4). Sin embargo, existe evidencia de que los costarricenses están cada vez más insatisfechos con la calidad de estos servicios públicos y el gasto del propio bolsillo en servicios de atención médica ha venido aumentando (Estado de la Nación, 2016; Estado de la Nación 2017; OCDE, 2017a; Capítulo 1).

Figura 2.2. El crecimiento de la productividad multifactorial ha repuntado



Nota: Para la OCDE, el dato corresponde al promedio sin ponderar de las tasas de crecimiento de la productividad multifactorial de los países miembros de la OCDE.

Fuente: OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas.

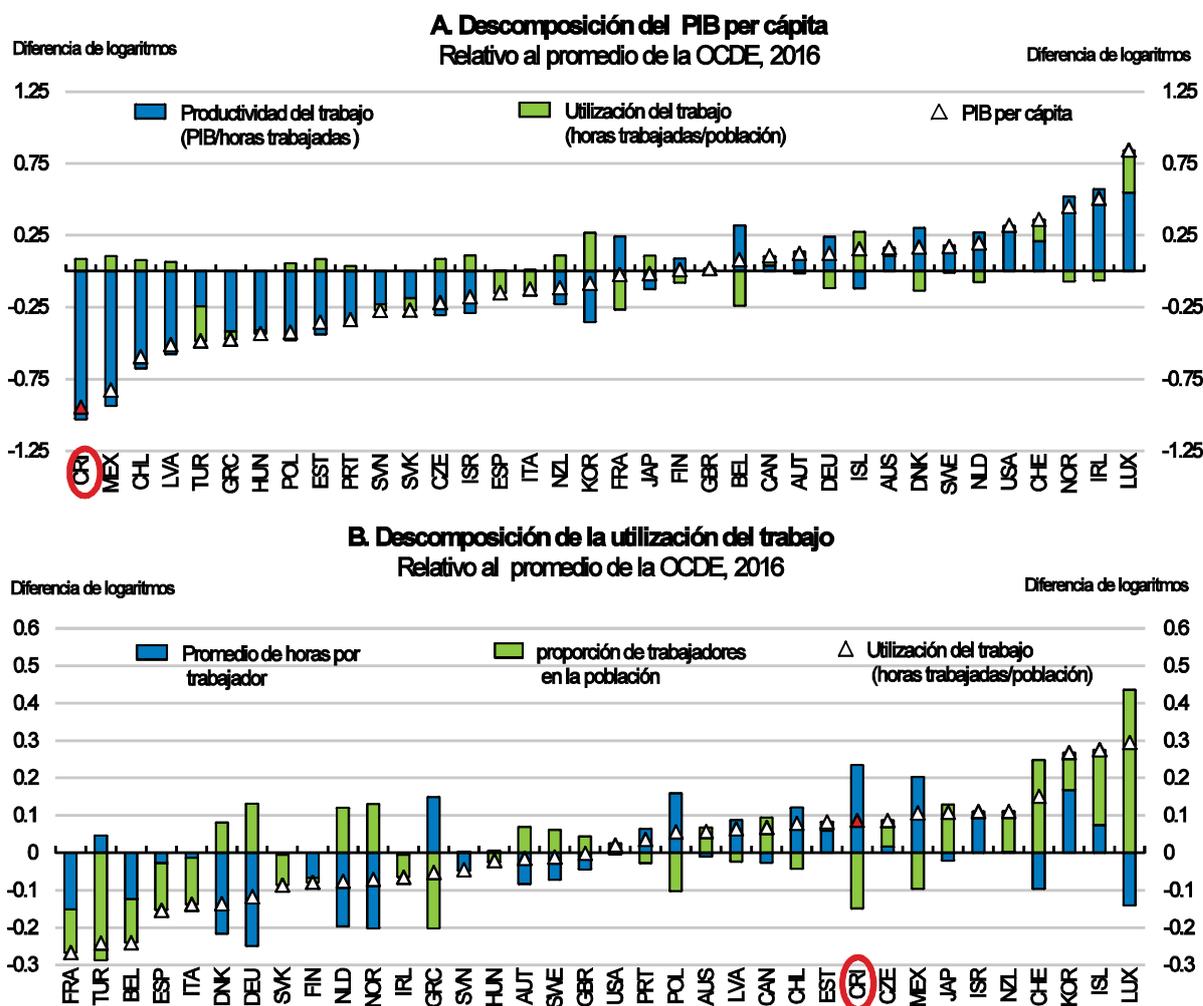
Este fuerte crecimiento económico tampoco se ha traducido en resultados positivos en el mercado laboral. Si bien la utilización laboral de Costa Rica (horas trabajadas per cápita) es superior al promedio de la OCDE, también indica que los empleados trabajan más horas que en todos los países de la OCDE, pero tasas de empleo inferiores al promedio (trabajadores como porcentaje de la población total), debido al alto desempleo y la baja participación en la fuerza laboral (Figura 2.3, Panel B, Figura 2.5, Paneles A y B). De hecho, la proporción de trabajadores empleados en la población es más baja que en todos los países de la OCDE, excepto en Grecia y Turquía (Figura 2.3, Panel B). El desempleo se ha mantenido elevado desde la crisis financiera global, y gran parte de este incremento se debe a cambios estructurales, ya que las industrias que tradicionalmente absorbían mano de obra poco calificada han crecido más lentamente que los sectores manufactureros y de servicios altamente calificados (Banco Central de Costa Rica, 2016; OCDE, 2017b; Sandoval et al., 2017). Esto se refleja en el aumento del desempleo de larga duración: en 2016, el 16,7% de los desempleados llevaba más de un año sin trabajo, frente al 9,8% en 2012, lo que, combinado con la disminución de las tasas de participación en el mercado laboral, sugiere que muchos trabajadores se han desanimado (Estado de la Nación, 2017, Figura 2.5).

Además, aunque la proporción de trabajadores en trabajos informales es menor que en otros países de la región, como Colombia, Brasil y México, es alta según los estándares de la OCDE (Figura 2.5, Panel C). La proporción de trabajadores con empleos informales también ha aumentado en los últimos años y continúa siendo persistentemente alta, alrededor del 41% (Figura 2.5, Panel B). Esto contrasta con otros países de América Latina donde la informalidad ha estado disminuyendo (OCDE, 2017b, Recuadro 2.2). El impacto negativo de estas tendencias se siente con más intensidad en los grupos desfavorecidos y entre quienes están menos preparados para adaptarse a los niveles de calificación más altos que requiere el mercado laboral, incluyendo a quienes tienen un bajo nivel educativo, la juventud, las mujeres, y quienes viven en zonas rurales (Figura 2.6). Este desajuste entre las habilidades que demanda el mercado laboral y las suministradas también es evidente en las crecientes primas salariales para los trabajadores calificados, lo que contribuye aún más al aumento de la desigualdad (González Pandiella y Gabriel, 2017).

Es necesario adoptar reformas de política estructural a fin de evitar *trampas de pobreza* donde los individuos poco calificados y que carecen de acceso a oportunidades se ven limitados a desempeñar empleos de baja productividad con bajos salarios, lo que a su vez reduce la productividad agregada y empeora aún más la desigualdad (Ferreira et al., 2014; OCDE, 2016a). Para poner en marcha un "círculo virtuoso" será necesario adoptar reformas coordinadas y concertadas en una amplia gama de áreas de políticas que brinden oportunidades que beneficien a todos los actores, a fin de impulsar tanto la productividad como la inclusión (OCDE, 2016a). En este capítulo se analizan primero las políticas para fomentar la inclusión que ayudarán a las personas a alcanzar su potencial y a sentar las bases para un mayor crecimiento de la productividad en el futuro, incluyendo medidas para lograr que los mercados laborales sean más inclusivos y mejorar la educación. Después, se analizan las

políticas para aumentar el crecimiento de la productividad y ayudar a las empresas a alcanzar su potencial, lo que a su vez permitirá ofrecer igualdad de condiciones y reducir las desigualdades económicas, incluyendo las reformas para fortalecer la competencia, promover la innovación y abordar las brechas en la infraestructura del transporte.

Figura 2.3. La brecha del PIB per cápita refleja muestra bajos niveles de productividad y empleo, aunque con largos horarios de trabajo



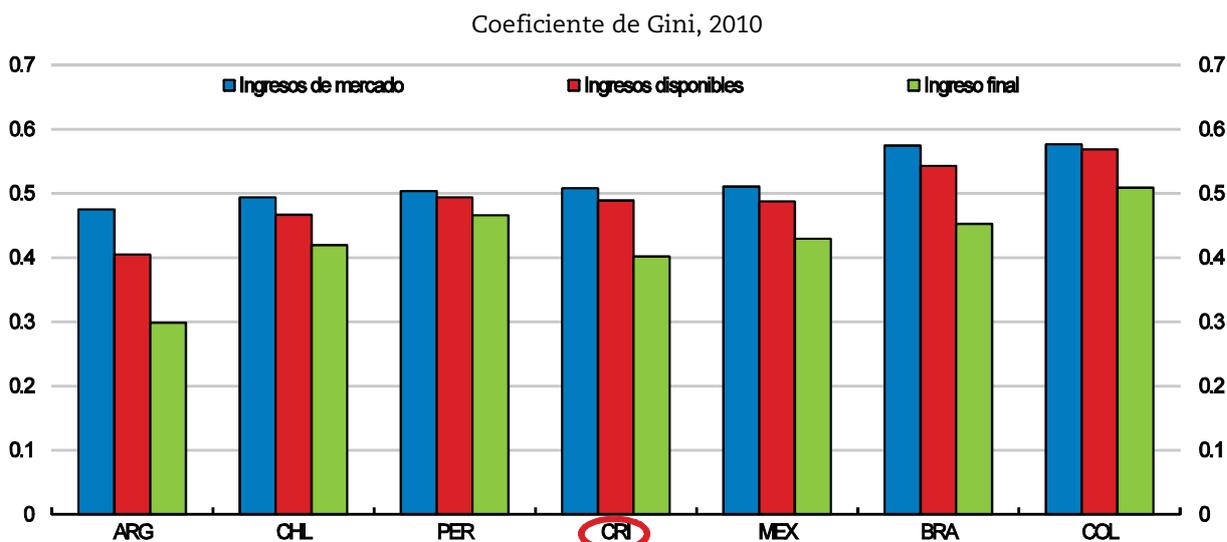
Fuente: OCDE, base de datos de productividad.

En reconocimiento del doble desafío que representa mejorar la productividad y la inclusión, en Costa Rica recientemente se aceleró el impulso a la reforma estructural, con iniciativas para mejorar la formulación de políticas en varias áreas. Algunas de las áreas en las que se han realizado cambios legislativos u otras iniciativas están muy avanzadas incluyen una reforma a las leyes laborales para mejorar la protección de los trabajadores, que entró en vigencia en julio de 2017, el desarrollo de un plan de estudios modernizado que estaría completado en 2018, modificaciones a las contribuciones a la seguridad social destinadas a aumentar la cobertura entre los grupos beneficiarios de trabajadores, y una reducción de la cantidad de categorías de salario mínimo. La implementación efectiva de reformas aún plantea un desafío significativo en algunas de estas áreas, particularmente dado el alto grado de fragmentación institucional y la falta de mecanismos de coordinación, dirección y rendición de cuentas en muchas áreas del sector público (OCDE, 2015a, OCDE, 2016b, OCDE, 2017a ; OCDE, 2017b; OCDE, 2017c; OCDE, 2017d; OCDE, 2017e; Capítulo 1). Por ejemplo, es necesario brindar una mayor formación a los docentes para implementar con éxito el nuevo plan de estudios, ya que la mitad de los docentes encuestados no pudieron explicar la diferencia entre el plan de estudios anterior y el nuevo (OCDE, 2017c). Otras iniciativas positivas se encuentran actualmente en la etapa de planificación o consulta. Por ejemplo, un proyecto de ley para aumentar la autonomía y los recursos del organismo para la competencia, la formulación de un proyecto de ley para unificar y simplificar el marco

regulatorio para casos de insolvencia empresarial, y el desarrollo de una estrategia nacional para la transición hacia una economía formal. Se recomienda hacer mayores esfuerzos de reforma en algunas áreas importantes, como cambiar el enfoque de la educación hacia los resultados y mejorar la infraestructura del transporte. Sin embargo, muchas iniciativas que procuran llevar a Costa Rica hacia las recomendaciones anteriores de la OCDE han estado en marcha durante los dos años transcurridos desde la última Evaluación Económica de la OCDE 2016.

La amplitud y profundidad de las posibles mejoras en materia de política estructural destacadas en la Encuesta Económica de 2016, así como en distintas revisiones detalladas de política de Costa Rica realizadas por la OCDE recientemente, también se subraya la importancia de dirigir los esfuerzos inmediatos de reforma hacia áreas que probablemente generen grandes beneficios o que permitan establecer las condiciones marco necesarias para que los beneficios de reformas futuras puedan materializarse plenamente. Con base en investigaciones disponibles en las que se cuantifican los potenciales beneficios de las reformas (ver Cuadro 2.1) y las experiencias de otros países, se destacan como áreas prioritarias las reformas para reducir la informalidad del mercado laboral, mejorar los resultados educativos, fortalecer la competencia, reducir las cargas regulatorias y abordar las brechas de infraestructura del transporte. Acciones prioritarias en los mercados laborales y la educación incluyen expandir la atención y educación a los niños en edad temprana, reorientar el gasto hacia educación pre-terciaria y seguir progresando hacia un salario mínimo más simple. Para impulsar la productividad, las reformas se deben centrar en fortalecer la competencia, incluyendo adoptar e implementar el proyecto de ley que le da más poderes, independencia y recursos a la autoridad de competencia. Otras prioridades incluyen restringir el número de exenciones antimonopolio, y reducir regulación onerosa que limita la entrada y salida de negocios, así como su formalización.

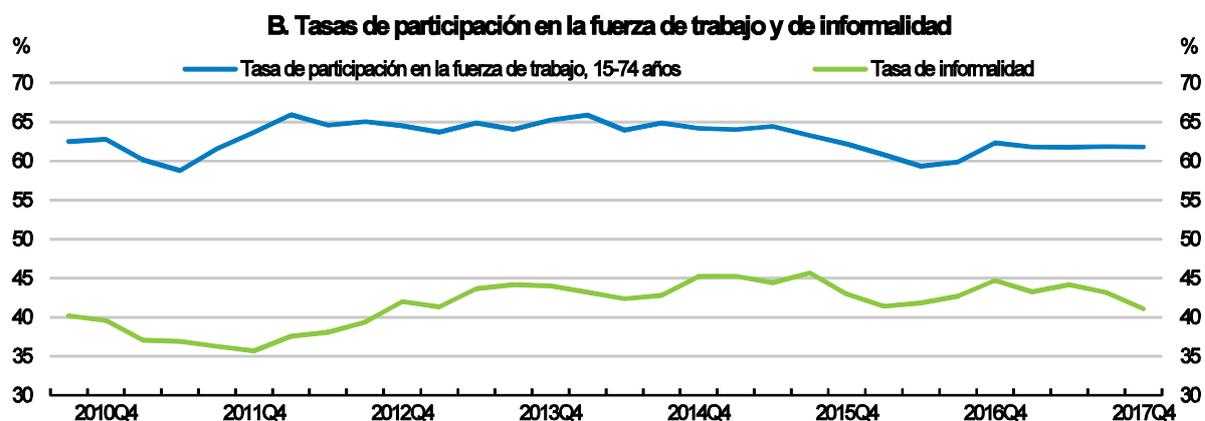
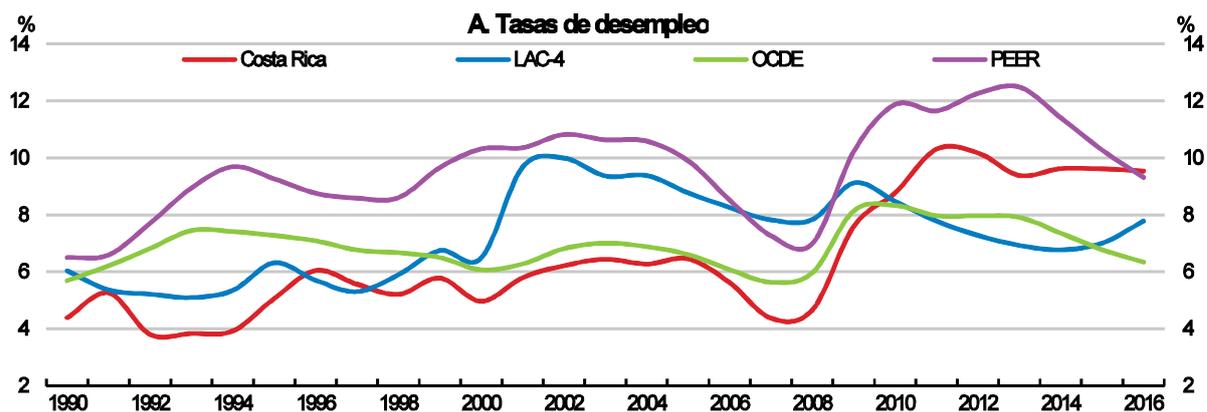
Figura 2.4. Los beneficios en especie moderan los altos niveles de desigualdad en los ingresos disponibles y de mercado



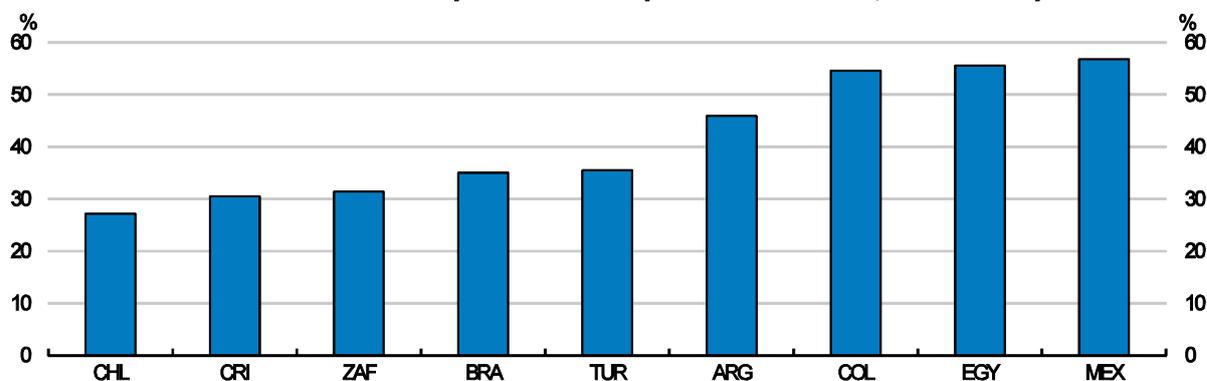
Nota: El año de referencia es 2013 para Chile y 2009 para Perú y Brasil.

Fuente: Lustig (2017).

Figura 2.5. Las condiciones en el mercado laboral siguen siendo preocupantes



C. Tasas de informalidad¹ para el total de empleados de 15-64 años, último año disponible

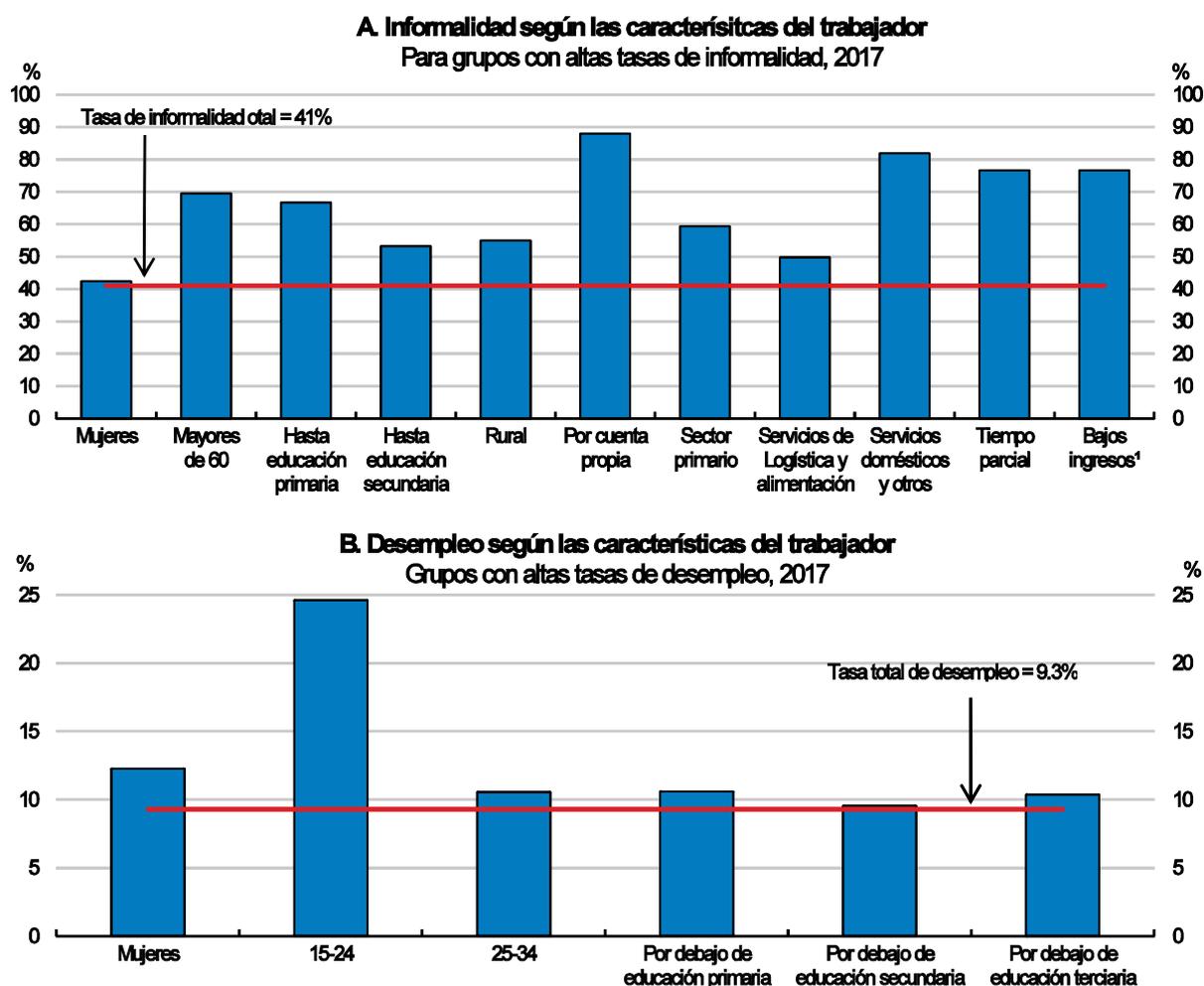


1. La informalidad tal como se ha definido incluye incluye i) Trabajadores por cuenta ajena que no pagan contribución a la seguridad social, y ii) trabajadores por cuenta propia que no pagan contribuciones a la seguridad social (Chile, Costa Rica y Turquía), o cuyas empresas no están registradas (Argentina, Brasil, Colombia, Egipto, México, Perú and Sudáfrica). Para facilitar la comparabilidad internacional se ha utilizado una definición de tasa de informalidad para Costa Rica que difiere de utilizada por el INEC en la medición oficial de informalidad (see OECD, 2017b).

Nota: LAC-4 es el promedio sin ponderar de Brasil, Colombia, Chile y México. PEER hace referencia a los 10 países miembros de la OCDE, no latinoamericanos, con el PIB per cápita más bajo: República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia y Turquía.

Fuente: OCDE, Perspectivas Económicas 102; INEC Encuesta Continua de Empleo; OCDE (2017b).

Figura 2.6. Los resultados en el mercado de trabajo son particularmente pobres para los grupos más desfavorecidos



1. Panel A: La categoría de bajos ingresos se refiere a trabajadores con ganancias por hora por debajo del salario mínimo más bajo.

Fuente: INEC, Encuesta Continua de Empleo.

Recuadro 2.1. Impacto potencial de las reformas estructurales

La cuantificación del impacto de las reformas estructurales sobre el PIB proporciona información sobre el tamaño potencial de los beneficios, y es un insumo útil para las decisiones de priorización. En el Cuadro 2.1 se resumen las estimaciones relevantes de los efectos de las reformas estructurales. Si bien las diferencias en cuanto a medición y metodología dificultan la comparación directa entre las distintas áreas de la reforma y los efectos no son aditivos, estas estimaciones proporcionan una indicación del efecto considerable que pueden tener las mejoras en el mercado laboral, la educación, el mercado de productos, los casos de insolvencia y la infraestructura del transporte.

Por ejemplo, en investigaciones recientes de la OCDE se estiman los efectos de las reformas sobre los niveles de PIB per cápita usando simulaciones basadas en relaciones históricas y entre países, entre las reformas y el crecimiento en los países de la OCDE y aquellos que no pertenecen a la OCDE (Égert, 2017). En conjunto, la propuesta para la Regulación del Mercado de Productos (RMP) y las medidas para casos de insolvencia podrían aumentar el PIB per cápita en un 5,1% en el largo plazo. Estos beneficios son considerables a pesar de que incluso si se implementaran todas estas reformas al mercado de productos, la rigurosidad de las regulaciones que existen en Costa Rica se continuaría estando significativamente por encima del promedio de la OCDE, y estaría en un nivel similar al de Grecia o Eslovenia y levemente mejor que Colombia. Del mismo modo, si el tiempo que transcurre para resolver casos de se redujera de los 3 años que toma actualmente a 2,5 años, se impulsaría el PIB per cápita en 5,4%. Sin embargo, es importante notar que la magnitud de la estimación para la

insolvencia no es directamente comparable a los resultados para RMP debido a diferencias metodológicas. En particular, las estimaciones de RMP se basan en efectos promedio de tiempo (within), mientras que los de insolvencia usan efectos transversales para países (between). Esto tiene implica una gran diferencia para los resultados: por ejemplo, usar las estimaciones para RMP basadas en efectos entre países resulta en estimaciones mucho más grandes, en el rango de un incremento para el PIB per cápita de 24%. También debería advertirse que las medidas de mejora a menudo son indicadores sustitutivo. Por ejemplo, incrementar la red vial es un indicador sustitutivo para la calidad de la infraestructura en Lanau (2017), y además, el incremento de la red vial solo traerá beneficios si las decisiones de inversión se basan en la elección y priorización competentes de los proyectos mediante un análisis de costo-beneficio.

Existen otras áreas importantes de política que aún no se han cuantificado para Costa Rica, aunque las estimaciones hechas para otros países ofrecen una indicación general del impacto potencial de las reformas. Por ejemplo, para México, se estima que la asignación incorrecta de recursos es mucho más alta entre las empresas informales y cada peso mexicano de capital y mano de obra que se asigna a una empresa informal valdría un 28% más si se asignara a una empresa formal. A pesar de que para Costa Rica no hay estimaciones disponibles, esto sugiere que la informalidad tiene un importante impacto negativo sobre la productividad agregada y el PIB (Busso et al., 2012). En conjunto, mejorar la asignación de recursos podría aumentar el PIB en México en un 125%, y las empresas informales representarían 35 puntos porcentuales de este beneficio (FMI, 2017).

Del mismo modo, no están disponibles las estimaciones de los desajustes en cuanto a habilidades para Costa Rica, con base en los datos de la Evaluación de Competencias de Adultos de la OCDE. Sin embargo, eliminar los desajustes de habilidades en un país donde aproximadamente un tercio de los trabajadores están poco calificados o sobre-calificados para su trabajo (como en Italia) podría contribuir a aumentar los niveles de productividad en un 10% (Adalet McGowan y Andrews, 2015).

Cuadro 2.1 Efecto potencial de reformas estructurales

Área de política estructural	Descripción y magnitud de la mejora	Efecto estimado	Fuente
Mercados laborales inclusivos			
Reducir brechas de género en la participación en el mercado laboral.	Eliminar brechas de género en la participación y oportunidades en el mercado laboral (por ejemplo, opciones para convertirse en empresario(a) y opciones de empleo)	Brechas de género en Costa Rica resultan en una pérdida de ingreso de 22% a largo plazo.	Cuberes y Teignier (2016)
Educación y competencias			
Mejorar el nivel de las competencias	Lograr competencias básicas universales (por ejemplo, matrícula universal en secundaria para personas de 15 años y notas de PISA de 420 o más).	Incremento del crecimiento del PIB de 0,65 puntos porcentuales al año.	OECD(2015b)
Regulación del Mercado de productos			
Mejorar la gobernanza de las empresas del Estado.	Las empresas del Estado no tienen acceso a financiamiento que no esté disponible para empresas privadas. Establecer una unidad coordinadora de la propiedad estatal en el Ministerio de la Presidencia para administrar la propiedad estatal de las empresas públicas.	Aumento a largo plazo de 1,1% en el nivel de PIB per cápita. ¹	Égert (2017); Égert y Gal (2017)
Improve the governance of state-owned enterprises (SOEs)			
Simplificar el sistema de permisos y licencias	Establecer ventanillas únicas a nivel local con la información disponible en línea. Establish one-stop shops implemented at the local level with information available online.	Incremento de 1,6% a largo plazo en el nivel del PIB per cápita. ¹	Égert (2017); Égert y Gal (2017)

Reducir las barreras administrativas para las empresas	Procedimientos que actualmente son hechas por el empresario (como el registro con la seguridad social) se hacen en una ventanilla única. El número de días que toma registrar una empresa se reducen a 220, y el número de entidades que debe contactarse se reduce a 1.	Incremento de 0,9% a largo plazo en el nivel del PIB per cápita. ¹	Égert (2017); Égert y Gal (2017)
Eliminar exenciones antimonopolio	Se eliminan las exenciones antimonopolio.	Incremento de 0,5% a largo plazo en el nivel del PIB per cápita. ¹	Égert (2017); Égert y Gal (2017)
Mejorar la facilitación del comercio mediante una mejor comunicación.	Las regulaciones se comunican de una manera accesible a nivel internacional.	Incremento de 0,9% a largo plazo en el nivel del PIB per cápita. ¹	Égert (2017); Égert y Gal (2017)
Doing Business del Banco Mundial			
Se mejoran los procedimientos de resolución de insolvencia. ²	Reducir el tiempo para resolver insolvencia de 3 a 2,5 años.	Incremento de 5,4% a largo plazo en el nivel del PIB per cápita. ¹	Égert (2017); Égert y Gal (2017)
Infraestructura de transporte			
Mejorar la calidad de la infraestructura vial.	Incrementar la calidad de la infraestructura vial de Costa Rica hasta la mediana para los países de Latinoamérica, con base en la medida de calidad del Informe Global de Competitividad del Foro Económico Mundial.	Incremento del crecimiento del PIB de 0,14 puntos porcentuales.	Lanau (2017)
Expandir la red vial	Incremento de 1% en el número de kilómetros de carretera.	Incremento del crecimiento del PIB de 0,18 puntos porcentuales.	Lanau (2017)
<p>1. El cambio en el PIB per cápita se calcula usando la ecuación 5 en Égert y Gal (2017) y supone una razón de fuerza laboral a población en edad de trabajar de 56,4% para Costa Rica en 2013.</p> <p>2. Debido a diferencias en la estimación, la magnitud del impacto de un cambio en el indicador de insolvencia del Doing Business del Banco Mundial no es directamente comparable a los resultados de la OCDE para RMP en Égert (2017).</p>			

Lograr que los mercados laborales sean más inclusivos

Aumentar la cantidad y la calidad de los empleos es una prioridad para lograr un crecimiento inclusivo en Costa Rica. La proporción de trabajadores en la población costarricense es más baja que en casi todos los países de la OCDE (Figura 2.3, Panel B). Esto es así, a pesar de que el porcentaje de la población en edad de trabajar (66,1%), es similar al promedio de la OCDE (66,7%), lo que refleja un porcentaje mayor de menores, pero un porcentaje menor de mayores de 65 en Costa Rica. Por eso, hay un amplio margen para aumentar el nivel de actividad del mercado laboral, especialmente entre las mujeres y los jóvenes, y para reducir la segmentación del mercado laboral luchado contra los obstáculos para la formalización.

En Costa Rica hay flexibilidad en el mercado laboral, y se cuenta con legislación de protección laboral para trabajadores permanentes, que es menos estricta que en todos los países de la OCDE excepto en EE. UU. y Nueva Zelanda, y existen pocas diferencias entre las regulaciones relacionadas con empleados temporales y permanentes (OCDE, 2017b). A pesar de esto, existe una importante segmentación del mercado laboral, que en gran parte se debe a las diferencias de costos entre el empleo formal y el informal. Este nivel de informalidad que ya es alto y va en crecimiento, obstaculiza la movilidad de los trabajadores, la asignación de recursos que contribuya a aumentar la productividad, y el acceso de los trabajadores a trabajos de calidad (López-Calva y Lustig, 2010; Busso et al., 2012; Hoeller et al., 2012; Hsieh, 2015 OCDE, 2016a, OCDE e BID, 2016). Por ejemplo, mejorar la asignación de recursos podría contribuir a aumentar el PIB en México en un 125%, y las empresas informales representarían 35 puntos porcentuales de este beneficio (FMI, 2017, recuadro 2.1). Aunque es probable que los beneficios estimados sean menores para Costa Rica dado que su sector informal es más pequeño que el de México (Figura 2.5, Panel C), estos beneficios siguen siendo significativos.

La participación total en el mercado laboral de personas de 15-64 años en Costa Rica fue de 65% en 2016, que es menor que el promedio de 71,7% de la OCDE (Cuadro 2.2). Esta menor participación y las mayores tasas de desempleo se reflejan en la tasa de empleo, que fue del 58,7% para las personas de 15 a 64 años en comparación con el promedio en los países de la OCDE del 67,0%. Además, a pesar del aumento con el tiempo, la participación de las mujeres en edad laboral en el mercado laboral (50,4% en 2016) es más baja que en todos los países de la OCDE, excepto en México y Turquía (Figura 2.7). En 2016, solo el 44,3% de las mujeres costarricenses en edad laboral tenían empleo, en comparación con el 59,4% en los países de la OCDE. También persiste una gran desigualdad de género, ya que la participación masculina (79,2%) y las tasas de empleo (72,8%) son mucho más altas y la tasa de desempleo entre los hombres es menor (8,1% versus 12,2% para las mujeres) (Cuadro 2.2). Estas desigualdades existen a pesar de que se presenta un mejor rendimiento escolar de las niñas, niveles de educación ligeramente más altos entre las mujeres en edad laboral y una brecha salarial de género que es menor que en cualquier país de la OCDE (1,8% del salario promedio masculino en 2016) (Carrillo et al., 2014; OCDE, 2016b; OCDE, 2017c). Los roles tradicionales de género continúan siendo importantes y las responsabilidades de cuidado son una de las barreras principales que limitan la mayor participación de las mujeres, particularmente de las mujeres de bajos ingresos (Figura 2.8). En general, muchas mujeres no usan ni desarrollan sus habilidades plenamente, lo que no solo agrava las desigualdades socioeconómicas, sino que también limita la productividad agregada y el crecimiento del ingreso (Ruhm y Waldfogel, 2011; Mateo-Díaz y Rodríguez Chamussy, 2013; Gal y Theising, 2015). Se estima que la pérdida de ingresos a largo plazo debido a las desigualdades de género en cuanto a la participación y oportunidades laborales en términos de opciones laborales y empresariales es de 22% en Costa Rica, en comparación con un promedio de 15,4% para los países de la OCDE (Cuberes y Teignier, 2016 ; Recuadro 2.1).

Cuadro 2.2. Resultados en el mercado laboral son inferiores al promedio de la OCDE

	Tasa de empleo (%)		Tasa de participación de la fuerza laboral (%)		Tasa de desempleo (%)	
	Costa Rica	OECD average	Costa Rica	OECD average	Costa Rica	OECD average
Total	58.7	67.0	65.0	71.7	9.7	6.5
Hombres	72.8	74.8	79.2	80.0	8.1	6.4
Mujeres	44.3	59.4	50.4	63.6	12.2	6.6

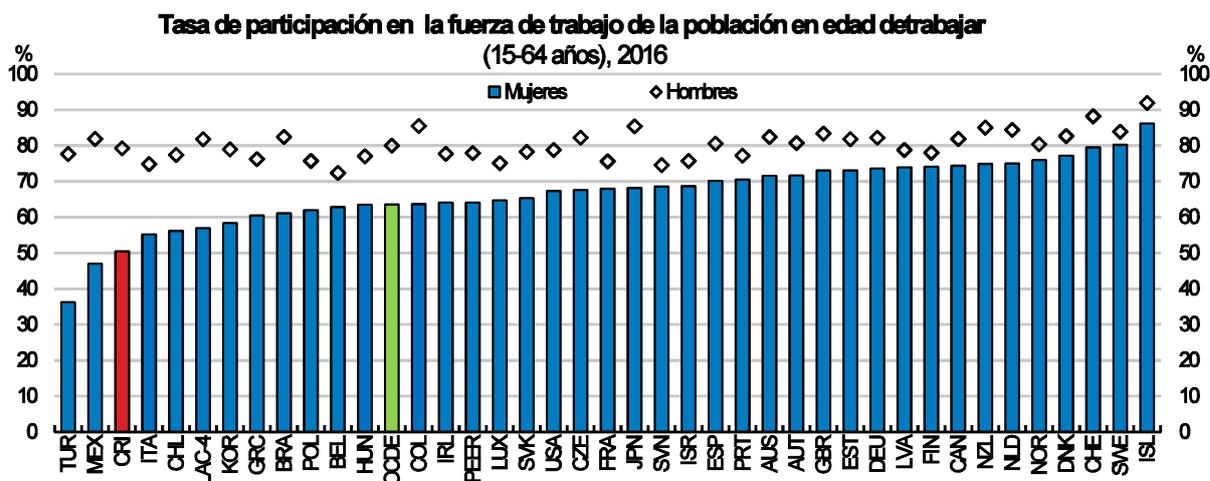
Nota: Los datos refieren a la población en edad de trabajar (15-64 años). El año de referencia es 2016.

Fuente: OCDE, base de datos de estadísticas de la fuerza de trabajo.

Al igual que en muchos países de la OCDE, el desempleo y la inactividad entre los trabajadores jóvenes son altos. En 2007, el desempleo entre las personas de 15-24 años estaba por debajo del promedio de la OCDE (10,8% versus 12,1%), pero ha aumentado significativamente y ahora está por encima del promedio de la OCDE (23,1% versus 12,9% en 2016). Alrededor de una cuarta parte de los jóvenes de 18-24 años no tienen empleo, educación ni capacitación (jóvenes que ni estudian, ni reciben algún tipo de formación, ni trabajan, conocidos como NINIS) en comparación con un promedio de la OCDE de 15,3%, con tasas más altas entre mujeres (33,3% versus un promedio de la OCDE de 16,4%) y de familias de bajos ingresos (Estado de la Nación, 2016). Esto es particularmente problemático para Costa Rica dado que su población es relativamente joven, lo que significa que las dificultades de empleo entre los jóvenes serán especialmente perjudiciales para los niveles futuros de habilidades, la productividad y la cohesión social (Bell y Blanchflower, 2011).

La alta tasa de desempleo, particularmente entre los jóvenes, junto con la insuficiencia de habilidades, hace destacar que el sistema educativo no está brindando a las personas las habilidades requeridas por el mercado laboral, ni las herramientas necesarias para adaptarse al cambio estructural y tecnológico. Además, las dificultades a las que se enfrentan los trabajadores desplazados para reincorporarse al mercado laboral ponen de relieve la necesidad de mejorar las políticas activas de este mercado, así como las oportunidades de educación y capacitación de por vida.

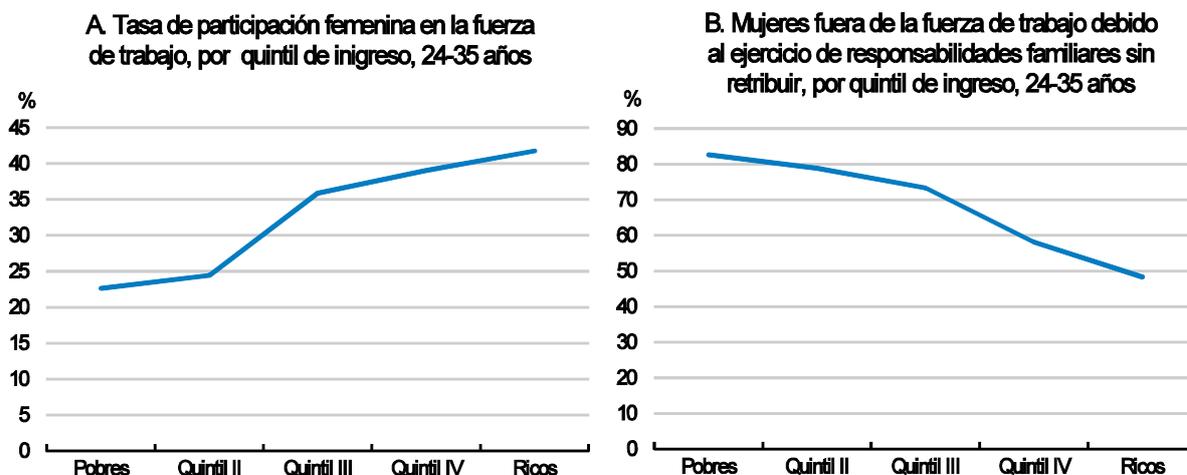
Figura 2.7. La participación femenina en el mercado laboral está por debajo de la mayoría de países de la OCDE y de América Latina



Nota: Los datos para Brasil se refieren a 2015. LAC-4 es el promedio sin ponderar de Brasil, Colombia, Chile y México. PEER hace referencia al promedio sin ponderar de los 10 países OCDE, no latinoamericanos, con el PIB per cápita más bajo: República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia y Turquía.

Fuente: OCDE, base de datos de estadísticas de la Fuerza de Trabajo.

Figura 2.8. Las responsabilidades familiares son una barrera para la participación de la mujer en el mercado laboral



Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Hogares 2014.

Fomento del empleo formal

La OCDE recomienda la adopción de una estrategia integral para enfrentar la informalidad en Costa Rica, incluyendo acciones para reducir los costos laborales no salariales, simplificar la estructura del salario mínimo, fortalecer los mecanismos para asegurar el cumplimiento de las leyes, reducir los obstáculos al emprendimiento y mejorar la educación y la capacitación (OCDE, 2016b; OCDE, 2017b). En otros países de América Latina, las políticas destinadas a fomentar la formalización han logrado un éxito relativo (OCDE, 2017f, Recuadro 2.2).

En respuesta a dicha recomendación, el gobierno planea lanzar una *Estrategia Nacional para la Transición a la Economía Formal* en febrero de 2018, con el objetivo general de reducir la informalidad en 10 puntos porcentuales para el 2025, con respecto al promedio de 42,6% de 2012-2016. De acuerdo

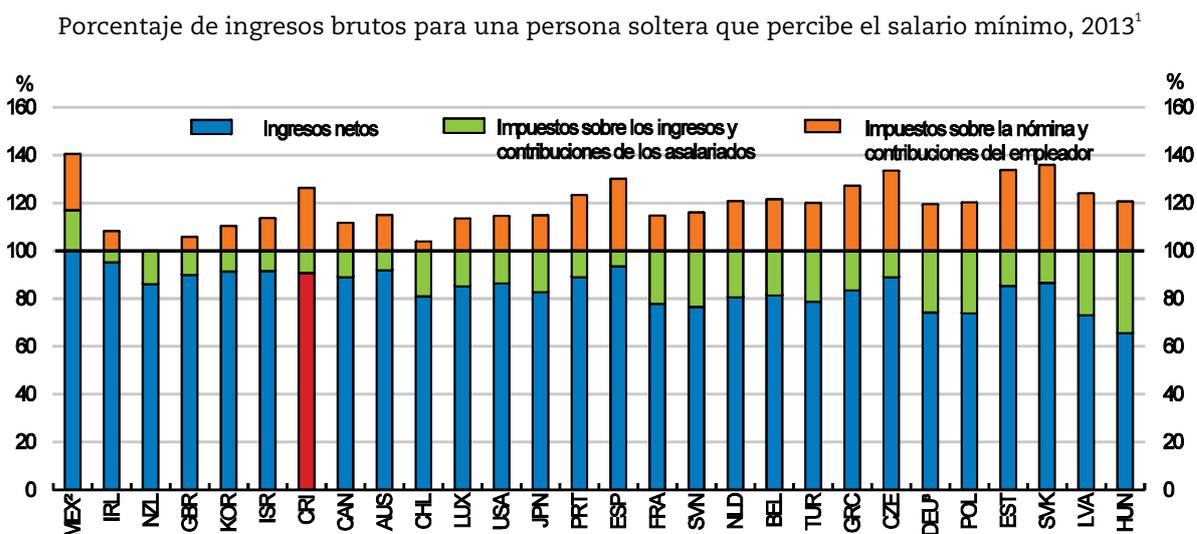
con las recomendaciones de la OCDE, esto incluye la adopción de políticas destinadas a mejorar la educación y la capacitación, mejorar la seguridad social, reducir las cargas regulatorias y simplificar los trámites tributarios. El diseño y la solución son responsabilidad de un consejo técnico tripartito respaldado por una secretaría técnica que proporciona los informes semestrales de progreso y la estrategia se evaluará después de 18 meses.

Aunque la estrategia aún se encuentra en las primeras etapas, es un paso positivo. Para abordar el próximo desafío de convertir la estrategia de alto nivel en medidas viables, con líneas claras de rendición de cuentas, plazos y criterios de evaluación, las autoridades tienen la intención de establecer planes detallados de acción para cada una de las áreas principales de la estrategia. Incorporar la estrategia y los planes de acción asociados en el *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022* lo consolidaría como un área prioritaria en el futuro. Además, es importante que el consejo técnico cuente con mecanismos de orientación para influir en el trabajo de las distintas entidades competentes que participan en la implementación de la estrategia. La experiencia de otros consejos tripartitos en Costa Rica es que estos tienen un papel secundario en la formulación de políticas (OCDE, 2017b), y para ser implementado exitosamente, el consejo deberá contar con las herramientas adecuadas para afrontar el alto grado de fragmentación del sector público. El Consejo Nacional de Facilitación del Comercio que se creó recientemente, podría ser un ejemplo útil de un consejo con miembros tanto del sector público y como privado que tenga autoridad para tomar decisiones vinculantes para las entidades gubernamentales correspondientes. Un desafío adicional es que algunas de las acciones clave (por ejemplo, la reducción de las contribuciones a la seguridad social por parte de las empresas nuevas y pequeñas, que se analizan a continuación) requerirán reformas legislativas y, por lo tanto, es muy incierto si estos cambios se producirán y cuándo.

Las reformas al pago de impuestos y las contribuciones a la seguridad social han sido el punto central de atención de los esfuerzos necesarios para reducir la informalidad en otros países de América Latina, y una de las principales características de la estrategia costarricense es la modificación de las contribuciones a la seguridad social (Recuadro 2.2). Las contribuciones a la seguridad social representan una alta proporción de los ingresos fiscales en Costa Rica: 34% de los ingresos fiscales totales en comparación con un promedio de 16,6% entre los países de LAC -5 y 26,1% entre los países de la OCDE, y representan un gran obstáculo para la formalidad (Ramírez Alfaro, 2010; OIT, 2014; OCDE, 2017b; OCDE, 2017g). La tasa total de contribuciones a la seguridad social en Costa Rica es del 36,5% del salario bruto, donde 26,33 puntos porcentuales son cubiertos por los patronos y 9,34 puntos porcentuales son pagados por los empleados (OCDE, 2017g). La gran proporción pagadera por los patronos hace que los costos laborales no salariales de Costa Rica se ubiquen en el rango superior de las clasificaciones de los países de la OCDE (Figura 2.9); a diferencia de estos países, el estado también paga una pequeña parte de las contribuciones a la seguridad social (0,82% del salario bruto) (OCDE, 2017g). Reconociendo la necesidad de contener los costos laborales no salariales, actualmente se está analizando una propuesta para realizar mayores transferencias estatales anuales, ajustadas a la inflación, al fondo contributivo de pensiones.

Inusualmente entre los países de la OCDE, una parte significativa de las contribuciones a la seguridad social no se usan con fines de seguridad social. Del total de la tasa de contribución, 28 puntos porcentuales cubren la seguridad social (pensiones de vejez, atención médica y seguro de desempleo). Las contribuciones restantes se utilizan para otros fines, como para financiar a los bancos públicos y los programas contra la pobreza. La tasa de pago también es particularmente alta con respecto a los ingresos para los trabajadores de bajos y medianos ingresos, porque la contribución básica mínima es la misma independientemente de las horas de trabajo o las ganancias, lo que resulta en *cuñas fiscales* particularmente altas en la parte inferior de la distribución de ingresos y desalienta la formalidad (OECD, 2017b; OECD, 2017g).

Figura 2.9. Los altos costos laborales no salariales desincentivan la formalidad



1. La carga fiscal ha sido calculada para un trabajador empleado a tiempo completo, en un hogar unipersonal, que recibe el salario mínimo, con el tipo impositivo normal (adulto). El concepto de tiempo completo hace referencia al número de horas que usualmente definen la jornada a tiempo completo en cada país. Las contribuciones sociales del empleador y empleado también incluyen cualquier pago obligatorio a seguros privados de salud, pensiones, etc.
2. Para México, los ingresos de los salarios bajos tienen impuestos sobre el ingreso negativos debido a que reciben un suplemento salarial en forma de crédito impositivo.
3. Para Alemania, los niveles de salario mínimo refieren a 2015.

Fuente: OCDE (2017b).

El mal estado de las finanzas públicas no permite actualmente una reducción significativa en las tasas de contribución (ver Capítulo 1). Sin embargo, el gobierno está investigando opciones para aumentar la cobertura en ciertos sectores en los que hay altos niveles de informalidad. La tasa mínima de contribución básica para quienes trabajan en servicio doméstico se redujo desde julio de 2017, y se estableció un sistema para contabilizar las contribuciones de varios empleadores. Además, un plan piloto para los cosechadores de café que implica una tasa reducida de contribución a la seguridad social del 15% para cubrir el seguro de salud durante la temporada de cosecha empezará a implementarse en 2018. También se está considerando un plan especial para pasantes. El borrador de la Estrategia de Transición incluye planes para implementar planes similares para al menos dos grupos más de trabajadores (que aún no se han definido).

El gobierno también propuso un proyecto de ley para reducir la tasa de contribución de los empleadores de empresas nuevas y pequeñas durante los primeros cuatro años de operación, de aproximadamente el 25% de la nómina bruta a entre el 13,33% y el 15,33%. Se espera lograr un acuerdo con la Caja Costarricense del Seguro Social en 2018 para permitir que las contribuciones sociales se reduzcan a entre 18,83% y 20,83%. Además, en noviembre de 2015 se propuso un proyecto de ley (No. 19.805) para que la tasa se reduzca 5,05 puntos porcentuales adicionales. La evidencia de otros países sugiere que este esquema podría contribuir a una mayor formalización y parece que la propuesta está bien diseñada (Comisión Europea y OCDE, 2015, OCDE, 2017b, OCDE, 2017f). Por ejemplo, limitar las tasas reducidas a cuatro años debería contribuir a minimizar el impacto fiscal y mitigar el riesgo de que esta política, que depende del tamaño de las empresas, actúe como un elemento disuasivo para el crecimiento empresarial (Braguinsky et al., 2011; Garicano et al., 2016). Sin embargo, será importante considerar los costos y beneficios, garantizando que la política contribuya efectivamente a la formalización, que las consecuencias fiscales sean manejables y que no haya consecuencias no deseadas importantes. También existen planes para complementar estas medidas con trámites fiscales simplificados, incluyendo la integración de los sistemas de pago de impuestos y seguridad social. En esta etapa, se desconoce si estas reformas continuarán y si lo hacen, cuándo ocurrirán.

Recuadro 2.2. Ejemplos de políticas para reducir los niveles de informalidad

El nivel de informalidad ha disminuido en varios países de América Latina debido a una combinación de crecimiento económico e intervenciones de políticas específicas. Por ejemplo, la evidencia sugiere que las políticas para reducir los costos del empleo formal en Brasil contribuyeron a reducir la tasa de informalidad de más del 60% en 2000 a menos del 50% en los últimos años (Filho y Veloso, 2016; OCDE, 2017f). En particular, la ley SIMPLES de 1996, que introdujo un sistema integrado de pago de impuestos y contribuciones para micro y pequeñas empresas, facilitó el registro de empresas y redujo la tasa impositiva para las microempresas, y contribuyó a la formalización de casi medio millón de microempresas en cinco años. Una ley más reciente de 2008 dirigida a firmas de propietarios únicos también permitió reducir las contribuciones a la seguridad social y facilitó un aumento en la formalización entre los trabajadores independientes, aunque parece que esto tuvo algunos efectos indeseables y algunas empresas han sustituido empleados regulares por proveedores independientes. Los mecanismos más estrictos para asegurar el cumplimiento de la ley, incluyendo un sistema de pago por desempeño para los inspectores, también han ayudado (OCDE, 2013; OCDE, 2017f).

En México, se introdujeron dos esquemas en 2014 para ofrecer incentivos a las pequeñas empresas para que se formalicen. Estos incluían obligaciones fiscales y de seguridad social reducidas durante los primeros diez años de funcionamiento. Las medidas también incluyeron incentivos para ayudar a las nuevas empresas formales a expandirse a través del acceso al financiamiento y la capacitación con apoyo gubernamental, y una serie de herramientas electrónicas para simplificar el cumplimiento del pago de impuestos. La evidencia sugiere que esto ha conducido a que 1,5 millones de empresas informales se integren al sistema tributario. Además, una ley integral de reforma laboral en 2012 incluyó iniciativas para estimular el empleo formal, incluyendo iniciativas para estimular el empleo formal, reduciendo la incertidumbre y los costos para las empresas, por ejemplo, limitando el costo por despido de trabajadores (OCDE, 2015c, OCDE 2017f).

La reforma fiscal de 2013 en Colombia redujo las contribuciones de planilla de los empleadores en 13,5 puntos porcentuales, lo cual se estima que generó 213.000 empleos formales en el corto plazo y redujo la tasa de informalidad entre 1,2 y 2,2 puntos porcentuales (Fernández y Villar, 2016; y Medina, 2017; OCDE, 2017h; OCDE, 2017i).

Cambiar la composición de la carga tributaria para que dependa menos de las contribuciones a la seguridad social e incluya fuentes menos distorsionadoras, incluyendo los ingresos personales, corporativos y los impuestos al valor agregado, sería una estrategia de mayor alcance para reducir los obstáculos a la formalidad. Sin embargo, los cambios deberían estar condicionados a la estabilización de la situación fiscal, ya que incluso un cambio que sea neutral en términos de los ingresos implicaría, en principio, un mayor nivel de incertidumbre en el corto plazo.

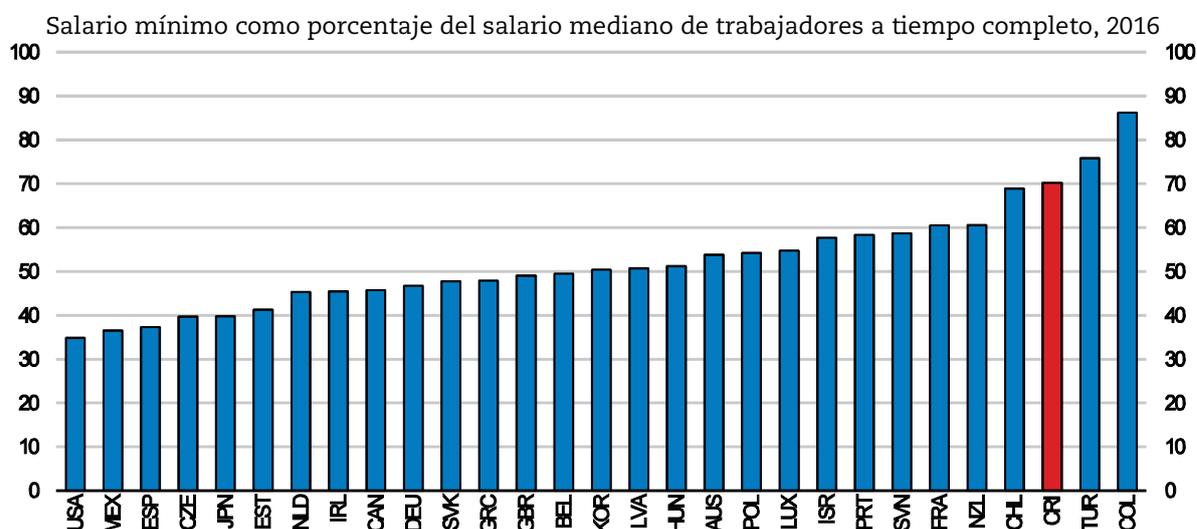
Como parte de este cambio, la OCDE también recomienda que las contribuciones sean utilizadas exclusivamente para fines de seguridad social, y que el financiamiento para otras instituciones y programas se traslade gradualmente a fuentes que son más progresivas y / o menos distorsionadoras (OCDE, 2016b, OCDE, 2017b). Podría analizarse más detenidamente la modificación de la tasa contributiva mínima para todos los trabajadores, en particular si el plan para las personas que trabajan en servicios domésticos es exitoso. Por ejemplo, la base contributiva mínima podría variar según el horario de trabajo, o las contribuciones podrían ser proporcionales a los ingresos recibidos por trabajos de tiempo parcial (OCDE, 2017b). Estos cambios serán particularmente importantes dada la naturaleza cambiante del trabajo que se está produciendo a nivel mundial, incluyendo el aumento de la cantidad de trabajadores que tienen empleos de tiempo parcial, ocasionales y con varios empleadores. Además, actualmente los trabajadores deben contribuir durante al menos 15 años para recibir una pensión reducida o 25 años para recibir una pensión completa, lo cual desalienta a aquellos que probablemente no alcanzarán los 15 años de contribuciones, a obtener un empleo formal. La cantidad mínima de años para calificar para recibir una pensión podrían reducirse o eliminarse, y con el fin de evitar montos de pensión muy bajos, las pensiones no contributivas podrían eliminarse progresivamente a medida que aumentan los ingresos contributivos para las pensiones (OCDE, 2017b).

A continuación se analizan otras medidas que también fomentarán la formalidad, entre ellas: mejorar la educación y la capacitación, lograr que los mecanismos que aseguren el cumplimiento de la ley sean más estrictos, facilitar el registro de las empresas, reducir los costos de cumplimiento para las empresas, y simplificar la estructura del salario mínimo.

Simplificación de la estructura del salario mínimo

El salario mínimo de Costa Rica es establecido por el Consejo Nacional de Salarios, una entidad tripartita, y varía por nivel de habilidad, ocupación y nivel de educación. El número de categorías de salario mínimo ha disminuido significativamente, de 520 en 1987 a 23 en la actualidad. La reducción más reciente, de 25 a 23 categorías se efectuó en enero de 2018. Además, se están realizando estudios de mercado con la intención de gradualmente llegar a una estructura con 10 categorías a finales de 2019. Sin embargo, debido a que el objetivo principal de los salarios mínimos es reducir la pobreza entre los trabajadores que tienen un poder de negociación más débil, es inusual que la diferenciación se haga en función de la ocupación y los niveles de habilidad. Si bien las prácticas de salario mínimo en los países de la OCDE varían, en general, en la mayoría de los países existe un salario mínimo legal único o un salario mínimo que difiere dependiendo del grupo de edad (tomando en cuenta que los jóvenes tienen menos experiencia por lo que el salario mínimo representa un mayor obstáculo para el empleo) y / o de la región (que toma en cuenta las diferencias en el costo de vida y las condiciones del mercado laboral local) (Recuadro 2.3). Además, el salario mínimo para los trabajadores no calificados asciende al 70% de la mediana del salario por trabajos de tiempo completo en Costa Rica, que es más alto que en todos los países de la OCDE excepto Turquía (Figura 2.10).

Figura 2.10. El salario mínimo en Costa Rica es alto



Nota: En el caso de Costa Rica, los cálculos utilizan el salario mínimo para trabajadores no calificados.

Fuente: OCDE, base de datos de estadísticas de la Fuerza de Trabajo.

La estructura compleja del salario mínimo en Costa Rica impone una carga administrativa pesada a las empresas y contribuye a que los niveles de cumplimiento sean bajos. Alrededor de un tercio de los trabajadores reciben un salario inferior al salario mínimo correspondiente, y aproximadamente una cuarta parte de los trabajadores reciben un salario por debajo del mínimo más bajo (Estado de la Nación 2014, OCDE, 2017b). Además, quienes ganan menos que el salario mínimo son de manera desproporcionada jóvenes, trabajadores a tiempo parcial, trabajadores de áreas rurales, inmigrantes y trabajadores de los sectores de la agricultura, la construcción y los servicios domésticos (OCDE, 2017b). Como resultado, la estructura actual del salario mínimo no es muy efectiva para proteger a los trabajadores en condición de desventaja; además, los salarios mínimos pueden obstaculizar el empleo formal, especialmente entre los trabajadores de bajos ingresos, si el límite inferior se establece en un nivel alto, como ocurre en Costa Rica (Recuadro 2.3). Se estima que para Costa Rica, un aumento del 10% en el salario mínimo reduciría el empleo formal en aproximadamente un 1% y las horas de trabajo en un 6% (Gindling y Terrell, 2007). Esto pone de relieve la existencia de disyuntivas entre la protección de quienes desempeñan empleos relativamente estables del sector formal y el alivio de la pobreza entre los trabajadores más vulnerables.

También existen disyuntivas en la diferenciación de las categorías de salario mínimo con base en los niveles de ocupación, habilidad y calificación. El objetivo de este sistema es alentar a las personas a adquirir habilidades. Sin embargo, es poco probable que esto sea necesario ya que la alta y creciente existencia de primas en el ingreso para quienes cuentan con mayores habilidades en Costa Rica indica

que el mercado ya recompensa las habilidades (González Pandiella y Gabriel, 2017). Además, es probable que el efecto potencial sobre la adquisición de habilidades sea excedido por el costo de desaliento a la formalidad y la limitación de la movilidad de los trabajadores.

Aunque los esfuerzos actuales para reducir la cantidad de categorías salariales son positivos, se recomienda adoptar en Costa Rica un régimen basado en un salario mínimo único, más modesto, o establecer una menor cantidad de salarios mínimos que difieran según el grupo de edad y / o la ubicación. La diferenciación con base en estos criterios debería fundamentarse en el análisis de las condiciones económicas regionales y el impacto del salario mínimo sobre las oportunidades de empleo formal y sobre las decisiones de los jóvenes en materia educativa. Pero por ejemplo, podría implicar un salario mínimo más alto en San José, tomando en cuenta los costos de vida más altos, y una tasa más baja para los trabajadores jóvenes para reconocer que el salario mínimo es un gran obstáculo para el empleo de las personas con menos experiencia. Esto también debería ir acompañado de mecanismos más estrictos para garantizar el cumplimiento de la ley más estricta (que se tratará más adelante). Además, las reformas al salario mínimo podrían complementarse con medidas para incrementar el diálogo social, debido a que en Costa Rica el salario mínimo depende en gran medida de disposiciones legales, y debido al papel secundario actual de los órganos tripartitos en la formulación de políticas. Por ejemplo, podría reconsiderarse la propuesta de 2003 para la creación de un Consejo Económico y Social (OCDE, 2017b).

Recuadro 2.3. Establecimiento de los salarios mínimos en los países de la OCDE

El objetivo principal de los salarios mínimos es reducir la pobreza mejorando la situación de los trabajadores con menor poder de negociación en el mercado laboral. En la mayoría de los países de la OCDE existen salarios mínimos legales y en los pocos países (principalmente nórdicos) que no cuentan con un mínimo legal, una gran parte de la fuerza laboral está cubierta por convenciones colectivas sectoriales que incluyen pisos para los salarios mínimos. Sin embargo, el nivel del salario mínimo, los marcos institucionales para establecer los salarios mínimos, la proporción de trabajadores que ganan el salario mínimo y el nivel de cumplimiento varían según los países. Además, en algunos países los salarios mínimos se utilizan junto con negociaciones colectivas, mientras que en otros, como Costa Rica, son el principal marco institucional para aumentar el poder de negociación salarial de los trabajadores más vulnerables.

Si bien las prácticas en los países varían marcadamente, la OCDE (2015d) identifica algunos principios clave de política para los salarios mínimos:

1. Mejorar la cobertura y los mecanismos para asegurar el cumplimiento de la legislación sobre salarios mínimos, especialmente en países donde la negociación colectiva es débil o está disminuyendo.
2. Garantizar que los salarios mínimos se revisen regularmente, sobre la base de información y asesoramiento actualizados e imparciales, que analicen detalladamente las condiciones actuales del mercado laboral y las opiniones de los actores sociales.
3. Cuando sea necesario, permitir que los salarios mínimos varíen según el grupo de edad (reflejando las diferencias en cuanto a productividad u obstáculos al empleo) y / o la región (reflejando las diferencias en las condiciones económicas), tomando en cuenta que las estructuras simples del salario mínimo tienen más probabilidades de lograr un alto cumplimiento de la ley.
4. Lograr que los salarios mínimos representen los ingresos suficientes para que las personas sobrevivan, mientras se evita dejar sin trabajo a quienes están poco calificados, analizando cuidadosamente sus interacciones con el sistema de beneficios impositivos.
5. Usar los salarios mínimos como una herramienta para aumentar los salarios que se ubican en la parte inferior de la escala salarial, pero acompañarlos con otras medidas impositivas y de beneficios para luchar de manera eficaz contra la pobreza dentro y fuera del trabajo.

En la actualidad hay un debate sobre el impacto del salario mínimo en el empleo. En general, la evidencia empírica sugiere que el impacto negativo de aumentos en el salario mínimo sobre el empleo tiende a ser pequeño, pero los efectos son mayores para los grupos más vulnerables, como la juventud o las personas que se quedan sin empleo durante periodos prolongados, o si el nivel base del salario

mínimo es alto (Broecke et al., 2017). Para las economías emergentes, la evidencia sugiere que los salarios mínimos tienen solo un pequeño efecto negativo sobre el empleo y la informalidad, pero en los países donde los salarios mínimos se fijan a un nivel alto, los efectos laborales negativos son más evidentes (OIT, 2013; Broecke et al. 2017). El análisis específico de Costa Rica sugiere que un aumento del 10% en el valor real del salario mínimo reduciría el empleo formal en el sector privado en aproximadamente un 1% y la jornada laboral en un 6% (Gindling y Terrell, 2007). Dado que las condiciones del mercado laboral son ahora menos favorables que cuando se llevó a cabo ese análisis, es posible que ese efecto sea ahora mayor. Además, a pesar de que en Costa Rica existen múltiples salarios mínimos, el mayor impacto sobre los salarios y el empleo de los trabajadores formales se encuentra en el extremo inferior de la distribución (Gindling y Terrell, 2007). Esto sugiere que existen disyuntivas importantes entre el apoyo que se brinda a quienes tienen empleos relativamente estables del sector formal y el alivio de la pobreza entre las familias trabajadoras que están luchando para salir adelante (OCDE, 2017b).

Al establecer los niveles del salario mínimo, también suele haber una disyuntiva entre lograr la simplicidad (lo cual fomenta el cumplimiento) y permitir que los salarios mínimos varíen según la región y / o los subgrupos. Alrededor de la mitad de los países de la OCDE tienen salarios mínimos más bajos para los jóvenes; esto puede justificarse porque quienes ingresan al mercado suelen tener una productividad inferior a la de los trabajadores con más experiencia, y puede ayudar a facilitar la transición de los jóvenes hacia la fuerza laboral. Las diferencias regionales para reflejar la variación en las condiciones económicas también son bastante comunes. En algunos países también existen tasas más bajas para pasantes y trabajadores con discapacidades; y en otros también se establece una diferencia del mínimo por sector / ocupación o nivel de tiempo en servicio, pero esto no es común (OCDE, 2015d).

Fortalecimiento de los mecanismos para asegurar el cumplimiento de los reglamentos laborales

Para combatir los altos niveles de informalidad y mejorar el cumplimiento del pago del salario mínimo es necesario que haya capacidad para controlar, investigar y sancionar las infracciones. La OCDE destacó la necesidad de fortalecer los servicios de inspección laboral en Costa Rica, ya que los inspectores carecen de los recursos básicos y cuentan con escasa información por lo que con frecuencia se limitan a inspeccionar únicamente a las empresas grandes (OCDE, 2017b).

Para abordar estos problemas, en Costa Rica se ha realizado una serie de cambios en la inspección laboral y se planea incorporar otras mejoras nuevas. En 2016, la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo (DNI) cambió su enfoque de inspección, otorgando a los inspectores un mayor margen para realizar evaluaciones cualitativas, concentrándose en infracciones graves y haciendo un mejor uso de la información para enfocarse en las inspecciones del lugar de trabajo. Además, su presupuesto se incrementó en un 20% y su personal en un 40%, lo que resultó en un aumento significativo en la cantidad de trabajadores que son cubiertos por las inspecciones (de aproximadamente 175.700 en el 2014 y 146.100 en el 2015, a aproximadamente 200.600 en el 2016). Sin embargo, no queda claro si esto resultó en una mayor cantidad de infracciones identificadas, o si aumentó el efecto disuasorio. La *Estrategia Nacional para la Transición hacia una Economía Formal* incluye acciones adicionales, difundiendo al menos una campaña de información sobre las obligaciones de regulación laboral de los empleadores y los planes para formular una propuesta que busca mejorar aún más la dotación de recursos de la DNI.

Un problema adicional es que una vez que los incumplimientos de las regulaciones del mercado laboral se envían a los tribunales laborales, el proceso puede ser costoso y lento, lo que desalienta a las personas a denunciar dichos incumplimientos (Gindling y Trejos, 2010; OCDE 2017b). La reciente Ley de Reforma Procesal Laboral, que entró en vigencia en julio del 2017, tiene como objetivo agilizar el proceso judicial y reducir el costo para las personas: ahora las decisiones deben emitirse dentro de un plazo máximo de seis meses, simplificando la estructura de los tribunales laborales, creando unidades de resolución alternativa de conflictos por todo el país para que den servicios de arbitraje, y ofreciendo asistencia legal específica. La propuesta actual de otorgar a los inspectores laborales el derecho a imponer sanciones directamente a los empleadores, sin pasar por los tribunales laborales, también ayudaría a acelerar el trámite y aumentar los efectos disuasorios (proyecto de ley 19.130). En el futuro, las autoridades deberán garantizar que las sanciones impuestas por incumplimiento de las normas laborales sean lo suficientemente altas como para ser disuasivas (OCDE, 2016b).

Facilitación del mercado laboral y la integración social de los inmigrantes

A diferencia de otros países de América Central, en Costa Rica se experimenta una inmigración neta en la que las personas inmigrantes representan aproximadamente el 11% de la población adulta (OCDE, 2017b). La mayoría de los migrantes provienen de Nicaragua, están en edad laboral y tienen niveles educativos promedio más bajos que la población nacional. Los migrantes están sobrerrepresentados en ocupaciones y sectores poco calificados con altas tasas de informalidad, como son la construcción, los servicios domésticos, la hostelería y servicios de alimentación, y la agricultura (OCDE, 2017b).

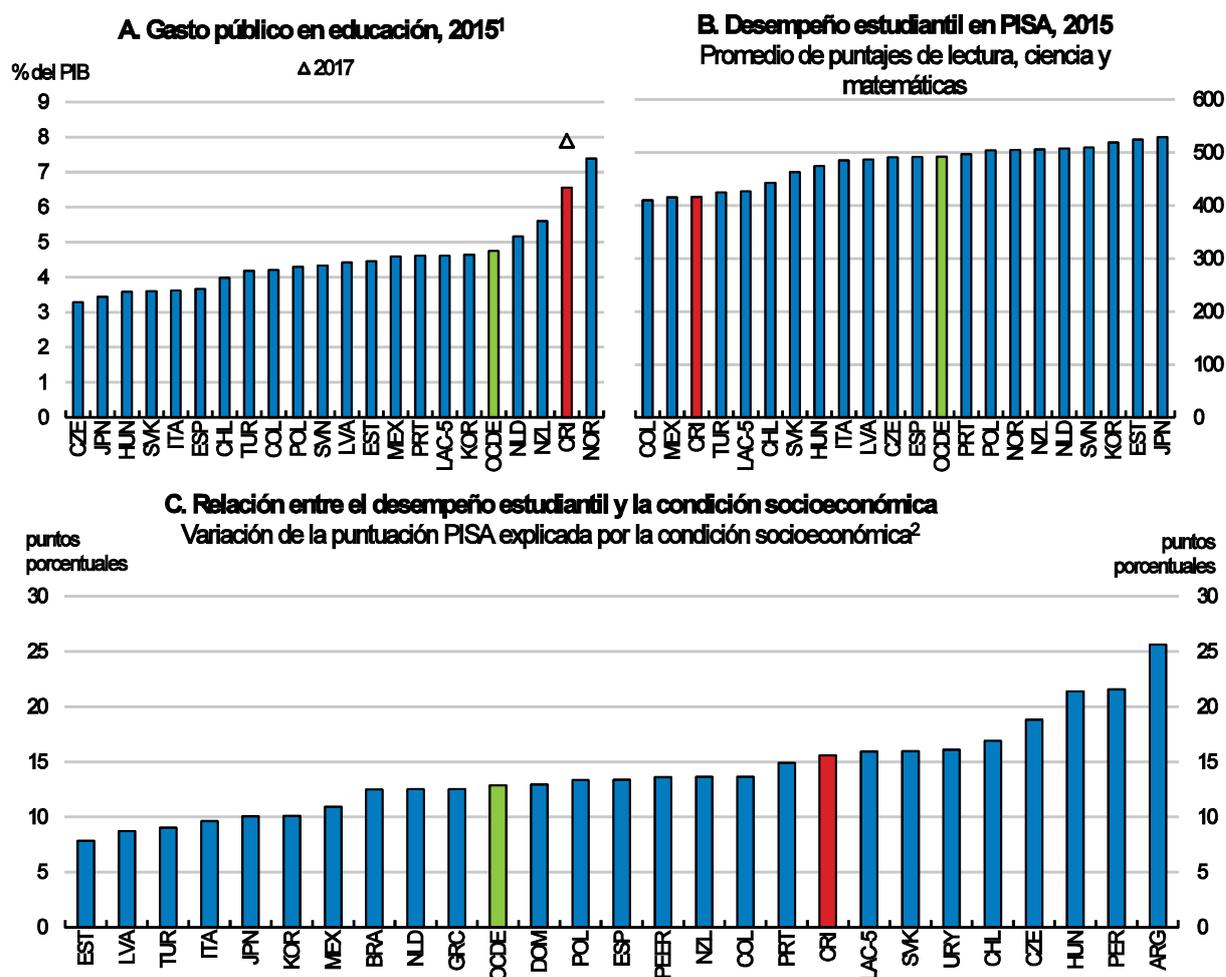
La *Ley General de Migración y Extranjería* del 2010 y la *Política Migratoria Integral* posterior, ofrecen un marco riguroso para la migración, pero los desafíos de implementación persisten (OCDE, 2017b). El aprovechamiento de las disposiciones para que los inmigrantes con estatus irregular adquieran la residencia legal ha sido menor de lo esperado. Los inmigrantes que desean adquirir estatus legal deben abandonar el país, pagar una multa en la frontera y permanecer fuera del país por un período de tiempo equivalente al tiempo que pasaron de forma irregular en Costa Rica. Sin embargo, estos requisitos se levantaron hasta finales del 2017 para los trabajadores de la agricultura, la construcción y los servicios domésticos, quienes podían adquirir un permiso laboral presentando prueba de su contrato laboral. Este bajo aprovechamiento de la disposición refleja altas tasas de informalidad que impiden que los migrantes irregulares presenten contratos laborales formales, y que estos sean disuadidos por el requisito de salir del país, los largos tiempos requeridos para hacer los trámites, y los altos cargos por presentar la solicitud. Se están realizando esfuerzos para reducir el tiempo para realizar los trámites, por ejemplo, se espera iniciar trabajos para un nuevo sistema informático en el 2018. Este sistema nuevo también incluirá enlaces a los servicios gubernamentales correspondientes que se ofrecen a los migrantes, que deberían mejorar la baja cobertura en comparación con los que se ofrecen a las personas nacionales para programas tales como las transferencias monetarias condicionadas destinadas a fomentar la participación en la educación (OCDE / FUNDEVI, 2017). Dado que el 60% de los recolectores de café son inmigrantes, principalmente de Nicaragua y Panamá, el plan especial de seguro de salud descrito anteriormente, que debe empezar a implementarse en la temporada de cosecha del 2018, también contribuirá a la integración y el bienestar de los inmigrantes. Sin embargo, si la prioridad de la regularización es identificar a los inmigrantes que están en el país y garantizar su protección contra la explotación, la OCDE recomienda que se considere una regularización única que no tenga el requisito de presentar un contrato laboral formal (OCDE, 2017b).

En adelante, la política migratoria podría responder mejor a las necesidades del mercado laboral. Si bien la *Ley de Migración* es integral y considera que la migración es un motor de desarrollo, esta carece de una visión estratégica. Sería necesario emprender un análisis continuado de la oferta y la demanda del mercado laboral para fundamentar mejor la política de migración, e investigar las medidas para atraer a migrantes calificados en áreas en las que hay escasez de mano de obra (OCDE, 2017b).

Mejoras en la calidad y la eficiencia del sistema educativo

Ofrecer educación de calidad para todas las personas es una excelente estrategia para impulsar la inclusión y la productividad (OCDE, 2012a). En Costa Rica existe un firme compromiso con la educación, y el gasto público como porcentaje del PIB es más alto que en todos los países de la OCDE; este ha aumentado significativamente, del 5% del PIB en el 2006 al 7,9% en el 2017 (OCDE, 2017c; Figura 2.11, Panel A). Sin embargo, este el alto nivel de gasto no se ha traducido en buenos resultados. Aunque las tasas de matrícula han aumentado en todos los ámbitos, permanecen por debajo del promedio de la OCDE en todas las áreas excepto en la educación primaria (OCDE, 2017c). Más de la mitad de los jóvenes de 25 a 34 años no han terminado la educación secundaria, en comparación con el promedio de la OCDE del 17% (OCDE, 2017c). Las tasas de repetición y deserción escolar han disminuido en los últimos años, pero continúan siendo elevadas: a la edad de 15 años, casi un tercio de los costarricenses ha repetido al menos un grado y el 30% ha abandonado la escuela. Aproximadamente un tercio de los que continúan estudiando carecen de competencias fundamentales, y los jóvenes de 15 años de Costa Rica se desempeñan a alrededor de dos años por debajo de sus pares de los países de la OCDE, según el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) (Figura 2.11, Panel B).

Figura 2.11. Los bajos resultados y las desigualdades persisten en la educación a pesar de los altos niveles de gasto



1. Gasto en educación primaria, secundaria, post-secundaria y terciaria. El año de referencia es 2015 o último año disponible.
2. La variación es medida como el cambio promedio en las puntuaciones PISA asociadas con un cambio de una unidad en el índice PISA de estatus económico, social y cultural. Para la OCDE, el dato corresponde al promedio sin ponderar de sus países miembros. Para LAC-5, el dato corresponde al promedio sin ponderar de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México. Para Argentina, los datos hacen referencia únicamente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

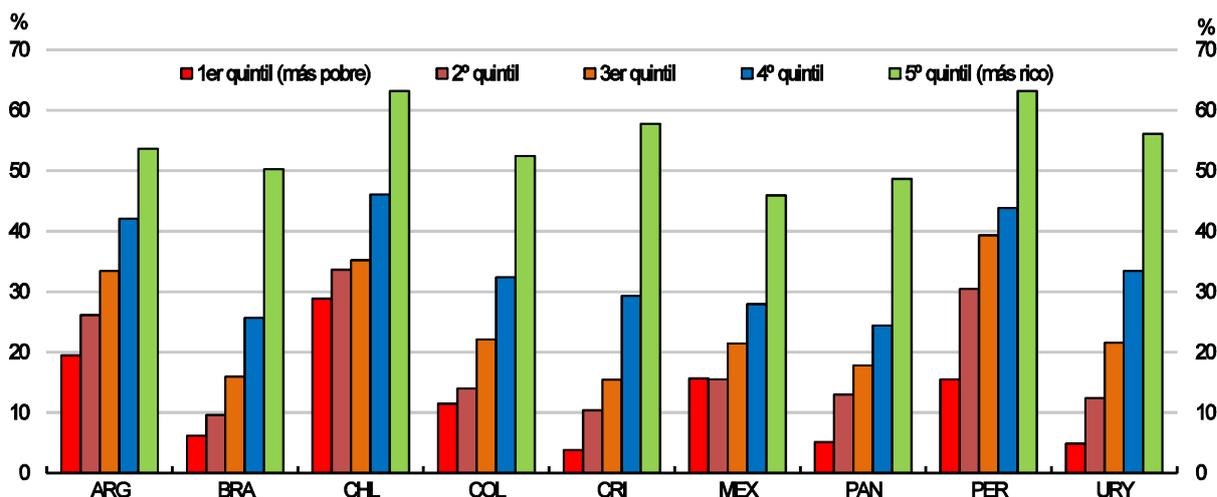
Nota: Para la OCDE, el dato corresponde al promedio sin ponderar de sus países miembros. Para LAC-5, el dato corresponde al promedio sin ponderar de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México. PEER hace referencia al promedio sin ponderar de los 10 países OCDE, no latinoamericanos, con el PIB per cápita más bajo: República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia y Turquía.

Fuente: OCDE, Indicadores de financiación de la educación; OECD, base de datos PISA 2015; OECD (2016c), Ministerio de Hacienda.

En Costa Rica podrían lograrse mejores resultados con los recursos que invierte. Por ejemplo, Croacia tiene un nivel comparable de PIB per cápita y gasta una cantidad similar por estudiante, pero a los 15 años, los estudiantes croatas tienen el equivalente a 1,5 años escolares por encima de los de Costa Rica. Además, los países con un desarrollo acelerado en América Latina, como Perú, han logrado matricular simultáneamente a más niños y niñas y mejorar los resultados promedio del aprendizaje (OCDE, 2017c); además, los resultados no han aumentado de acuerdo con el gasto (Jiménez, 2014). Por ejemplo, una porción significativa (60%) del rápido aumento del gasto en la última década se debió a incrementos en el gasto salarial, pero no existe evidencia de que, como resultado de esto, la calidad de la enseñanza haya mejorado (OCDE, 2017c). Al mismo tiempo, existe una escasez generalizada y severa de libros de texto y otros materiales de aprendizaje. Alrededor del 38% de los estudiantes se encuentran en centros educativos en los que los materiales didácticos son escasos; esta es una de las mayores proporciones entre los países que participan en las pruebas del programa PISA (OCDE, 2017c).

Además, las desigualdades en términos de educación continúan siendo considerables. Los niños y niñas que provienen de familias desfavorecidas donde los padres tienen un bajo nivel educativo, los que viven fuera de la capital, o que pertenecen a grupos indígenas o migrantes, tienen menos probabilidades de matricularse para estudiar en todos los niveles y obtienen resultados educativos más bajos (OCDE, 2017c). Los resultados de las pruebas PISA se ven más influenciados por el nivel socioeconómico que en la mayoría de los países de la OCDE (Figura 2.11, Panel C). Esta desigualdad se manifiesta de manera más marcada en los niveles superiores de educación. Solo el 3,8% de los jóvenes costarricenses que se ubican en el quintil de ingresos más bajo se matricula en educación terciaria, en comparación con el 57,8% del quintil más adinerado, una de las mayores diferencias en la región latinoamericana (Figura 2.12).

Figura 2.12. Las brechas socioeconómicas en las tasas de matriculación en educación terciaria están entre las más grandes de América Latina



Nota: Para México, los datos se refieren a 2014.

Fuente: CEDLAS y el Banco Mundial, Tasas netas de Matriculación: Educación terciaria, Base de datos socioeconómica para América Latina y Caribe (SEDLAC).

La asignación de fondos plantea problemas en cuanto a la eficiencia y la equidad. Dar prioridad a los años formativos ayuda a superar las diferencias relacionadas con los antecedentes familiares y proporciona a la niñez las habilidades fundamentales necesarias para los logros que podrán alcanzar en años posteriores. Aunque es necesario que los países cuenten con un sistema de educación terciaria de alta calidad con recursos suficientes, el gasto público en educación terciaria tiende a ser regresivo (OCDE, 2007). En Costa Rica, la inversión en educación básica es relativamente baja, con un gasto acumulado a la edad de 15 años de alrededor de la mitad del promedio de los países de la OCDE. Si bien el gasto por alumno en educación preescolar (4 y 5 años) ha aumentado, continúa estando por debajo del gasto en otras economías emergentes en América Latina, y representa solo un tercio del gasto promedio de los países de la OCDE (OCDE, 2017c). En contraste, el gasto público por estudiante de educación terciaria es uno de los más altos entre los países de la OCDE y América Latina (OCDE, 2017c). Además, el gasto en educación primaria ha aumentado rápidamente, representando el 35% del gasto adicional, aunque las tendencias demográficas hacen que la matrícula en educación haya disminuido, mientras que en educación secundaria la presión va en aumento.

Dirigir los recursos hacia los estudiantes más desfavorecidos también mejora la eficiencia y la equidad (OCDE, 2007). En Costa Rica existe una serie de iniciativas positivas en esta área, que incluyen una variedad de programas para promover el acceso a la educación mediante el suministro de alimentos, transporte, becas y transferencias monetarias condicionadas a través de los programas *Avancemos* y *Puente al Desarrollo*. Además, el programa *Yo me apunto* inició en 2015 y está dirigido a estudiantes en situación de desventaja y en riesgo de abandonar la educación (se trata más adelante). Sin embargo, se podrían lograr mayores avances en esta área a través de una focalización más sistemática. Por ejemplo, a diferencia de muchos países de la OCDE, no existen mecanismos sistemáticos para redistribuir recursos entre las escuelas en situación de desventaja a fin de garantizar que los estudiantes en riesgo reciban el apoyo necesario (OCDE, 2017c).

Lograr que los resultados educativos se conviertan en el principal objetivo de la política, y reajustar la composición del gasto

Existe una disposición constitucional para que el gasto en educación aumente al 8% del PIB en el 2018. Siendo la educación una piedra angular del exitoso modelo social de Costa Rica, un objetivo de gasto educativo que está consagrado en la Constitución es único entre los países de la OCDE. Pero no existe un fundamento subyacente para este objetivo específico, que representa un mayor nivel de gasto que en cualquier país de la OCDE. Es necesario hacer un cambio en el enfoque, pasando de los aportes a los resultados, con el fin de garantizar que este alto nivel de inversión corresponda con buenos resultados (OCDE, 2016b, OCDE, 2017c). Se recomienda que los objetivos generales de rendimiento sean establecidos y respaldados mediante un régimen riguroso de evaluación. Se requiere establecer una orientación clara y verificable basada en el rendimiento para medir el éxito de las políticas educativas. Aunque se han realizado mejoras en la recopilación y manejo de datos (OCDE, 2017c), es necesario que haya información de mejor calidad sobre el rendimiento escolar y del alumno, que permita hacer una mejor evaluación de los resultados, dirigir los recursos donde más se necesitan y realizar mejoras fundamentadas en la evidencia (discutidas más adelante).

Equilibrar la composición del gasto para priorizando los años iniciales de formación sobre la educación terciaria también permitiría mejorar los resultados y resolver los problemas de desigualdad. En particular, los recursos deberían canalizarse hacia la educación y atención de la primera infancia y la educación secundaria para solucionar las deficiencias actuales y reflejar mejor los patrones demográficos. Esto podría lograrse a la vez que se atiende el crecimiento futuro previsto en la matrícula de educación terciaria, mediante reformas en los planes de financiación para las universidades (ver más abajo) (OCDE, 2016b).

Aumento en el acceso a la educación y atención de la primera infancia de calidad

La educación y atención de la primera infancia (EAPI) de calidad contribuyen a reducir el impacto de los antecedentes socioeconómicos y mejorar la adquisición de habilidades, las perspectivas de empleo y las ganancias en el futuro (Cunha et al., 2006; OCDE, 2007; Almond y Currie, 2011; OCDE, 2016b). La expansión de los servicios de los programas de EAPI también facilitaría la participación femenina en el mercado laboral, particularmente dado el considerable obstáculo que las responsabilidades de cuidado representan para las mujeres costarricenses (Figura 2.8).

A pesar de que se ha dado una significativa ampliación de la matrícula, los programas de EAPI continúan siendo subdesarrollados. En el año 2000, solo el 7% de los niños y niñas de 4 años y el 83% de los niños y niñas de 5 años se matricularon. Para el 2014, estas cifras habían aumentado al 63% de los niños y niñas de 4 años y al 90% de los niños y niñas de 5 años. Sin embargo, las tasas de matrícula continúan siendo bajas según los estándares de la OCDE, particularmente entre la niñez de 3 años o menos. Solo el 6,5% de los niños y niñas de 3 años están matriculados en los programas de EAPI, en comparación con más del 40% en Brasil, Chile y México, y el 70% en los países de la OCDE. Además, las tasas de matrícula son mucho más bajas para los niños y niñas que viven en áreas rurales y de familias de bajos ingresos, y estas disparidades están creciendo (Estado de la Nación, 2015, OCDE, 2016b, OCDE, 2017c). Además, es necesario mejorar la calidad, ya que muchos servicios se centran en la atención básica y la nutrición, con una limitada atención al desarrollo de habilidades (OCDE, 2017c).

Las autoridades costarricenses reconocen la importancia de ampliar los programas de EAPI. El actual *Plan Nacional de Desarrollo* incluye una meta para ampliar la cobertura del ciclo *Interactivo II* (4 años) de 63% a 69,5% entre el 2015 y 2018, dando prioridad a 75 distritos meta en los que la matrícula es baja y la tasa de pobreza es alta (MIDEPLAN, 2014). En el primer semestre del 2017, la cobertura de *Interactivo II* estaba en 66,1%, y los datos preliminares sugieren que se han logrado nuevos avances en la segunda mitad del 2017. A pesar de que esta ampliación, incluyendo la focalización en las regiones desfavorecidas es positiva, es importante preparar un plan de ampliación más ambicioso con una mayor focalización de los recursos para alcanzar a los niños y niñas más desfavorecidos de manera más efectiva y reducir la brecha socioeconómica (OCDE, 2017c).

También se han adoptado medidas para mejorar la calidad. En el 2014, se introdujo un nuevo plan de estudios preescolar para alinear los programas durante los dos años de educación preescolar (*Interactivo II* y ciclos de *Transición*, que cubren a niños y niñas de 4 a 5 años). Su objetivo es preparar mejor a la niñez para la escuela primaria, adoptando un enfoque más integral del desarrollo y dando mayor énfasis al desarrollo de las habilidades de alfabetización temprana. Sin embargo, la implementación ha sido un desafío debido a la poca capacidad de los docentes, el tamaño de los

grupos de clase y el compromiso limitado de los padres. Se necesita una mayor capacitación y apoyo para los docentes y los padres, para que estén en mejores condiciones de ayudar a los niños y niñas, en particular a los que están en situación de desventaja, a desarrollar las habilidades de alfabetización temprana y que logren pasar exitosamente a la escuela primaria (OCDE, 2017c). También se requiere hacer mayores esfuerzos en cuanto a la garantía y control de calidad. Aunque los servicios de atención están sujetos a un conjunto de estándares mínimos, los requisitos son limitados y el control no es el adecuado. Es necesario establecer y aplicar un conjunto más amplio de normas mínimas en todos los centros de atención (OCDE, 2017c).

Otra iniciativa importante reciente es el desarrollo y la implementación actual de una nueva política para la primera infancia, que va dirigida a apoyar el desarrollo integral de los niños y niñas de 0 a 8 años. Abarcando el período hasta el año 2021, esta iniciativa incluye planes para aumentar la provisión de centros de atención a nivel de las comunidades y crear un sistema general de gestión de la información para mejorar la formulación y la focalización de políticas (OCDE, 2017c). Además, el Consejo Superior de Educación recientemente estableció una política para hacer que completar la educación preescolar será un requisito para obtener matrícula en la escuela primaria. Aunque la educación preescolar ya es obligatoria a partir de los 4 años y el derecho constitucional de acceso universal a la educación primaria de todas formas tendría prioridad, esta política es potencialmente útil para fomentar la matrícula en preescolar. Esta política se aplicará gradualmente a lo largo de 2 años y para apoyar su implementación, se están realizando acciones para identificar a todos los niños y niñas que no están matriculados en preescolar, y los niños y niñas en el sistema de cuidado que están en edad preescolar también recibirán servicios educativos.

Un aumento de los fondos públicos asignado para los programas de EAPI facilitaría nuevas mejoras en cuanto al acceso y la calidad. Como se planteó anteriormente, esto debe lograrse reequilibrando el presupuesto actual, en lugar de aumentar los niveles de gasto público en educación que ya son altos. Si bien la educación preescolar actualmente se financia con cargo al presupuesto de educación, se le asignó solo el 9,3% de los fondos en el 2016 (OCDE, 2017c). Por el lado de la atención, es difícil estimar con precisión el financiamiento público, pero parece que es bajo (OCDE, 2017c). La financiación del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF), que es la fuente principal, ascendió a aproximadamente el 0,2% del PIB en el 2016, pero también existen otras fuentes, como las municipalidades y las organizaciones privadas y de la sociedad civil. Poner a todo el sector de los programas de EAPI bajo la dirección y presupuesto del Ministerio de Educación Pública (MEP) facilitaría la ampliación de los servicios y mejorar la calidad.

Establecer una entidad líder para todo el sector también permitiría mejorar la coordinación. A pesar de que Costa Rica no es el único país en el que varios ministerios y entidades participan en los programas de EAPI, es poco común no contar con alguna institución con responsabilidad general para implementar la política nacional. El liderazgo para la prestación de servicios de educación preescolar se concentra actualmente en el Ministerio de Educación Pública, pero no existe una entidad líder para los servicios de atención, en los cuales la dirección está dividida en tres ministerios / entidades gubernamentales principales: el Ministerio de Salud, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Cada entidad gestiona sus propios recursos, establece sus propios estándares y objetivos y determina sus propios planes de expansión. En el 2014 se creó la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) para mejorar la coordinación entre los diferentes proveedores públicos y privados de servicios de atención; por medio de la Comisión Consultiva de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil¹ a cargo de las competencias interinstitucionales y de los varios tipos de servicios de cuidado infantil, y dirigidos a recomendar políticas generales y directrices estratégicas para el sistema de atención y desarrollo infantil. Esta es una reforma muy positiva, y REDCUDI está bien posicionada para ayudar a avanzar en la coordinación por el lado técnico. Sin embargo, aunque se están implementando procesos de articulación mejorados entre el MEP y REDCUDI con el fin de fortalecer a este último ente, actualmente carece de influencia política, capacidad institucional y autoridad para tener injerencia en el grado de transformación necesario en el sector (OCDE, 2017c). Conferir la responsabilidad de todo el sector al MEP ayudaría a fortalecer el liderazgo y a nombrar un claro defensor de la reforma.

Costa Rica reconoce el valor de mejorar la coordinación en educación, y más en general, en el sector social. Con el objetivo de mejorar la coordinación en el sector social, en mayo de 2016 se presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley (No. 19.960) para fortalecer el actual Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, para darle los recursos y el personal que le permitan cumplir su mandato actual como el coordinador del sector. El Ministerio actuaría como la agencia que coordine los ministerios de Educación, Salud, Trabajo y Desarrollo Social, así como el PANI, con el fin de ofrecer servicios integrados. Esto podría facilitar el desarrollo de un enfoque holístico para el

desarrollo de la niñez temprana, y para reducir más efectivamente las desigualdades al atacar múltiples barreras afrontadas por niños y niñas de entornos desfavorecidos.

En años recientes, Costa Rica ya ha avanzado hacia un enfoque más integral y más direccionado para los servicios sociales, por ejemplo, estableciendo la estrategia *Puente al Desarrollo* en 2015 (OCDE, 2017b). Liderado por el IMAS, este programa unificó alrededor de 30 programas separados en un único sistema. Esta estrategia tiene varios aspectos positivos. Por ejemplo, usa un sistema de información recientemente desarrollado para direccionar servicios a las familias que tienen las mayores necesidades. Esto es más efectivo para reducir las desigualdades y mejorar la eficiencia en el gasto que el sistema previo, en el que las familias tenían que identificarse y procurar las ayudas por sí mismas, lo que resultaba en programas que beneficiaban bastante a las familias de ingresos medios y altos (OCDE, 2016b). El programa también implica una participación más activa de los trabajadores sociales, con asistencia diseñada para las necesidades individuales de las familias, y provista condicionalmente a requisitos que sean relevantes para sus circunstancias, como la participación en programas de entrenamiento o la asistencia de los niños a clases. Los datos recolectados como parte de este programa ya se usan para mejorar la prestación del servicio. En el futuro, estos datos también serán útiles para la evaluación sistemática de estos programas. Como se resaltó en la Evaluación Económica de 2016 y en el capítulo 1, la evaluación permitirá mejoras adicionales a los programas, y facilitará lograr mejoras en la eficiencia del gasto al identificar y permitir que los recursos se centren en las intervenciones más efectivas y al asegurar que los programas lleguen a los que más los necesitan.

Aunque algunas iniciativas ya se están implementando, también se requieren mayores esfuerzos para cubrir más efectivamente a los niños y niñas más desfavorecidos. El objetivo de la ampliación preescolar a 75 distritos en los que la matrícula es baja y existen altas tasas de pobreza, como parte del *Plan Nacional de Desarrollo*, es positivo. Además, la nueva política para la primera infancia incluye planes destinados a crear un sistema general de gestión de la información para mejorar la formulación y la focalización de políticas (OCDE, 2017c). Como un paso hacia el logro de este objetivo, se espera que en el primer semestre del 2018 esté lista una base de datos georreferenciada de centros e identificadores de niños y niñas. Sin embargo, la información disponible sobre la demanda actual y futura prospectiva para fundamentar la expansión continúa siendo limitada (OCDE, 2017c). También se están implementando iniciativas para ampliar el alcance, con el fin de identificar y matricular a los niños y niñas en edad preescolar que todavía no están en el sistema educativo. Por ejemplo, un censo puerta a puerta en Heredia permitió identificar a 160 niños y niñas en edad preescolar que no estaban en el sistema educativo, y de este modo 131 de ellos fueron matriculados. Como parte de un programa con UNICEF, los facilitadores de la primera infancia serán empleados en 43 distritos prioritarios para identificar a los niños y niñas que no están matriculados en educación preescolar.

Todavía hay espacio para continuar implementando el enfoque actual para ampliar la cobertura de la educación preescolar mediante de la red existente de escuelas primarias. Esta red llega a las partes más remotas del país y muchas escuelas primarias tienen capacidad adicional debido a la disminución de la cantidad de estudiantes. Una mayor atención a la prestación de servicios de los programas de EAPI a través de enfoques alternativos al modelo tradicional basado en los centros educativos, también podría permitir llegar a las comunidades más desfavorecidas. En el 2014, alrededor de 1.500 niños asistieron a servicios de atención comunitaria brindados en los hogares de "madres comunitarias" y más de 100.000 niños se beneficiaron del programa de visitas domiciliarias de los Centros de Educación y Nutrición Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI). Sin embargo, a diferencia de otros países de América Latina, como Colombia, Bolivia y México, los programas que se implementan a nivel de las comunidades y familias no están bien desarrollados. Mejorar dichos programas podría ser una forma eficaz de lograr una cobertura más amplia, particularmente en áreas remotas, y también ayudar a fortalecer los entornos de aprendizaje en el hogar.

Las autoridades costarricenses están desarrollando un estudio de factibilidad para explorar arreglos alternativos para la prestación y el financiamiento de servicios de atención, así como las formas de administrarlos. Los servicios públicos de atención actualmente son gratuitos para toda la niñez. Como una forma de ampliar los servicios públicos de atención de una manera equitativa, también se podría considerar la introducción de un mecanismo de cobros con base en los ingresos. La mayoría de las mujeres que se ubican en primeros tres quintiles de ingresos, indican que las responsabilidades de cuidado de familiares representan un obstáculo para el trabajo (Figura 2.8). Con frecuencia no tienen acceso a los servicios de atención pública, y es poco probable que puedan pagar servicios de atención privada. La introducción de un mecanismo de cobro con base en los ingresos, similares a los que existen en Francia o Noruega, podría permitir a los padres acceder a los servicios

de atención a un menor costo y al mismo tiempo aumentar los ingresos no gubernamentales para la ampliación de los programas de EAPI, pero debería ser administrado con cuidado para asegurar que los cobros no estén basados en la capacidad de pago y no constituyan una barrera para el acceso (OCDE, 2017c). Además, se recomienda promover las alianzas con los gobiernos locales y los proveedores privados como un medio para mejorar el acceso y la calidad. La participación de las municipalidades en la financiación de los servicios de atención pública continúa siendo limitada. Los Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (CECUDI) fueron creados en 2010 para incentivar la inversión local; mediante este programa, el costo de los centros es compartido entre el gobierno nacional y las municipalidades. Por ejemplo, en Curridabat, el gobierno nacional cubre los costos de construcción y la municipalidad proporciona el terreno y la gestión de los servicios, con donaciones de otros participantes locales. Si bien este es un modelo prometedor, reducir la complejidad administrativa facilitaría una mayor expansión de las asociaciones entre el gobierno central, las municipalidades y los proveedores privados, ya que las demoras en los trámites de aprobación y los procedimientos operativos actualmente representan un obstáculo (OCDE, 2017c). Además, es necesario contar con estándares mínimos claros y de cumplimiento obligatorio para garantizar que todos los servicios cumplan con los estándares de calidad, independientemente del proveedor (mencionado anteriormente).

Mejoras en la calidad de los docentes y los centros educativos

Mejorar la calidad de los docentes y de quienes están a cargo de la educación es el desafío más importante para la educación básica en Costa Rica. En los últimos años se han dado pasos importantes para mejorar el nivel de capacitación requerido para ingresar a la docencia, y prácticamente todos los docentes ahora cuentan con un título de educación terciaria. Sin embargo, existen deficiencias en la formación, reclutamiento y apoyo de los docentes y las personas encargadas de la educación en Costa Rica, y no hay claridad en cuanto a las expectativas y la rendición de cuentas. Además, la escasa capacidad para evaluar el sistema escolar limita la formulación de políticas que podrían mejorar los resultados educativos y reducir las desigualdades, por ejemplo, dirigiendo la ayuda y los recursos hacia aquellas áreas en que más se necesitan (OCDE, 2017c).

Las evaluaciones de los docentes revelan lagunas significativas en el conocimiento de los docentes sobre las materias básicas, y la opinión de que muchos de los programas de formación docente inicial son de muy baja calidad es generalizada (OCDE, 2017c). La gran mayoría de los programas de formación docente no están acreditados y las universidades tienen autonomía total sobre los programas. Como parte de los esfuerzos para aumentar la calidad de la formación inicial de los docentes, se está analizando una propuesta para que la acreditación sea obligatoria para todos los programas de enseñanza en universidades privadas (Proyecto de ley 19.549). La OCDE también recomienda que se fortalezca el proceso inicial de selección de docentes y apoyar a los nuevos, mediante la introducción de un examen de ingreso, un período de prueba y un programa estructurado de inducción (OCDE, 2017c).

En Costa Rica tampoco existe un sistema de evaluación efectivo de los docentes existentes. En gran medida, las evaluaciones son un requisito administrativo, y prácticamente todos los docentes reciben calificaciones positivas (OCDE, 2017c). También hay carencia de apoyo continuo y oportunidades para el desarrollo profesional. La OCDE recomienda que se introduzcan mecanismos para alentar y apoyar a los docentes a aprender y desarrollarse, incluyendo el establecimiento de un marco para la evaluación y el desarrollo profesional (OCDE, 2016b, OCDE, 2017c).

Durante la última década, se ha emprendido en Costa Rica una serie de iniciativas con el fin de fortalecer los centros educativos y mejorar su calidad. Entre estas hay una iniciativa importante para modernizar el plan de estudios que se completará en el 2018. Este nuevo plan de estudios da énfasis al pensamiento crítico sobre el aprendizaje memorístico, y representa una gran promesa como medio para involucrar al estudiantado para que se conviertan en alumnos más activos y garantizar que adquieran habilidades más relevantes para la sociedad y el mercado laboral (OCDE, 2017c). Sin embargo, a pesar de la capacitación, muchos docentes no están preparados adecuadamente para impartir el nuevo plan de estudios; además, las debilidades en cuanto a las habilidades pedagógicas, y la escasez de materiales didácticos, como los libros de texto, son obstáculos importantes para la implementación en el aula.

Los esfuerzos adicionales que se han realizado para mejorar la calidad de los centros educativos incluyen el establecimiento de una unidad dedicada a la gestión y evaluación de la calidad dentro del MEP, la elaboración de directrices para la autoevaluación de los centros, y la reforma al sistema de supervisión académica. Sin embargo, las políticas y prácticas de evaluación de los centros de

enseñanza aún se encuentran en una etapa incipiente. La OCDE recomienda fortalecer aún más la supervisión de los centros educativos, estableciendo estándares más claros para la evaluación de la calidad de estos y los criterios para dirigir los esfuerzos hacia los centros que más lo necesitan (OCDE, 2017c). El establecimiento de indicadores comunes, la recopilación de datos compartidos y un sistema de información único mejorarían la rendición de cuentas y permitiría que los datos se usen para realizar mejoras. En Costa Rica debería considerarse la creación de una entidad de evaluación independiente, dedicada a promover políticas que se fundamenten más en evidencias y que estén más orientadas hacia el logro de resultados, así apoyar el desarrollo de una cultura de evaluación más rigurosa en todos los niveles del sistema.

La creciente consciencia en Costa Rica de que las escuelas cumplen una función central en mejorar los resultados educativos se refleja en la declaración *El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense*, de 2008, en medidas para mejorar las habilidades de liderazgo en las escuelas, y en la reforma de 2010 para redirigir la función de la supervisión a las escuelas de un control externo hacia un liderazgo interno. Los líderes en las escuelas siguen teniendo una función limitada como líderes de enseñanza (por ejemplo, estableciendo objetivos para la mejora, emprendiendo observación en la clase, y aumentando la motivación y el acompañamiento a los maestros). Por consiguiente, la OCDE ha recomendado que Costa Rica mejore la relevancia de los programas de desarrollo de liderazgo inicial y durante la enseñanza, y que establezca esquemas de aprendizaje entre pares. La creación de puestos de liderazgo en la enseñanza dentro de las escuelas, con responsabilidad clara en el desarrollo profesional de los maestros, mejoraría el conocimiento pedagógico y la calidad de la enseñanza (OCDE, 2017c).

Contar con mejor información sobre el rendimiento de los estudiantes y los centros educativos permitiría que los recursos y el apoyo sean destinados a los centros de enseñanza donde el rendimiento es bajo. Aunque en Costa Rica se han llevado a cabo evaluaciones nacionales que incluyen a una muestra pequeña de centros educativos desde el 2007, esto se ha hecho principalmente con el fin de informar a los hacedores de política si los estudiantes están cumpliendo con los objetivos nacionales de aprendizaje, y no tienen consecuencias para los centros educativos, los docentes o el estudiantado. Sería importante que en Costa Rica se considerara la aplicación del censo para la evaluación de los centros de enseñanza, de manera que el desempeño de los centros individuales pueda compararse con estándares nacionales y con otros centros similares, y para que el MEP cuente con datos de mejor calidad para fundamentar las políticas y la asignación de recursos (OCDE, 2017c). Cuando se comparan los resultados a nivel de los centros educativos, los resultados de desempeño podrían ponerse en contexto para poder hacer comparaciones justas. Por ejemplo, en Brasil y Colombia se utiliza un índice multidimensional que toma en cuenta el rendimiento del estudiante, el progreso escolar, la repetición de grado y factores relacionados con el entorno escolar (OCDE, 2016d).

Reducción de la alta tasa de deserción

Para solucionar el problema de la alta tasa de deserción se requiere la aplicación de un enfoque multifacético que incluya medidas para preparar a los docentes de manera que tengan la capacidad de impartir educación de alta calidad, y un plan de estudios relevante que mantenga al estudiantado participando activamente (como se discutió más arriba), en combinación con medidas más específicas para identificar y brindar apoyo adicional a estudiantes en riesgo. En Costa Rica ya se está avanzando en esta área, en particular a través del programa *Yo me apunto*, que se lanzó en el 2015. El programa pretende reducir la tasa de deserción escolar en 85 centros educativos de secundaria seleccionados mediante la detección y la intervención tempranas, empezando desde la educación primaria. Los centros educativos de secundarios que participan en el programa han reducido sus tasas de deserción de 14,4% en 2013 a 9,2% en 2017. Aunque este programa apenas empieza, tiene el potencial de crear las condiciones para el éxito académico en las comunidades más desfavorecidas (OCDE, 2016b, OCDE, 2017c). Por lo tanto, la OCDE recomienda que este programa sea evaluado de manera sistemática y, si se determina que tiene éxito, se amplíe (OCDE, 2016b).

Al igual que muchos países, Costa Rica enfrenta el desafío de transformar el enfoque de su sistema de educación secundaria superior para que en lugar de preparar a una pequeña élite para la universidad, se concentre en la formación de un grupo más amplio de estudiantes, incluyendo a los que ingresarán al mercado laboral o buscarán otras opciones de formación. La creciente brecha en cuanto a habilidades, donde los trabajadores poco calificados se enfrentan a un mercado laboral cada vez más difícil, mientras que aumentan las bonificaciones para los trabajadores calificados, destaca la necesidad de que el sistema sea más inclusivo. La OCDE recomendó anteriormente el desarrollo de una opción de educación vocacional en estrecha relación con los empleadores.

Para desarrollar un sistema más inclusivo que satisfaga mejor las necesidades del mercado laboral, se dará un enfoque creciente a los centros de educación técnica. En Costa Rica, estos centros de educación técnica incluyen desde el sexto hasta el noveno grados, así como niveles de educación secundaria superior, y los alumnos estudian para obtener títulos técnicos y académicos (Bachillerato) simultáneamente. Poco más de una quinta parte de los que ingresan a la educación secundaria están cursando programas técnicos; esta cifra es mucho más baja que en los países de la OCDE. Sin embargo, esta opción ha venido creciendo y existen planes ambiciosos para una mayor expansión. Fuera del sistema de educación formal, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) se financia a través de impuestos a los empleadores y ofrece cursos breves de educación y formación vocacional (EFP). Los programas del INA sirven como una vía alternativa hacia el mercado laboral para los estudiantes que han abandonado la educación secundaria, pero la falta de coordinación con el MEP hace que sea difícil para los estudiantes volver a ingresar al sistema de educación formal (OCDE, 2017c). Sin embargo, también se espera que el trabajo que se está desarrollando sobre el marco de cualificaciones haga posible que los estudiantes reciban créditos dentro del sistema de educación formal por sus calificaciones del INA. De acuerdo con la recomendación de la OCDE de desarrollar la formación profesional en estrecha colaboración con los empleadores (OCDE, 2016b), también se están desarrollando iniciativas conjuntas con los empleadores, y tanto el INA como el MEP están estableciendo programas que incluyen más experiencia práctica en el lugar de trabajo. En diciembre del 2016, el gobierno aprobó una nueva etapa de aprendizaje en la educación secundaria superior y, a principios del 2017, se empezó a implementar un programa piloto a pequeña escala con la participación de cuatro centros de educación técnica que preparan a los estudiantes en el sector automovilístico. Los estudiantes que optan por esta opción de pasantía deben haber completado los primeros años de educación secundaria, y dividirán su tiempo entre el aula y el lugar de trabajo. Después de completar el programa al final del 12 ° grado, los estudiantes recibirán un diploma de habilidades técnicas de nivel medio y el Bachillerato de educación secundaria. Paralelamente, en la Asamblea Legislativa se está discutiendo una reforma para establecer una opción de pasantía que también regule la situación contractual de los estudiantes en el lugar de trabajo (proyecto de ley 19.378). Se recomienda que estos programas piloto sean monitoreados y evaluados, y que se sigan explorando opciones para fomentar la educación vocacional.

A pesar de estos esfuerzos, algunas características institucionales frenan el atractivo de los centros de educación técnica y la expansión del sistema de educación vocacional. En Costa Rica no existe el tipo de centros especializados de educación vocacional secundaria superior que se encuentran en muchos países, que pueden ser una manera para desarrollar habilidades técnicas, la participación de los patronos y las oportunidades de aprendizaje basadas en el trabajo, mientras los estudiantes posponen la elección de carrera hasta el nivel de secundaria superior. En lugar de esto, en Costa Rica la mayoría de los centros de educación técnica son prácticamente, en gran medida, instituciones académicas ya que abarcan del sexto al noveno grados, así como los grados superiores de educación secundaria, y todos los estudiantes de último año obtienen tanto el Bachillerato como un título técnico. Por el contrario, en muchos países se mantiene un plan integral de estudios durante la educación secundaria inferior y luego se introduce una opción vocacional en la educación secundaria superior. Para dar cabida a las diferentes opciones, los centros de educación secundaria inferior y superior están separados; esto tiene la ventaja de que el estudiantado puede posponer la escogencia de una opción de especialización vocacional hasta que llegan a la educación secundaria superior, facilitándoles escoger una mejor opción de estudios. También se pospone el momento en que los estudiantes deben viajar o vivir lejos de su hogar para emprender la educación secundaria superior especializada. Por lo tanto, la OCDE recomienda que en Costa Rica se considere avanzar gradualmente hacia la separación de centros educativos de educación secundaria superior e inferior (OCDE, 2017c). Esto permitiría el desarrollo de institutos técnicos especializados con la misión central de enseñar habilidades técnicas, e incluir el establecimiento de mayores vínculos con los empleadores y el mercado laboral. Esto también podría implicar migrar hacia los sistemas duales que existen en países como Austria, Alemania y Suiza, donde los estudiantes que han elegido la opción de pasantía no tienen el equivalente del Bachillerato de educación secundaria de Costa Rica, sino que normalmente tienen la opción de estudiar para exámenes que les permitan obtener el ingreso a la universidad posteriormente. Esto podría llevarse a cabo junto con las reformas al sistema actual para obtener el título de Bachillerato de educación secundaria (que se analiza a continuación).

Además de lograr que la educación vocacional se convierta en una opción más atractiva, la reforma al sistema de evaluación de la educación secundaria (Bachillerato) también podría contribuir a reducir la tasa de deserción escolar. El Bachillerato tiene un criterio de pase binario (el estudiante aprueba o reprueba), por lo que el tercio de los estudiantes que continúan estudiando hasta el último año pero no aprueban los exámenes de Bachillerato, no tienen nada que mostrar por sus esfuerzos, con lo cual para muchos el atractivo de los estudios secundarios superiores es limitado (OCDE, 2017c).

La OCDE recomienda que el criterio actual de pase binario sea sustituido por un límite de aprobación para cada uno de los seis temas individuales, de modo que se reconozcan mejor los logros parciales y que se considere la adopción de un sistema de calificación más flexible, como se ha hecho en otros países como Australia y Nueva Zelanda (OCDE, 2017c).

Abordaje de la escasez de habilidades

El sistema educativo no se ha mantenido al día con la transformación estructural que se está llevando a cabo hacia sectores de alto contenido tecnológico y de habilidades, lo que ha provocado una escasez de habilidades a pesar de que los niveles de desempleo son altos. Los desajustes en cuanto a la falta de habilidades perjudican el crecimiento de la productividad; la falta de personal calificado es uno de los principales obstáculos mencionados por los empresarios para la innovación entre las empresas costarricenses, y la mayoría de los empleadores considera que el sistema educativo no satisface las necesidades de la economía (UCCAEP, 2011; Adalet McGowan y Andrews, 2015; MICITT, 2016). Las mejoras en las habilidades básicas aumentaría significativamente el crecimiento inclusivo, y las iniciativas como el nuevo plan de estudios y el desarrollo de la educación vocacional deberían preparar mejor a los estudiantes para la educación superior o el lugar de trabajo.

La OCDE también destaca la necesidad de adoptar reformas significativas en la educación terciaria (OCDE 2017c). Las universidades costarricenses tienen un alto nivel de autonomía y pocos incentivos para responder a las necesidades del mercado laboral. Si bien la autonomía universitaria es un principio respetado en todos los países de la OCDE, esta suele ir acompañada de rigurosos mecanismos rectores y para la rendición de cuentas, a fin de garantizar que las instituciones de educación terciaria cumplan con los estándares básicos de calidad y sirvan a los propósitos de la sociedad. En Costa Rica, dichos mecanismos de rendición de cuentas son muy limitados, y no existe un órgano de coordinación permanente ni un plan a largo plazo para dirigir el sector hacia objetivos comunes (OECD, 2017c).

El gasto público en educación terciaria como proporción del PIB prácticamente se ha duplicado desde el año 2000 y al día de hoy representa el 1,5% del PIB (OCDE, 2017c). La gran mayoría de los fondos (alrededor del 90%) para las universidades públicas proviene del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) del gobierno. A pesar de su tamaño, no cuenta con su propio marco rector, de monitoreo y evaluación, y crea incentivos para aumentar los espacios en los cursos que son menos costosos de impartir, resultando en un sesgo hacia las ciencias sociales. La cantidad reducida de graduados y posgraduados en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés) en todas las carreras plantea un obstáculo significativo a la aspiración de Costa Rica de desarrollar una economía basada en el uso intensivo de la tecnología y del conocimiento (OCDE, 2016b; OCDE, 2017c). Se recomienda establecer en Costa Rica mecanismos de financiación a fin de mejorar la relevancia para el mercado laboral y los resultados educativos; por ejemplo, el financiamiento basado en el desempeño, en virtud del cual una parte del financiamiento está condicionada al cumplimiento de objetivos tales como la cantidad de graduados en campos específicos o los resultados de los graduados en términos de sus ingresos (OCDE, 2016b, OCDE, 2017j). Aunque las autoridades reconocen el problema, las propuestas para reformar el sistema del FEES se han topado con una resistencia considerable por parte de los interesados y, hasta la fecha, no se ha avanzado.

Las universidades públicas subsidian de manera importante la matrícula y otorgan becas para que los estudiantes cuyos resultados académicos son suficientemente buenos como para ingresar a una universidad pública tengan pocos obstáculos financieros, permitiendo que los jóvenes que provienen de entornos menos favorecidos asistan a la universidad. Sin embargo, más de la mitad de los estudiantes costarricenses se matriculan en instituciones privadas que están excluidas del sistema de subsidios públicos cuantiosos (OCDE, 2017c). Estas disposiciones de financiamiento son insostenibles ya que el gasto en educación terciaria prácticamente se ha duplicado como una parte del PIB desde el año 2000 y se prevé un mayor crecimiento en la matrícula, lo que contribuirá al desarrollo económico continuo de Costa Rica. Estas disposiciones también son inequitativas ya que la mayoría de los estudiantes que se benefician de las universidades públicas provienen de entornos más adinerados. En 2015, 3,8% de los jóvenes del quintil más bajo de ingresos se matriculó en educación terciaria (Figura 2.12). Aunque la mayoría (70,1%) de estos jóvenes de bajos ingresos se matricularon en universidades públicas, esto significa que solo el 2,7% de los jóvenes del quintil de ingresos más bajos asistirían a una universidad pública. En comparación, mientras que solo el 41,8% de los estudiantes del quintil de ingresos más altos que se matricularon en educación terciaria lo hizo en universidades públicas, la mayor tasa de matrícula (57,8%) en este grupo implica que casi un cuarto de los estudiantes de familias de altos ingresos se beneficiarían de universidades públicas. Los

estudiantes que pueden permitirse asistir a un centro privado de educación secundaria tienen el doble de probabilidades de ingresar a una universidad pública, que aquellos que asisten a un centro público de educación secundaria. Por el contrario, en las universidades privadas los estudiantes casi no tienen acceso a becas, aunque tienen que pagar costos más altos, resultando en que solo un 1,1% de los jóvenes del quintil más bajo de ingresos se matriculan en educación terciaria privada, en comparación con un tercio de los del quintil más alto.

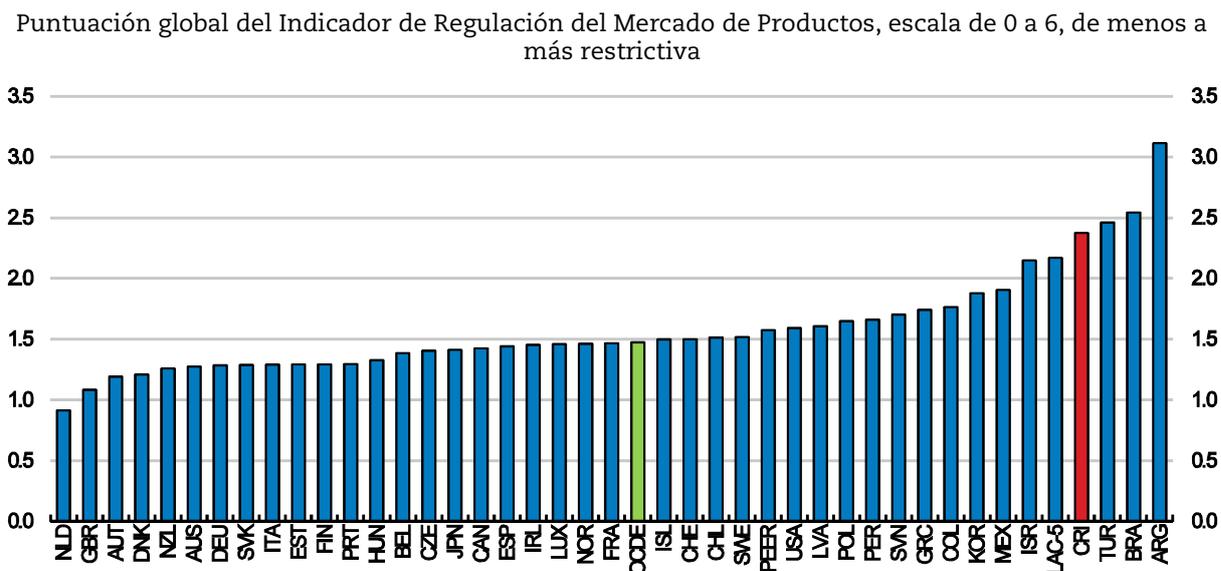
Es necesario desarrollar un nuevo sistema de financiamiento y apoyo estudiantil para la educación terciaria, para permitir que haya una distribución de los costos más eficaz y equitativa entre el gobierno y los estudiantes que se benefician de la educación terciaria (OCDE, 2017c). Este nuevo acuerdo debe tener como objetivo el apoyo financiero a los estudiantes con base en la necesidad y su capacidad de beneficiarse, incluyendo un aumento regulado pero sustancial de los costos en las universidades públicas (OCDE, 2017c). Se recomienda que las becas y los préstamos respaldados por el gobierno se ofrezcan a los estudiantes que cursan programas de calidad en universidades públicas o privadas, reemplazando las disposiciones actuales que benefician principalmente a los estudiantes de universidades públicas mediante la subvención de matrículas y becas (OCDE, 2017c).

Fortalecimiento de la competencia

La escasa competencia en Costa Rica frena el proceso de convergencia hacia los niveles de ingresos de los países de mayores ingresos. Las regulaciones que restringen la competencia pueden obstaculizar las mejoras en términos de eficiencia, innovación y asignación de recursos para aumentar la productividad, y contribuir al aumento de la desigualdad al subir los precios al consumidor y hacer más amplia la distribución de los salarios (Nicoletti y Scarpetta, 2003; Aghion y Griffith, 2005; Conway et al., 2006; Song et al., 2015; Denk, 2016; Ennis et al., 2017). La competencia desempeña un papel clave al permitir que los recursos fluyan hacia sus usos más productivos. Las estimaciones sugieren que una asignación de recursos más eficiente podría aumentar la productividad multifactorial (PMF) de Costa Rica en más del 50%, que es similar a la que existe en otros países latinoamericanos, pero más alta que en los países más desarrollados, como los EE. UU. (Alfaro Ureña y Garita, 2018).

En Costa Rica, las regulaciones del mercado de productos son más restrictivas que en cualquier país de la OCDE, excepto en Turquía, y también se comparan desfavorablemente con otros países de América Latina, incluyendo Chile, Colombia y México (Figura 2.13). Los controles estatales son particularmente restrictivos, y existe una enorme participación del gobierno en los sectores de redes (como el suministro de electricidad y el transporte marítimo y terrestre) y en el control de precios, y mala gobernanza de las empresas estatales (Figura 2.14, Panel A). Los obstáculos al emprendedurismo en Costa Rica también son importantes debido al sistema para la obtención de licencias y permisos, las cargas administrativas a las pequeñas empresas, las exenciones antimonopolio y las restricciones en los sectores de las redes (Figura 2.14, Panel B).

Figura 2.13. Las regulaciones del mercado de productos son restrictivas



Nota: Los datos se refieren a 2013. Para la OCDE, el dato corresponde al promedio sin ponderar de los países miembros de la OCDE. Para LAC-5, el dato corresponde al promedio sin ponderar de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México. PEER hace referencia al promedio sin ponderar de los 10 países OCDE, no latinoamericanos, con el PIB per cápita más bajo: República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia y Turquía.

Fuente: OCDE-Grupo del Banco Mundial, Base de datos de Regulación del Mercado de Productos para todos los países LAC excepto Brasil, Chile and México; OCDE, Base de datos de Regulación del Mercado de Productos.

Otorgar a la autoridad para la competencia más independencia y recursos

Los problemas en la implementación obstaculizan la efectividad de la política para la competencia en Costa Rica. La principal entidad para asegurar el cumplimiento de las leyes, la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM) es una entidad del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y no cuenta con independencia administrativa y presupuestaria. El personal de la Unidad Técnica de Apoyo son empleados del MEIC y de COPROCOM no tiene personalidad jurídica propia y depende de la Fiscalía General para defender sus decisiones ante los tribunales. La COPROCOM tampoco tiene los recursos suficientes: la Unidad Técnica de Apoyo no cuenta con suficiente personal y su presupuesto es bajo en comparación con el de otras entidades de regulación económica en Costa Rica y otros organismos similares para promover la competencia en la región (OCDE, 2016b). Además, los Comisionados trabajan a tiempo parcial por un salario insignificante y tienen un trabajo principal en otro lugar, lo que plantea posibles conflictos de intereses.

En Costa Rica se reconocen estos problemas, y en la Asamblea Legislativa se está analizando un proyecto de ley (No. 19.996) para abordarlos, que podría adoptarse en el 2018. Mediante este proyecto de ley se crearía un nuevo Consejo Nacional de Competencia (CONACOM) respaldado por una Secretaría General de Competencia. El CONACOM será un organismo de "máxima desconcentración" adscrito al MEIC pero con independencia funcional, administrativa y financiera, así como con personalidad jurídica propia (OCDE, 2016e). La reforma propuesta también incluye medidas para mejorar el proceso de nombramiento de la junta directiva de la autoridad de la competencia, reducir los conflictos de intereses, aumentar el nivel de recursos y mejorar la flexibilidad para la selección del personal y el establecimiento de condiciones laborales y pago. De acuerdo con las recomendaciones de la Evaluación Económica 2016, el proyecto de ley también le otorga a CONACOM autoridad para realizar estudios de mercado y crear un programa de clemencia para proteger a los denunciantes. También establece un nuevo sistema de sanciones, mediante el cual las multas son determinadas dependiendo del nivel de severidad de la infracción. Sin embargo, es posible que las sanciones no sean lo suficientemente altas como para que tengan un efecto disuasivo suficiente en algunas industrias (OCDE, 2016e). Este proyecto de ley debe adoptarse e implementarse con prioridad.

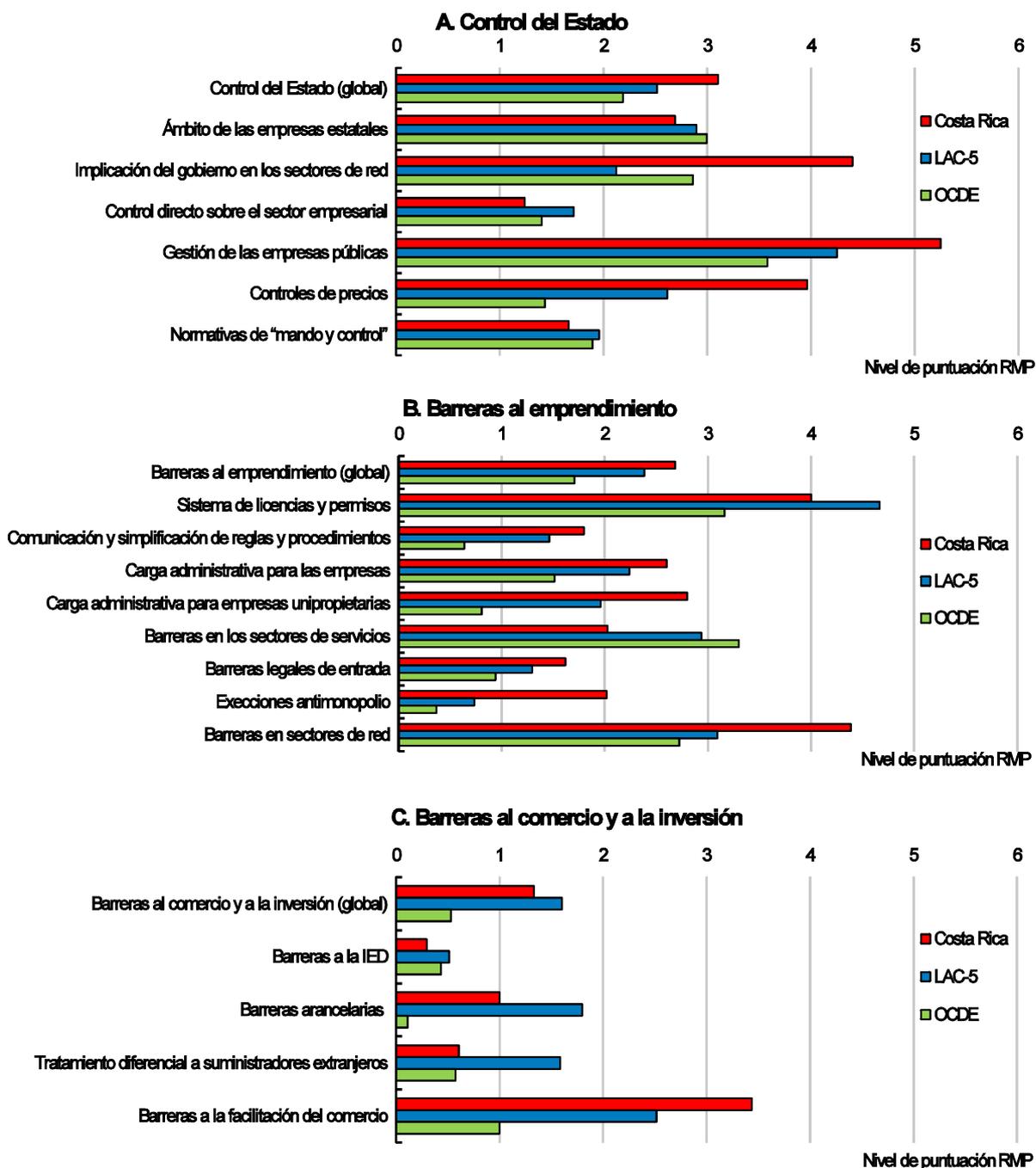
Evaluación y eliminación de las exenciones antimonopolio injustificadas

Muchos sectores en Costa Rica están exentos de la ley de competencia y, aunque no está claro qué porción de la economía representa esto, una estimación aproximada sugiere que puede ser un tercio de la economía (OCDE, 2016e). Estos sectores incluyen electricidad, transporte y distribución de combustible, destilación de alcohol, azúcar, arroz, servicios profesionales y transporte marítimo. Como varios de estos sectores son proveedores inmediatos (*upstream*), el porcentaje de la economía que se ve afectada indirectamente por estas exenciones es mucho mayor, lo cual tiene repercusiones en los incentivos para mejorar la productividad de los sectores de procesamiento posterior (*downstream*), disminuye la competitividad internacional y reduce la resiliencia económica (Bourlès et al., 2013; Monteiro et al., 2017).

En la mayoría de los casos, parece que no existe una justificación económica para las exenciones, y en varios casos, especialmente con respecto al arroz, COPROCOM ha argumentado reiteradamente que se deben eliminar las exenciones existentes. La OCDE recomienda que se eliminen en Costa Rica todas las exenciones injustificadas (OCDE, 2016b, OCDE, 2016e). Esto podría aumentar el PIB per cápita en un 0,08% (Recuadro 2.1).

En respuesta a esto, en Costa Rica se están realizando revisiones a fondo de 25 sectores exentos de la ley de competencia entre el 2017 y 2020 (en el Cuadro 2.3 se presenta un cronograma de revisión). A enero de 2018 se han completado dos estudios pero aún no se habían aprobado y publicado. Tres estudios adicionales están en proceso y se espera que se completen en el primer trimestre de 2018. Aunque estas revisiones son un primer paso positivo, es probable que eliminar las exenciones se convierta en un proceso controversial y prolongado. Por ejemplo, las negociaciones comerciales internacionales fueron el catalizador para la liberalización del sector de telecomunicaciones costarricense, e incluso entonces, las reformas solo fueron aprobadas después de un referéndum muy estrecho (OCDE, 2016b). Por lo tanto, se recomienda que los siguientes pasos se planifiquen detalladamente, indicando cómo se usarán estos estudios para estimular las acciones concretas. También es necesario reconsiderar el cronograma de revisión, y los sectores que son proveedores grandes y o inmediatos (como la electricidad) deben revisarse antes.

Figura 2.14. Los controles del Estado y barreras al emprendimiento limitan la competencia



Nota: Los datos se refieren a 2013. Para la OCDE, el dato corresponde al promedio sin ponderar de los países miembros de la OCDE. Para LAC-5, el dato corresponde al promedio sin ponderar de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México.

Fuente: OCDE-Grupo del Banco Mundial, Base de datos de Regulación del Mercado de Productos para todos los países LAC excepto Brasil, Chile and México; OCDE, Base de datos de Regulación del Mercado de Productos.

Cuadro 2.3. **Costa Rica está revisando sectores exentos de la ley de competencia**
Cronograma para revisiones sectoriales a profundidad

Sector	Año de la revisión	Sector	Año de la revisión
1. Alcohol	2017-2018	14. Concesiones de obra pública	2019
2. Asociaciones profesionales	2017-2018	15. Sector cafetalero	2019
3. Servicios de notariado	2017-2018	16. Acueductos y alcantarillados	2019
4. Inspección de vehículos	2017-2018	17. Loterías y bingos	2019
5. Gasolineras	2017-2018	18. Importación y producción de combustibles.	2019
6. Servicios postales	2017-2018	19. Transporte de combustibles	2020
7. Puertos	2018	20. Gas licuado	2020
8. Servicios de estiba	2018	21. Generación de electricidad	2020
9. Transporte marítimo	2018	22. Distribución de electricidad	2020
10. Transporte aéreo internacional	2018	23. Sector azucarero	2020
11. Transporte en autobús	2018	24. Sector arrocerero	2020
12. Transporte ferroviario	2018	25. Servicios de seguridad social	2020
13. Transporte en taxi	2018		

Mejorar la gobernanza de las empresas estatales

En la economía costarricense existe un alto grado de control estatal (Figura 2.14, Panel A), que restringe la competencia y conduce a ineficiencias operacionales y de asignación de recursos, disminuyendo la productividad (Hsieh y Klenow, 2009). Las empresas estatales desempeñan un papel dominante en muchos sectores clave, como la electricidad, la infraestructura de transporte, la banca, los seguros y los productos derivados del petróleo (OCDE, 2016b, OCDE, 2017k, OCDE, 2017l). Incluso en los sectores liberalizados, como en las telecomunicaciones y los seguros, aún hay predominancia de las empresas estatales. Varios de estos sectores serán sometidos a revisión como parte de los estudios detallados del sector mencionados anteriormente, brindando la oportunidad de evaluar no solo si la participación del estado está justificada, sino también si la participación del estado (incluyendo la presencia de empresas estatales) es apropiada.

La gobernanza de las empresas estatales también representa un problema. La mayoría de las empresas estatales fueron creadas por leyes específicas, y como consecuencia, se observa una falta de uniformidad en los informes y las regulaciones operacionales. Mejorar su gobernanza podría tener un impacto considerable en el crecimiento, impulsando el PIB per cápita en 1,1% en el largo plazo (Recuadro 2.1). Casos recientes de alto perfil que involucran a dos bancos públicos (el cese de las actividades de intermediación de Bancrédito y las investigaciones sobre las prácticas comerciales del Banco de Costa Rica) también han servido para concientizar al público sobre la importancia de la buena gobernanza.

Con el fin de hacer mejoras a la gobernanza, la OCDE formuló una serie de recomendaciones que permiten alinear las prácticas con las *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas* (OCDE, 2015e, OCDE, 2016b, OCDE, 2017m). En respuesta, el gobierno lanzó un plan de acción para empresas estatales en julio del 2017, que se estaría empezando a implementar a finales del 2018, y que incluye acciones para establecer una unidad coordinadora de de la propiedad estatal, desarrollar una política de propiedad, mejorar la composición de las juntas directivas de las empresas estatales, mejorar su gobierno corporativo, promover la adopción de normas internacionales sobre información financiera y mejorar el monitoreo y la divulgación del desempeño de las empresas estatales.

Ya se han puesto en marcha varias acciones. En octubre del 2017 se creó una unidad de asuntos relacionados con la propiedad, como entidad legal. También se preparó un borrador para un decreto que busca alinear los procesos para el nombramiento de los miembros de la junta con las *Directrices de la OCDE* estableciendo una política de nominación clara y transparente para los miembros de la junta y los directores ejecutivos de las empresas estatales. Las autoridades esperan tener en operación la unidad coordinadora y haber definido el proceso de nombramientos antes de que tenga lugar la próxima ronda de nombramientos de la junta, después de que la nueva administración asuma el cargo en mayo del 2018. También se están haciendo esfuerzos para abordar temas pendientes planteados por la OCDE. Por ejemplo, se han expresado preocupaciones de que la unidad coordinadora de la propiedad no solo será responsable de las empresas estatales, sino también de otras entidades autónomas como la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) (OCDE, 2017m). Para abordar estos aspectos, en sus primeros dos años de operación, la unidad coordinadora solo será responsable de las empresas estatales y después de este tiempo, se creará una división separada para supervisar a las otras entidades autónomas. El nivel de recursos de la unidad coordinadora de la propiedad también se ha planteado como un posible problema, ya que parece que la cantidad de personal que se planea tener es pequeña en comparación con la que tienen otras entidades coordinadoras de la propiedad en los países de la OCDE y con respecto a la cantidad de empresas estatales que tendrá que supervisar (OCDE, 2017m). El Ministerio de la Presidencia planea evaluar el nivel de personal después de dos años, y hacer los ajustes necesarios.

Un problema adicional es que muchas empresas estatales se establecen bajo su propia legislación, y en algunos casos, es posible que estas leyes deban modificarse para evitar conflictos con el borrador del decreto. Si bien las autoridades planean abordar este problema mediante medidas administrativas inicialmente, la reforma legal traería una mayor estabilidad. También se espera que se presente a la Asamblea Legislativa un proyecto de *Ley de Gobernanza Corporativa* durante 2018. Sin embargo, este proyecto de ley se está redactando actualmente y su contenido aún no está claro (OCDE, 2017m), pero en general busca dar cohesión a la política pública en gobierno corporativo y complementar acciones administrativas que ya están siendo implementadas.

Además, el Plan de Acción no aborda los aspectos relacionados con la necesidad de ofrecer igualdad de oportunidades. Con frecuencia, las empresas estatales disfrutan de flujos de ingresos garantizados por el gobierno. Por ejemplo, el banco público Bancrédito había dependido tradicionalmente de monopolios avalados por el estado para la recaudación de los impuestos de salida del aeropuerto y la gestión de un fondo de desarrollo estatal (OCDE, 2017m). Los bancos públicos también tienen la ventaja sobre los bancos privados de que cuentan con una garantía total del gobierno sobre los depósitos. Por otro lado, los bancos públicos deben hacer transferencias parafiscales de sus ingresos netos (discutido en el Capítulo 1). Estas transferencias no pasan como parte presupuesto nacional y se envían directamente a entidades gubernamentales, como el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE), la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) (OCDE, 2017n).

La apertura a la entrada para las nuevas empresas de tecnología en los servicios financieros (FinTech) y la creación de un espacio regulatorio seguro (*regulatory sandbox*), sería una forma de impulsar la competencia y reducir los altos costos de la intermediación financiera. La innovación impulsada por la tecnología en los servicios financieros tiene el potencial de aumentar la competencia en el sector financiero, mejorar el acceso al crédito, impulsar la inclusión financiera y reducir el costo de las transacciones transfronterizas. Por ello, varios gobiernos han implementado, o están considerando implementar opciones de marcos regulatorios para estas empresas. Al proveer mayor certeza para empresas que innovan y dar espacio para la experimentación, estos marcos regulatorios buscan facilitar el desarrollo de FinTech al tiempo que se asegura la protección del consumidor y la estabilidad financiera. En el Reino Unido se abrió un espacio regulatorio seguro en mayo del 2016 para permitir que existiera un terreno de prueba para los nuevos servicios de FinTech, permitiendo la innovación en igualdad de condiciones para todos los participantes, a la vez que se limita las consecuencias de un eventual fallo. Desde entonces, otros gobiernos han creado espacios regulatorios limitados, como en Singapur y Hong Kong. México recientemente aprobó un proyecto de ley para crear un marco regulatorio para FinTech y la Comisión Europea también está considerando opciones de regulación.

En Costa Rica, para fomentar la competencia en el sector financiero, donde prevalecen altos costos de transacción, el Banco Central ha actualizado su Reglamento del Sistema de Pagos, de modo que las empresas FinTech puedan registrarse y usar el Sistema Nacional de Pagos Electrónicos, que es administrado por el Banco Central y ampliamente utilizado por la población. Con base en este paso

positivo, para seguir facilitando el desarrollo de FinTech las autoridades costarricenses deberían explorar opciones e implementar un marco regulatorio apropiado.

Reducción de las barreras al emprendedurismo y simplificación de los trámites regulatorios

Los grandes obstáculos que existen en Costa Rica para el emprendedurismo se reflejan en el bajo nivel de dinamismo de los negocios y las altas tasas de informalidad. Las regulaciones al mercado de productos son particularmente estrictas debido al sistema de licencias y permisos y a las altas cargas administrativas para las pequeñas empresas (Figura 2.14, Panel B). La reducción de la carga administrativa para las empresas podría aumentar el PIB per cápita en un 1,6%, y la agilización del sistema para la obtención de licencias y permisos podría sumar un 0,9% (Recuadro 2.1).

De acuerdo con los indicadores de *Doing Business* del Banco Mundial, el indicador de distancia a la frontera para Costa Rica es 81,7 de 100, que es más bajo que en todos los países de la OCDE. De acuerdo con este indicador, toma 22,5 días para iniciar un negocio, aproximadamente 2,7 veces más que en el promedio de los países de la OCDE, cuesta aproximadamente 2,2 veces más, e involucra 9 trámites. En Costa Rica se introdujo una plataforma en línea para el registro de empresas en el 2012, que redujo significativamente la cantidad de tiempo necesario. Sin embargo, todavía toma mucho más tiempo iniciar un negocio que en otros países de la región (Banco Mundial, 2017). Además, un mapeo de los procesos necesarios por parte de las autoridades costarricenses sugiere que el tiempo necesario para que una empresa pueda entrar operación (que incluye no solo el registro de empresas, sino también la obtención de los permisos necesarios de construcción, ambientales y de otro tipo), con frecuencia es mucho más largo, con una duración de aproximadamente seis meses en un escenario optimista, que involucra 17 trámites y 14 entidades públicas.

El Gobierno está trabajando para reducir estos costos de cumplir con la legislación. La mayoría de los 22,5 días que toma iniciar un negocio según el indicador del Banco Mundial corresponde a la emisión de una licencia de negocio por parte de la municipalidad local. Por ello, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) está trabajando con varias municipalidades para reducir el tiempo y el papeleo involucrado en el proceso, incluyendo establecer ventanillas únicas en la región Brunca, Pacífico Central y Chorotega. Además, el MEIC y la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) iniciaron un proyecto conjunto en 2016 para extender estas iniciativas regionales para simplificar y digitalizar los trámites empresariales, no solo en la fase de registro de la empresa, sino también para obtener licencias y permisos (como los de construcción, salud y ambientales). La plataforma digital ya se ha extendido a empresas dentro de las zonas de libre comercio, y actualmente se le está extendiendo a todas las firmas. El proyecto busca reducir el tiempo actual de establecimiento, de entre 5 a 18 meses, a solamente tres meses para empresas manufactureras, de seis meses a 30-45 días para empresas de servicios y de 1,5-2 años a seis meses para empresas del sector agroindustrial. Los aspectos que se propone mejorar incluyen la reducción del tiempo para el registro de empleados extranjeros, obtener permisos ambientales y de salubridad, someterse a inspecciones aduaneras y obtener aprobaciones de Zonas Francas.

Estos son pasos positivos, y si el proyecto actual se implementa con éxito, podría sentar las bases para hacer aún más mejoras en el futuro. Actualmente, el proyecto implica mejorar los trámites dentro del marco legal actual, lo cual puede limitar las mejoras posibles. En segundo lugar, algunos de los trámites, como la obtención de una patente comercial y permisos ambientales, son responsabilidad de las municipalidades locales. Dado que las municipalidades tienen un alto grado de autonomía, mejorar estos procesos requerirá la consulta y coordinación con cada municipalidad por separado. A pesar de estas limitaciones, las autoridades deberían continuar con estas buenas iniciativas, con el fin de establecer ventanillas únicas implementadas a nivel local, que tengan objetivos claros y medibles contra los que el desempeño, incluyendo el desempeño de la municipalidad, pueda ser comparado. Como un ejemplo de lo que se podría obtener, el número de trámites que un empresario debe enfrentar para iniciar un negocio podría reducirse de nueve a uno si estas tareas se implementaran mediante una ventanilla única, como en el caso de los países con mejor desempeño en el *Doing Business*, como Nueva Zelanda.

También se están haciendo otros esfuerzos para reducir la burocracia. Las regulaciones relacionadas con el registro de productos alimenticios y cosméticos de bajo riesgo se simplificaron en el 2016. Además, se introdujo un sistema nuevo de solicitud en línea para permisos de agua (OCDE, 2017d). Un nuevo método para la aprobación de agroquímicos entró en vigencia en el 2017, mediante el cual se espera reducir el tiempo de aprobación de cuatro años a tan solo seis meses, aunque es demasiado pronto para evaluar su impacto. Las autoridades deben continuar haciendo esfuerzos permanentemente para reducir las cargas regulatorias.

Desde el 2012, la *Ley para la Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos* (Ley 8220) permite la aplicación de la regla del "silencio positivo". Si los permisos y las licencias no se emiten dentro del límite de tiempo legal, la actividad se considera aprobada. Sin embargo, el "silencio positivo" cubre solo los permisos, licencias y autorizaciones, y excluye aquellos trámites relacionados con la salud, la sanidad animal, y aspectos fitosanitarios y ambientales. También existe la obligación de que los interesados soliciten el "silencio positivo", que implica la presentación de una solicitud que confirma que toda la documentación necesaria se ha presentado y el tiempo de respuesta legal ha transcurrido. La administración tiene tres días para certificar que se otorga el "silencio positivo" o presentar las razones por las que no se aplica. Estas exclusiones y requisitos pueden estar limitando su uso y efectividad. Desafortunadamente, no existe información sobre la frecuencia con la que se aplica el "silencio positivo" en los casos en los que vence el límite de tiempo legal. Se recomienda recolectar esta información con el fin de evaluar la efectividad de la regla del "silencio positivo" en la práctica.

Mejoras en el régimen de insolvencia para facilitar el cierre de empresas inviables

En el otro extremo del ciclo de vida de las empresas, facilitar el cierre de empresas inviables (o empresas *zombi*) libera los recursos para que estos fluyan hacia usos más productivos. De acuerdo con los indicadores de la OCDE sobre las características de diseño de los regímenes de insolvencia, Costa Rica se desempeña por encima del promedio de los países de la OCDE. Esto se debe en gran medida a que en Costa Rica se han alcanzado estándares de mejores prácticas para las herramientas de reestructuración, mientras que podrían mejorarse los sistemas para la prevención y la agilización de los trámites (Adalet McGowan et al., 2017). Sin embargo, las mediciones de resultados del indicador de resolución de insolvencia del *Doing Business* del Banco Mundial, que está basado en un caso de estudio estilizado y se centra más en la implementación que los indicadores de la OCDE, son mucho menos positivas. De acuerdo con la medida del Banco Mundial, el puntaje de distancia a la frontera de Costa Rica es 34,4, que es más bajo que el de todos los países de la OCDE excepto Turquía y significativamente por debajo del promedio de la OCDE de 74,8. Esto refleja una tasa de recuperación en Costa Rica (31 centavos por dólar) es mucho más baja que en los países de la OCDE (75 centavos) y que en países como Colombia (72 centavos). El tiempo estimado de resolución de tres años también es mucho en comparación con el promedio de la OCDE (1,8 años) y países comparables como Colombia (1,7 años) (Banco Mundial, 2017).

Reconociendo estos problemas, se está llevando a cabo una revisión importante del régimen de insolvencia. Actualmente, el marco regulatorio para la insolvencia se encuentra disperso en varios textos de la legislación. Se espera que un proyecto de ley que ofrece un marco regulatorio unificado para la insolvencia esté listo en poco tiempo. El marco seguirá las recomendaciones del Banco Mundial y el modelo utilizado en otros países, como en México, España y Uruguay. Presentará una fase de reestructuración basada en soluciones acordadas con los acreedores, brindando la oportunidad para que las empresas puedan negociar su ruta hacia la viabilidad, y en caso de que el negocio no sea viable, establece una fase de liquidación. Su objetivo es acelerar esta fase, que a menudo dura tres años o más, para reducirla a menos de un año. Por ejemplo, los procesos se simplificarán mediante la limitación de la capacidad de los acreedores para apelar las valoraciones de activos y la creación de sanciones financieras para apelaciones relativamente triviales. Además, desde febrero del 2018, todos los casos de insolvencia serán atendidos en un tribunal especializado.

Continuación de los esfuerzos para aumentar el perfil y la coordinación de las políticas relacionadas con la productividad

Para mejorar la productividad y el crecimiento inclusivo se requiere adoptar medidas que abarquen muchas áreas diferentes de políticas, lo que representa un desafío particular para Costa Rica dado el alto grado de fragmentación del sector público (Cornick y Trejos, 2016). El Consejo Presidencial sobre Competitividad, Innovación y Talento Humano, diseñado a partir de las comisiones sobre productividad que existen en países de la OCDE como Chile y México, se estableció para mejorar el perfil de las políticas relacionadas con la productividad y coordinar y alinear los esfuerzos de política.

Si bien este Consejo ha tomado medidas positivas para mejorar el desarrollo y la coordinación de políticas, su eficacia podría mejorarse si asumiera un papel más estratégico, si sus tres subconsejos se fusionaran, y si la unidad técnica se fortaleciera (OCDE, 2016b, OCDE, 2017e). Para abordar estos problemas, se ha creado un comité técnico encargado de establecer una agenda de prioridades para el trabajo del Consejo. Además, se está analizando un proyecto de ley para institucionalizar el Consejo a fin de garantizar que perdure, unificar sus tres subcomités, fortalecer la secretaría técnica y agregar

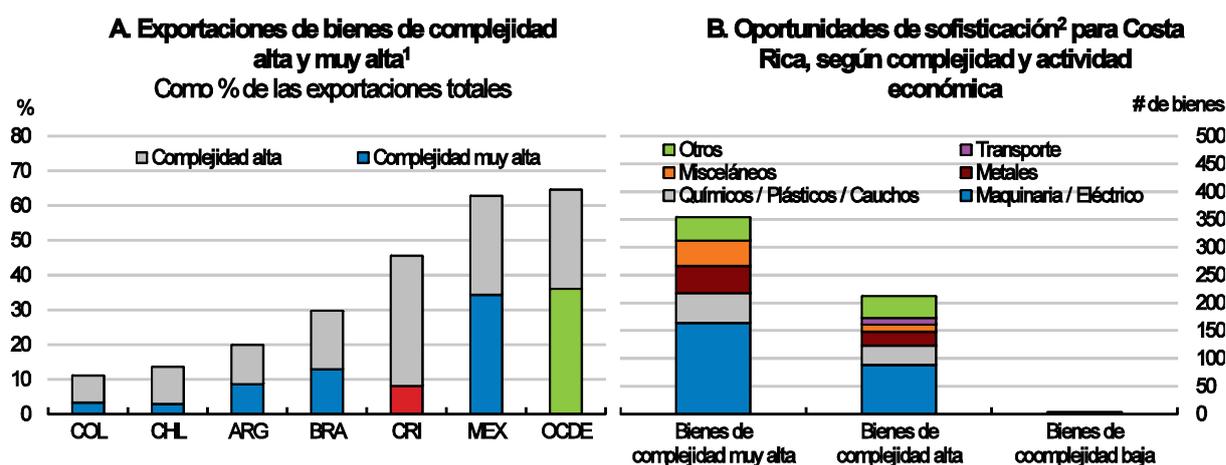
una oficina de asesoramiento estratégico (proyecto de ley 20.331). Aunque este es un avance positivo, aún no está claro si esta ley se promulgará y cuándo se implementarán los cambios.

Promoción de la innovación, la difusión tecnológica y la integración a las cadenas globales de valor

La estrategia económica impulsada por la IED y la exportación que comenzó en Costa Rica en la década de 1980 ha contribuido a una transformación estructural de una economía basada en la agricultura a otra con una estructura más diversificada integrada a cadenas globales de valor (CGV), que ha permitido una expansión sostenida de la producción desde mediados de la década de 1980 (Rodríguez-Clare et al., 2001; Alfaro Ureña y Vindas, 2015). Este patrón cambiante de la producción se refleja en las ventajas comparativas del país, que, al igual que en los países con economías avanzadas de la OCDE, muestra una canasta exportadora cada vez más especializada y sofisticada (OCDE, 2017o, Figura 2.15, Panel A). Con base en las experiencias existentes en cuanto a la producción y los patrones de especialización, Costa Rica podría beneficiarse de un conjunto de oportunidades de sofisticación en una serie de sectores industriales de tecnología media y alta (Araújo, Linares y Chalaux, 2018a, Figura 2.15, Panel B). La industria de los servicios también ha comenzado a ganar protagonismo, ya que se ha experimentado un aumento en la actividad económica de las industrias que requieren altos niveles de conocimiento (OCDE, 2017e). También ha habido un aumento en las exportaciones de servicios, reflejando un incremento en el sector turístico y en los servicios que requieren altos niveles de conocimiento (servicios profesionales y comerciales, y servicios de telecomunicaciones, computación e información) (Figura 2.16). Esta diversificación y transformación contribuirán a la resiliencia económica y estimularán la productividad y la convergencia de Costa Rica hacia el nivel que disfrutaban los países de altos ingresos. Si bien el país enfrenta el desafío de distribuir los beneficios de esta transformación de manera más amplia, tiene el potencial para mejorar el bienestar de la población mediante la creación de empleos formales mejor remunerados.

Los flujos importantes de inversión extranjera directa a Costa Rica se han visto facilitadas por un régimen de IED favorable (Figura 2.17). Si bien las barreras regulatorias a la IED son más bajas que el promedio de la OCDE, las restricciones continúan siendo rigurosas en algunos sectores, incluyendo algunos sectores clave de los sectores de redes, como el suministro de electricidad y el transporte marítimo y terrestre (OCDE, 2016b, OCDE, 2017p). Además, en Costa Rica se restringe el comercio en muchos sectores de servicios más que en otros países, con restricciones particularmente rigurosas en el transporte de carga por carretera, manejo de carga y almacenamiento, y servicios de almacenamiento (Figura 2.18). Si estas restricciones se flexibilizan, los costos de logística podrían reducirse y facilitar el comercio y la integración a cadenas globales de valor (CGV).

Figura 2.15. Costa Rica se está especializando en productos complejos

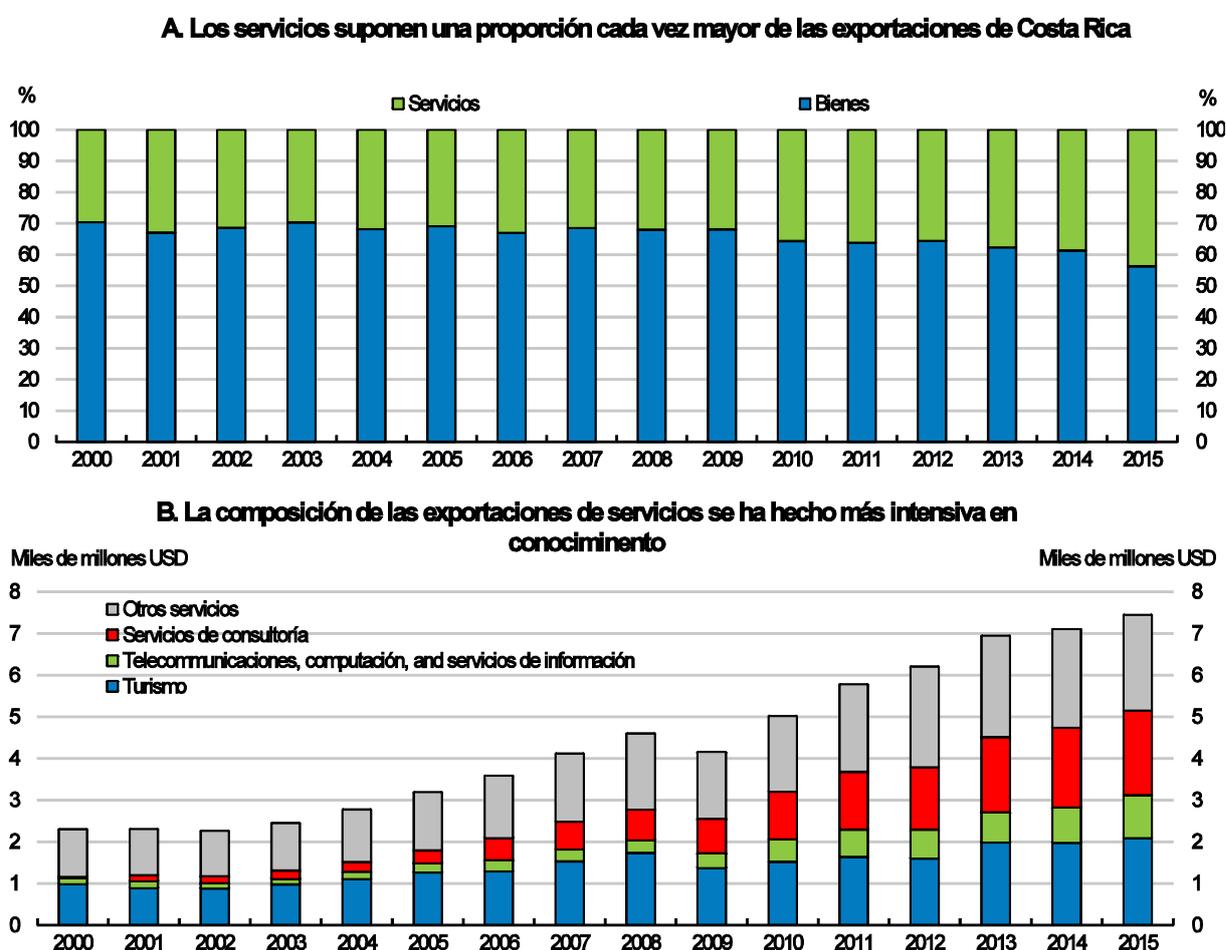


- Los bienes de complejidad "alta" y "muy alta" son aquellos con puntuaciones de complejidad en los cuartiles tercero y cuarto de la distribución del conjunto total de bienes intercambiados en el mundo. Éstas se calculan en base al Índice de Complejidad de Producto (ICP) que es una medida relativa de la intensidad de conocimiento incorporado en un bien. Un ejemplo de un bien en el cuarto cuartil (mayor complejidad) es "dicloruro de etileno", el cual ocupó el décimo lugar en 2015 entre 4214 bienes enumerados en la clasificación del Sistema Armonizado de 6 dígitos. Un bien en el primer cuartil (menor complejidad) es la "Pasta de cacao total o parcialmente desgrasada" situada en el puesto 4201 en 2015.
- Las oportunidades de sofisticación, conducentes a elevar la complejidad de la canasta exportadora, hace referencia a aquellos bienes que actualmente se exportan sin una ventaja comparativa, tienen un nivel de complejidad (ICP) más alto que el índice de complejidad del país, y están más cerca del patrón de especialización del país.

Fuente: Panel A: Araújo, Chalaux and Haugh (2018); Panel B: Araújo, Linares and Chalaux (2018).

A pesar del cambio hacia bienes y servicios que utilizan el conocimiento de forma más intensiva, Costa Rica no tiene una buena puntuación en cuanto a la contribución de la innovación y las medidas de resultados. Por el lado de los insumos, el gasto en I + D como porcentaje del PIB está a la par de otros países latinoamericanos que tienen un nivel similar de desarrollo, pero se ha estancado en los últimos años y está muy por debajo del promedio de los países de la OCDE (Figura 2.19). La contribución del sector privado es débil, y hay una buena parte de I + D financiada por el gobierno que va en aumento (Figura 2.20), con una transferencia limitada de conocimientos a las empresas. Costa Rica también está muy por debajo del promedio de los países de la OCDE en términos de la participación de los investigadores en el empleo total (Figura 2.19). La inversión en otras formas clave de activos intangibles para la innovación, como las TICs y el gasto en software, parece más alta que en otros países de América Latina (como porcentaje del PIB), pero continúa siendo varias veces menor que en los países de la OCDE. En cuanto a los resultados, Costa Rica tiene bajo rendimiento en la mayoría de los indicadores del conocimiento y la producción tecnológica. La actividad de publicaciones es inferior a la de varios países comparables de la región y está muy por debajo del promedio de la OCDE. Los indicadores de producción intelectual, como patentes y diseños industriales, muestran que Costa Rica tiene un desempeño bastante por debajo de otros países de ALC y de la OCDE. Costa Rica se clasifica mejor que la mayoría de los países de América Latina en términos de registro de marcas por persona, pero aún está muy por debajo del promedio de la OCDE (OCDE, 2017e).

Figura 2.16. Los servicios intensivos en conocimiento cada vez son una parte más importante de la economía



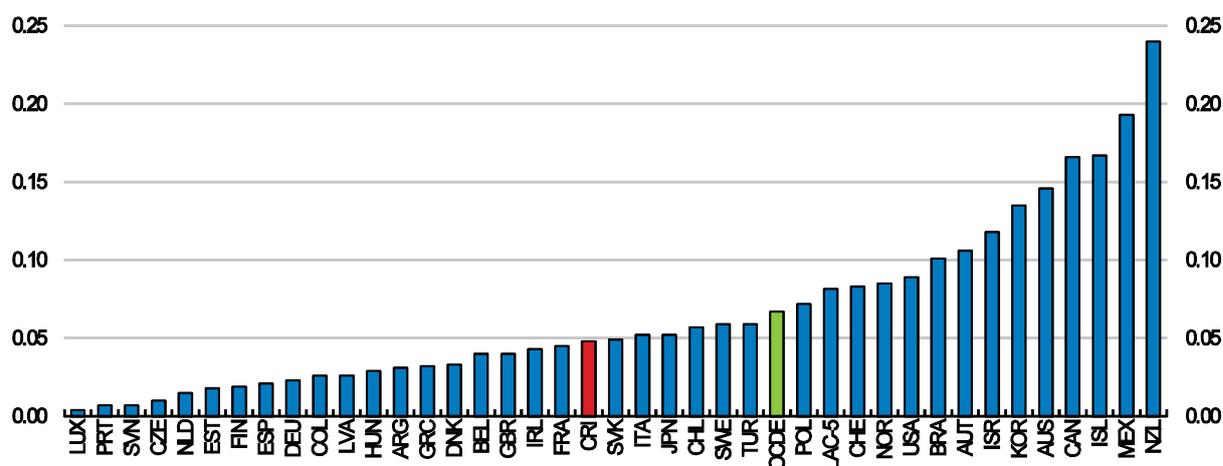
Fuente: OCDE, conjunto de datos Bilateral Trade in Goods by Industry and End-use (BTDIxE), ISIC Rev.4; OCDE, conjunto de datos EBOPS 2010 - Trade in services by partner country.

Además, el uso de la innovación y la tecnología se concentra entre las empresas que operan en las zonas francas (ZF). Estas empresas de alta productividad coexisten con empresas nacionales de baja productividad (incluyendo las informales). Existe una integración limitada de las empresas locales a las cadenas de suministro de las empresas multinacionales debido a un desajuste entre lo

que demandan las empresas extranjeras y las competencias del sector empresarial local (OCDE, 2017e). Como resultado, los proveedores locales proporcionan solo el 24% de los insumos a las empresas multinacionales en Costa Rica, que consisten principalmente en actividades de bajo valor agregado, como los servicios de empaque y limpieza (OCDE, 2017e). Sin embargo, hay evidencia de que existen “spillovers” positivos de la IED en las empresas nacionales. En el sector manufacturero, las empresas que proveen a compañías de propiedad extranjera tienen, en promedio, el 8% más de productividad laboral que las empresas con características similares que no tienen relaciones comerciales con empresas de propiedad extranjera, y en el sector de los servicios, esas empresas tienen una productividad laboral mayor al 6,4% (Sandoval et al., 2018). Además, existe un sector de servicios cada vez más dinámico, con sofisticados servicios comerciales y de informática que representan el 45% del sector total (OCDE, 2017e).

Figura 2.17. Las restricciones regulatorias de IED son, en general, relativamente bajas

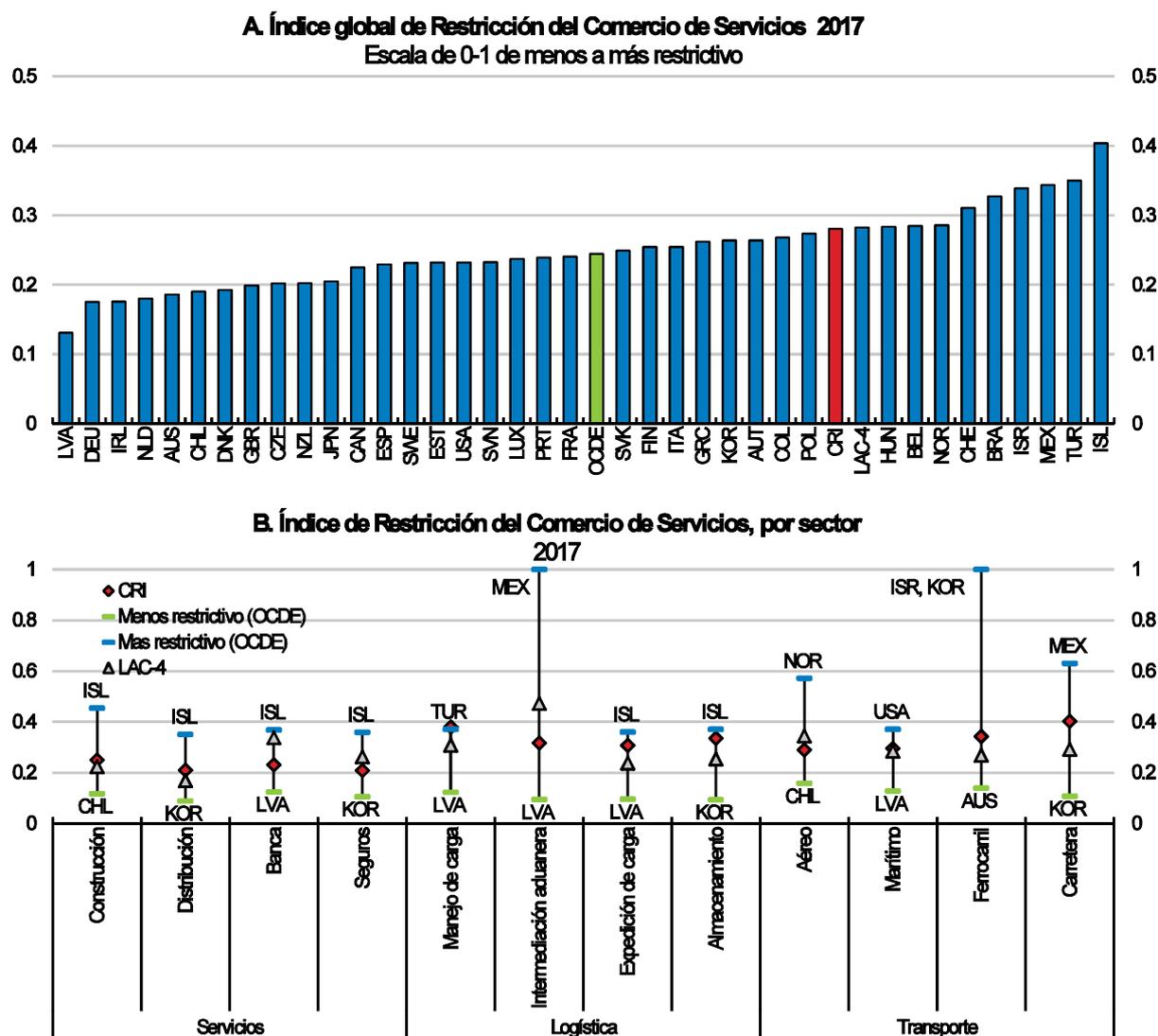
Índice Global de Restricción Regulatoria de IED, escala de 0-1, de menor a mayor restricción, 2016



Nota: El Índice Global de Restricción Regulatoria de IED va de cero (régimen menos restrictivo) a uno (el más restrictivo); cuanto mayor sea el valor del índice, más obstáculos hay para el ingreso de IED. OCDE es el promedio sin ponderar de los países de la OCDE. LAC-5 es el promedio sin ponderar de Argentina, Brasil, Colombia, Chile and México.

Fuente: OCDE, base de datos Índice de Restricción Regulatoria de IED.

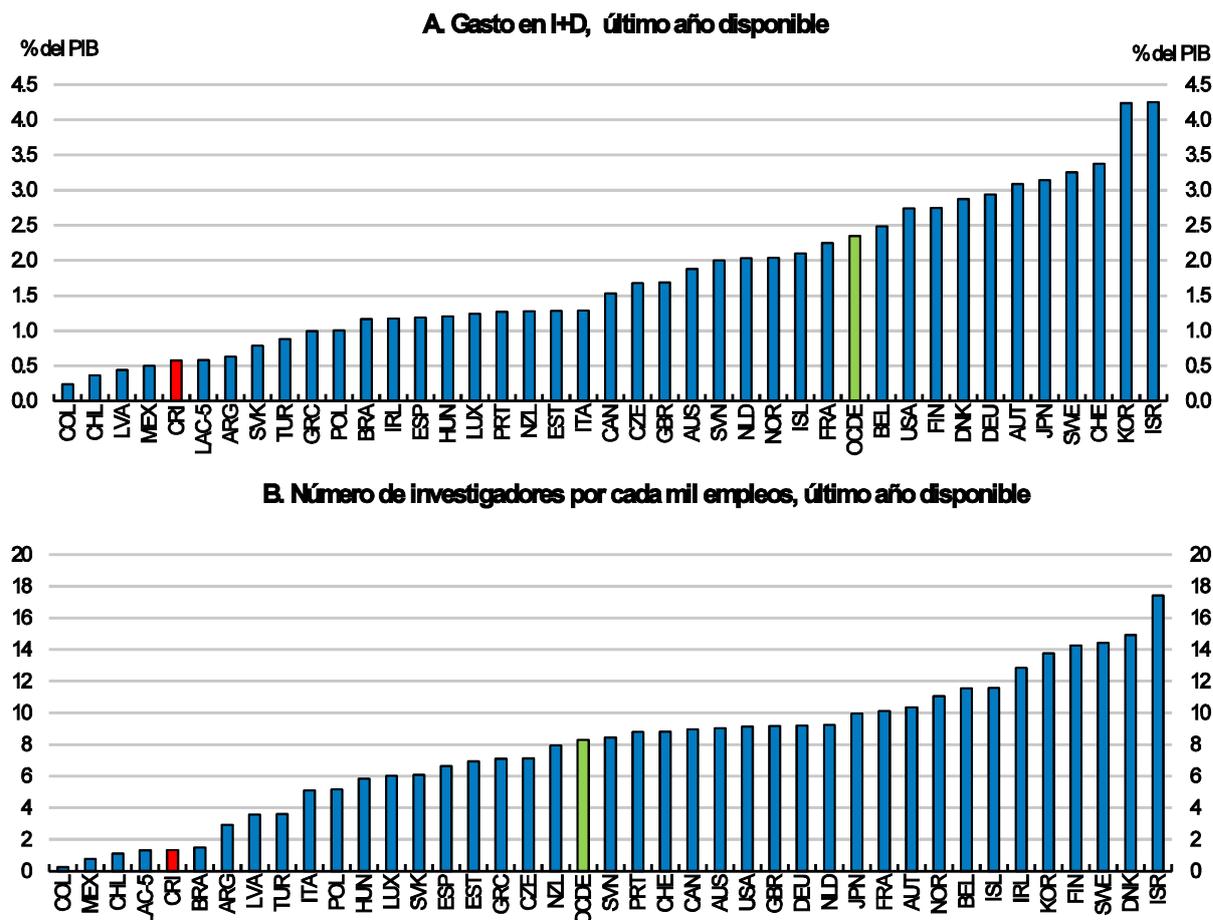
Figura 2.18. Las restricciones al comercio de servicios son elevadas, sobres todo en el ámbito del transporte y la logística



Nota: LAC-4 se refiere al promedio sin ponderar de Brasil, Chile, Colombia and México.

Fuente: OCDE, Índice de Restricción del Comercio de Servicios (IRCS).

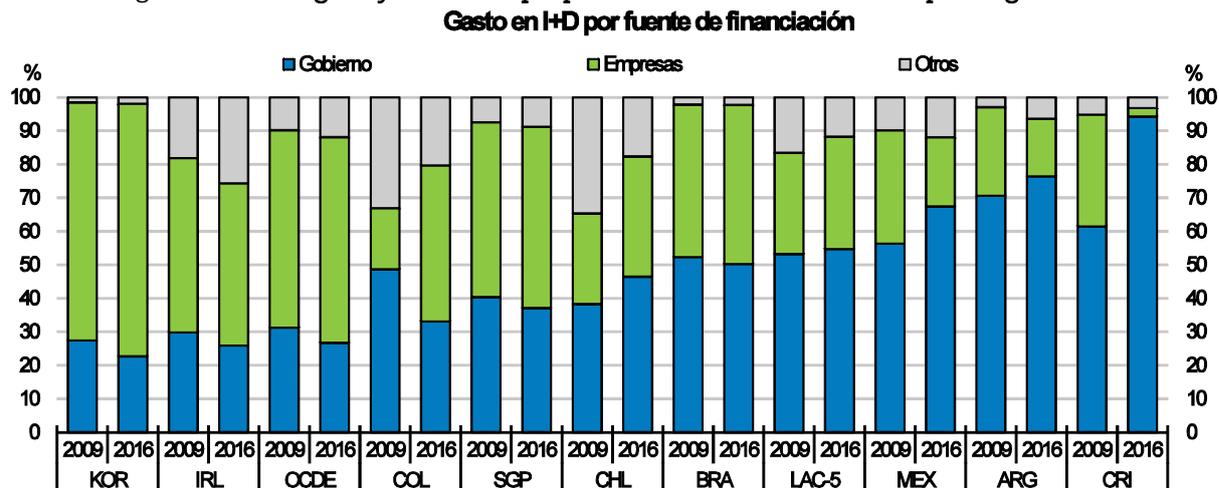
Figura 2.19. La inversión en capital basado en conocimiento está retrasado



Nota: El gasto de I+D es medido como el gasto bruto interno en actividades de investigación y desarrollo. OCDE es el promedio sin ponderar de los países de la OCDE. LAC-5 es el promedio sin ponderar de Argentina, Brasil, Colombia, Chile and México.

Fuente: OCDE, base de datos de Indicadores Principales de Ciencia y Tecnología; UNESCO Institute for Statistics.

Figura 2.20. Una gran y creciente proporción de I+D es financiada por el gobierno



Nota: El gasto de I+D es medido como el gasto bruto interno en actividades de investigación y desarrollo. OCDE es el promedio sin ponderar de los países de la OCDE. LAC-5 es el promedio sin ponderar de Argentina, Brasil, Colombia, Chile and México.

Fuente: OCDE, Base de datos de Indicadores Principales de Ciencia y Tecnología y Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología RICYT, Indicadores de Insumo.

Fortalecimiento de la coordinación para mejorar los vínculos entre las empresas y la contribución de la investigación pública a la innovación

La efectividad de la política de innovación costarricense se ve obstaculizada por la fragmentación en la ejecución de las políticas y los marcos institucionales, limitando la coherencia y dirección en la política de investigación e innovación del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) y sus entidades (OCDE, 2017e). Esta fragmentación afecta ejecución de programas de asistencia empresarial, destinados a impulsar la innovación en las empresas locales y profundizar sus vínculos con las filiales extranjeras. Estos programas incluyen PROPYME, administrado por el MICITT para promover la innovación y el desarrollo tecnológico de las PyMEs a través de subvenciones, y *Linkages* (anteriormente *Costa Rica Provee*), administrado por PROCOMER para mejorar los vínculos entre empresas extranjeras y nacionales, contribuyendo a que se formen vínculos entre proveedores y compradores. La evaluación de políticas sugiere que estos programas ayudan a mejorar el desempeño del negocio, resultando en mayor empleo, rentabilidad y exportaciones, con efectos más importantes para las empresas inscritas en ambos programas (Monge González et al., 2010; Monge-González y Rodríguez-Álvarez, 2013).

Dados estos resultados positivos, la Evaluación Económica del 2016 recomendó la ampliación de PROPYME y *Linkages*, y hacer esfuerzos para mejorar su coordinación, así como el establecimiento de una única entidad a cargo de los servicios de asistencia empresarial relacionados (OCDE, 2016b). Un proyecto de ley (No. 19.822) para crear la Agencia Costarricense de Fomento Productivo, Innovación y Valor Agregado (FOMPRODUCE) con el fin de concentrar los fondos y las responsabilidades relacionadas con la innovación y el desarrollo empresarial en una sola entidad, coincide con esto. Sin embargo, esta propuesta se ha estancado, aunque el trabajo continúa abordando las preocupaciones de las partes interesadas y obteniendo apoyo para el proyecto de ley.

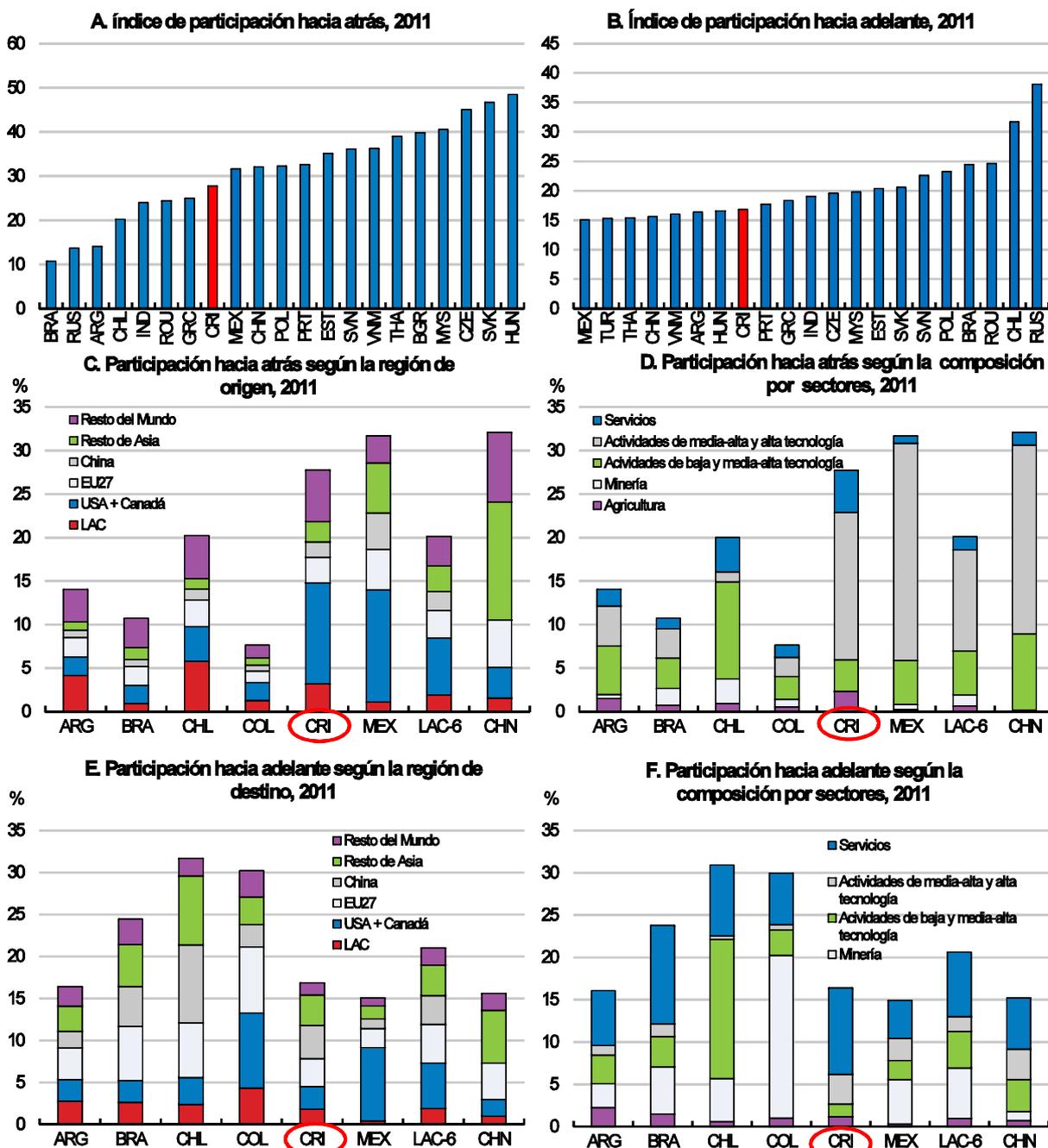
El marco legal para los derechos de propiedad intelectual en Costa Rica cumple con las normas internacionales; sin embargo, su ejecución tiene debilidades, en particular con respecto a la piratería de derechos de autor y la falsificación de marcas, lo que puede desalentar la creación y difusión de conocimiento (OCDE, 2016b). Para abordar este problema, las autoridades costarricenses han tomado medidas para fortalecer el procesamiento judicial en casos de infracciones a los derechos de propiedad intelectual y mejorar las medidas de control fronterizo, como la *Ley para Mejorar la Lucha contra el Contrabando* (Ley 9328), aunque su impacto aún está por verse (OCDE, 2017p).

El alto nivel de autonomía universitaria es otro aspecto que evidencia la falta de un enfoque unificado y concertado en el ámbito de la investigación y la innovación. Como se discutió anteriormente en relación con las mejoras en la educación, la OCDE recomienda que Costa Rica adopte un enfoque más unificado para el financiamiento universitario y que reforme el sistema de financiamiento del FEES, mediante una mayor participación de fondos concursables para mejorar la calidad de la investigación e incentivar los vínculos con el sector empresarial (OCDE, 2016b, OCDE, 2017e). Hasta la fecha, esta recomendación no ha avanzado debido a la gran resistencia de las partes interesadas.

Impulso a la integración regional a través de una mejor facilitación del comercio

Costa Rica está bien integrada en las cadenas globales de valor (CGV) desde una perspectiva de participación hacia atrás, con un porcentaje de valor agregado en exportaciones brutas similar al de México (Figura 2.21, Panel A). Sin embargo, Costa Rica permanece por debajo de sus pares en lo que respecta a participación a CGV, esto es, el porcentaje de valor agregado costarricense dentro de las exportaciones de otros países es bajo (Figura 2.21, Panel B). La participación hacia atrás de Costa Rica está concentrada en industrias de tecnologías media-alta y alta (Figura 2.21, Panel D), mientras que su participación hacia adelante está concentrada en servicios (Figura 2.21, Panel F). La participación hacia atrás de Costa Rica tiende hacia los Estados Unidos de América (Figura 2.21, Panel C), mientras que su participación hacia adelante está orientada a Asia, con solo una pequeña parte de su participación en CGV relacionada con países latinoamericanos (Figura 2.21, Panel E). Esto refleja el resultado más general de que los vínculos intrarregionales en América Latina son débiles, en contraste con el importante papel de las cadenas de valor regionales en Asia, Europa y América del Norte. Por ejemplo, del valor agregado extranjero total utilizado para producir exportaciones en América Latina, solo el 9% proviene de la región, en comparación con el 49% en la UE y el 40% en el sudeste asiático (OCDE y BID, 2016).

Figura 2.21. Costa Rica está bien integrada en las CGV desde la perspectiva de la participación hacia atrás



Nota: El índice de participación hacia atrás se define como la proporción de valor agregado extranjero contenido en las exportaciones brutas del país. La participación hacia adelante se define como la proporción del valor agregado interno incorporado en las exportaciones de países extranjeros. Por razones de comparabilidad la mayoría de países incluidos como pares son países no-OCDE, como Brasil, Argentina, Indonesia, Rumania, Vietnam, entre otros. Según la clasificación de la OCDE de actividades económicas según tecnología, las actividades de alta tecnología incluyen: maquinaria aeronáutica y espacial, productos farmacéuticos, productos informáticos, electrónicos y ópticos, instrumentos médicos y odontológicos; las actividades de media-alta tecnología se refieren a productos como vehículos de motor, maquinaria y equipo, sustancias y productos químicos, equipo eléctrico. LAC-6 se refiere a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

Fuente: OCDE-OMC, base de datos de Comercio en Valor Agregado.

Reconociendo el potencial para impulsar el comercio intrarregional, en abril del 2017 se aprobó la Ley 9430 para crear un Consejo Nacional de Facilitación del Comercio (CONAFAC), y se espera que el Consejo esté en pleno funcionamiento en el 2018. El Consejo cuenta con 12 miembros: siete viceministros cuyas funciones se relacionan con el control fronterizo, y cinco representantes del

sector privado. Las decisiones del CONAFAC son vinculantes para las entidades gubernamentales correspondientes. Su objetivo es reducir los costos de transacción y aumentar la seguridad de las operaciones comerciales transfronterizas. El CONAFAC es responsable de la implementación de acuerdos de libre comercio, así como de la modernización y mejora continua de todas las obras de infraestructuras relacionadas con el transporte transfronterizo de bienes y personas (no cubre servicios). Algunas de las iniciativas previstas incluyen la estandarización y la digitalización de los pasos fronterizos terrestres en América Central, ya que los retrasos en los pasos fronterizos contribuyen de manera significativa a la lentitud del transporte terrestre.

Según los Indicadores de Facilitación del Comercio de la OCDE, el desempeño de Costa Rica es superior al de otros países de la región, pero se mantiene por debajo del promedio de la OCDE. El CONAFAC tiene el potencial para mejorar el desempeño en varias dimensiones, por ejemplo, simplificar y armonizar los documentos, automatizar y agilizar los trámites fronterizos, y mejorar la coordinación de las entidades nacionales correspondientes. Los cambios relativamente modestos en estos aspectos podrían tener un impacto significativo en el crecimiento; por ejemplo, la comunicación de las regulaciones de manera accesible a nivel internacional podría impulsar el crecimiento del PIB per cápita en un 0,9% (Recuadro 2.1).

Abordaje de las brechas en la infraestructura de transporte

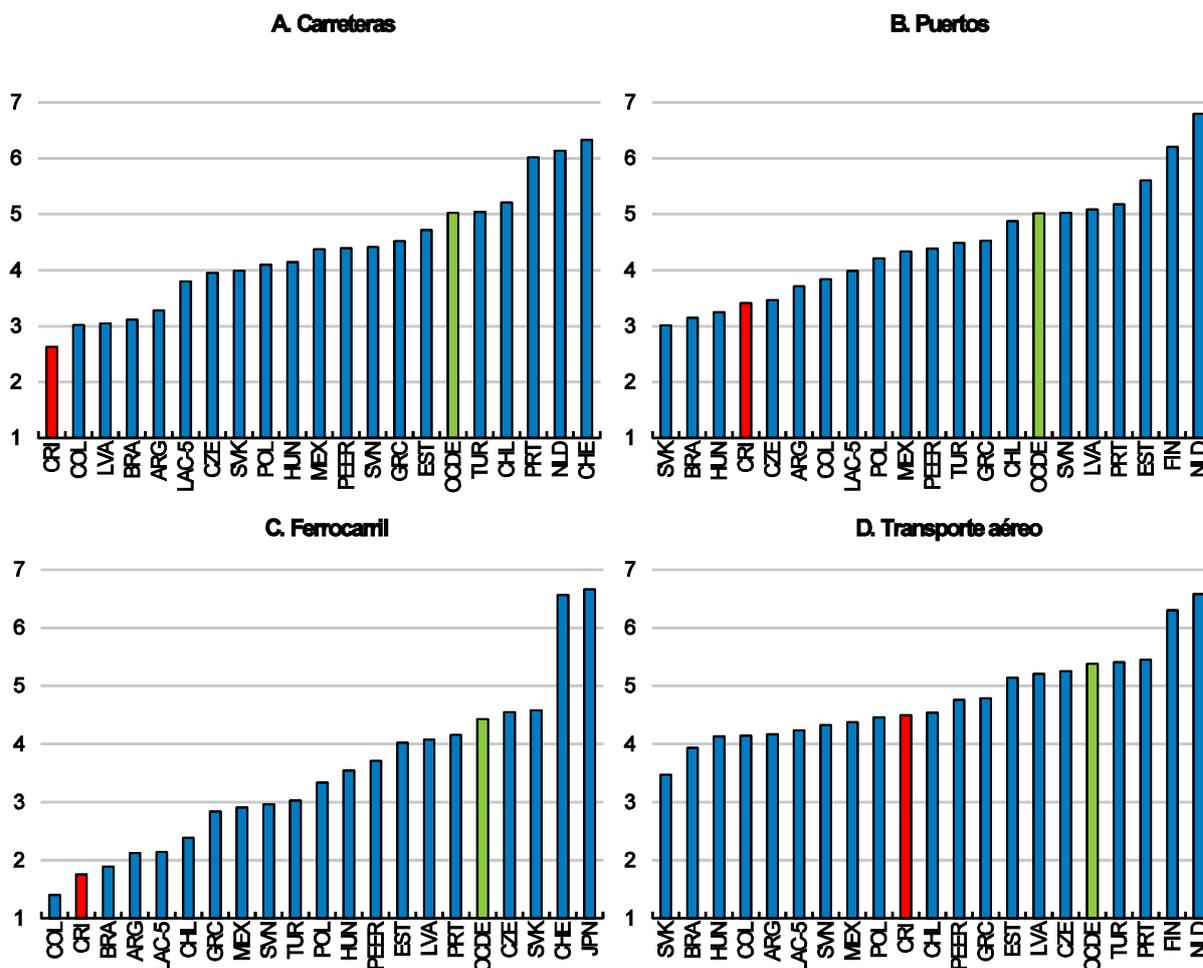
En Costa Rica existen importantes brechas de infraestructura, particularmente en infraestructura de transporte, que obstaculizan la productividad y el crecimiento ambientalmente sostenibles, y afectan de manera negativa el bienestar de la población (Estado de la Nación, 2016, OCDE e IDB, 2016; OCDE, 2017d). Costa Rica se ubica por debajo del promedio latinoamericano en cuanto a la calidad percibida de las carreteras, los puertos y los ferrocarriles, pero está por encima del promedio en los aeropuertos (Figura 2.21). Estas percepciones son respaldadas por evaluaciones técnicas, donde solo la mitad de las carreteras consideradas están en buenas condiciones (LANAMME, 2017). Las posibles ganancias que se obtendrían mediante la mejora de la calidad y cantidad de la red de carreteras son significativas. Las estimaciones sugieren que las tasas de crecimiento del PIB podrían aumentar en 0,14 puntos porcentuales si la calidad de las carreteras de Costa Rica aumentara hasta el promedio que existe en los países latinoamericanos (Lanau, 2017; Recuadro 2.1).

La baja calidad de la infraestructura de transporte refleja una subejecución constante en el pasado, una planificación estratégica insuficiente y una gestión y ejecución de proyectos deficientes. El gasto en infraestructura ha sido inferior al promedio de los países de la OCDE, a pesar de que existen mayores necesidades. El gobierno es consciente de esta subejecución y en el *Plan Nacional de Transporte 2011-35* se proyectan necesidades anuales de gasto en infraestructura de casi el 4% del PIB hasta el 2035 (MOPT, 2011; OCDE, 2016b). Sin embargo, el gasto ha sido irregular ya que no existe un proceso presupuestario multianual, lo que hace que la inversión en infraestructura sea vulnerable a los recortes, especialmente en un contexto de un espacio fiscal restringido y un alto nivel de asignación obligatoria de fondos para fines específicos para otras áreas del gasto público (MOPT, 2011; OCDE, 2016b).

También existen debilidades en cuanto a la planificación estratégica y la gestión de proyectos, que se reflejó en los problemas bastante difundidos con el puente "Alfredo González Flores". El puente es parte de la carretera que conecta San José con la provincia de Alajuela, y es la ruta principal entre la capital y el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría y por este transitan alrededor de 90.000 automóviles por día. Sin embargo, a pesar de su importancia y los intentos de tres gobiernos sucesivos para repararlo y ampliarlo desde el 2009, este trabajo apenas se completó en marzo del 2017.

Otro ejemplo es la necesidad de que exista un sistema de transporte masivo rápido para la Gran Área Metropolitana de San José (GMA), con el fin de reducir la congestión y la contaminación, promover la competencia entre empresas, y maximizar los beneficios de las economías de aglomeración (Ahrend, 2015; Atkin y Donaldson, 2015 ; Hsieh y Moretti, 2015). A pesar de que existen planes desde hace mucho tiempo, se ha avanzado poco. Más recientemente, la planificación involucró la creación de un comité compuesto por representantes de las 21 municipalidades de la GAM, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, el Ministerio de Obras Públicas (MOPT) y el Ministerio de Medio Ambiente y Energía (MINAE). Sin embargo, los ejercicios de planificación anteriores no han llevado a acciones concretas, y no está claro si la implementación del último plan tendrá más éxito que los intentos anteriores, destacándose una vez más los problemas derivados del alto grado de fragmentación institucional.

Figura 2.22. La calidad percibida de la infraestructura de transporte es baja
 Calidad percibida de la infraestructura de 1 (peor) a 7 (mejor)



Nota: Para la OCDE, el dato corresponde al promedio sin ponderar de los países miembros de la OCDE. Para LAC-5, el dato corresponde al promedio sin ponderar de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México. PEER hace referencia al promedio sin ponderar de los 10 países OCDE, no latinoamericanos, con el PIB per cápita más bajo: República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia y Turquía. Los datos relativos a carreteras, puertos transporte aéreo hacen referencia a la edición 2017-2018 del Global Competitiveness Index. Los datos correspondientes al ferrocarril hacen referencia a la edición 2016-2017 en lugar de 2017-18 para poder incluir a Costa Rica.

Fuente: Foro Económico Mundial, The Global Competitiveness Index Historical Dataset 2007-2017.

Simplificación del marco institucional para la inversión en infraestructura de transporte

Los procesos para la planificación de la infraestructura de transporte están muy fragmentados, con la participación de distintos ministerios y entidades gubernamentales con competencias poco claras y superpuestos, lo cual resulta en una falta de coherencia y contribuye a retrasos en los proyectos (Pisu y Villalobos, 2016). La OCDE recomienda que se simplifique el marco institucional y legal de las entidades de obras públicas y que se adopte un enfoque más estratégico para la planificación a largo plazo, incluyendo la creación de una cartera de proyectos para aumentar la certidumbre en la ejecución (OCDE, 2016b).

Estos problemas se reconocen en Costa Rica y se han realizado algunos esfuerzos para mejorar la situación. Se aprobó una ley para facilitar el financiamiento y la inversión del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), un paso necesario pero modesto para lograr el objetivo del gobierno de establecer un sistema de transporte masivo rápido para la GAM de San José. Además, en 2016 se propuso un proyecto de ley (No. 19.900) para fortalecer la gestión del Ministerio de Obras Públicas (MOPT) del sector, y crear un organismo de coordinación para la infraestructura vial (el Instituto Nacional de Infraestructura Vial), pero este carece de apoyo político. Sin embargo, incluso si se implementan estas medidas, los problemas de fragmentación seguirán siendo significativos.

Una condición necesaria para que un programa de infraestructura sea exitoso es la planificación estratégica apropiada que establece una visión a largo plazo y establece prioridades para la inversión (OCDE, 2017q). Aunque en Costa Rica se estableció el *Plan Nacional de Transporte 2011-2035* en respuesta a la necesidad de desarrollar una visión estratégica de largo plazo y prioridades de inversión, este sirve principalmente como guía para las instituciones que participan en proyectos relacionados con la infraestructura de transporte y carece de mecanismos para asegurar el cumplimiento de ley (Pisu y Villalobos, 2016). Diferentes organismos autónomos son responsables de los numerosos aspectos relacionados con la infraestructura de transporte y no existen mecanismos para coordinar y alinear los incentivos. Por ejemplo, en el transporte por carretera, el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) es responsable de extender y dar mantenimiento a la red vial nacional, las municipalidades están a cargo de las carreteras locales, mientras que el Consejo de Transporte Público (CTP) es responsable del transporte público (es decir, taxis, y autobuses). La falta de coordinación y la estricta división presupuestaria, y en algunos casos (sobre todo el transporte público) la ausencia de un rubro presupuestario, significa que no existe un mecanismo para hacer intercambios estratégicos entre diferentes modos de transporte, por ejemplo, decisiones tales como si se debe o no invertir en el transporte público como alternativa a la construcción de más carreteras.

La coordinación y la rendición de cuentas mejorarían enormemente si se aclararan las competencias de las diferentes organizaciones, y si se asignara la autoridad y el de la gestión de la infraestructura a una sola institución. Esta institución líder también podría estar a cargo de la planificación estratégica a largo plazo y el desarrollo de una cartera de proyectos clara, con selección de proyectos y priorización basada en las herramientas de las mejores prácticas, como los análisis de costo-beneficio (OCDE, 2016b, Pisu y Villalobos, 2016; OCDE, 2017q). Actualmente, no se toman en cuenta estos pasos, dando mayor énfasis a las concesiones y al financiamiento de proyectos, que, si bien son importantes, son consideraciones secundarias para la priorización sistemática. De hecho, para garantizar que se establezcan las prioridades de los proyectos de acuerdo con los criterios de costo-efectividad, los *Principios de la OCDE para la Gobernanza Pública de las Alianzas Público-Privadas* destacan que la mejor práctica implica separar las decisiones relacionadas con la selección de los proyectos, de aquellas que tienen que ver con la forma de entrega. Después de que haya tenido lugar el proceso de priorización, los proyectos seleccionados deben evaluarse caso por caso para identificar la forma de entrega más adecuada (por ejemplo, alianza público-privada o provisión pública directa) (OCDE, 2017q).

Reforma de los entornos institucionales para atraer más inversión del sector privado

El *Plan Nacional de Transporte de Costa Rica 2011-35* prevé que un tercio del gasto del 4% del PIB en infraestructura de transporte provendrá de la inversión del sector privado (MOPT, 2011). Sin embargo, Costa Rica tiene relativamente poca experiencia con las APP y la participación privada en proyectos de infraestructura ha sido baja y tensa. Desde que se aprobó la *Ley General de Concesiones* en 1998, que regula la participación del sector privado, únicamente cuatro proyectos de APP se han desarrollado, y estos sufrieron demoras de hasta 11 años antes de que comenzara la construcción (OCDE 2016b, Pisu y Villalobos, 2016; OCDE, 2017r).

Aunque hay varias razones legítimas para buscar la participación del sector privado en la inversión en infraestructura, las alianzas público-privadas a veces son usadas de forma inapropiada para disimular presiones sobre las finanzas públicas. En tales casos, las decisiones de inversión, al evitar arreglos alternativos apropiados de inversión, llevarán a resultados subóptimos. Esto resalta la importancia de separar las decisiones de invertir en un proyecto de las decisiones de cómo licitar y financiar la inversión. Además, el uso de alianzas público-privadas debería acompañarse de una evaluación transparente y formal de su impacto esperado a largo plazo sobre las finanzas públicas (Araújo y Sutherland, 2010; OCDE, 2012b). Un ejemplo notorio ocurrió en Hungría con varias alianzas público-privadas para autopistas que se registraron por fuera del presupuesto en 2005 y 2006, a pesar de que la alianza involucraba una empresa de propiedad estatal (Araújo y Sutherland).

La participación privada en infraestructura en Costa Rica se rige por un marco legal fragmentado (OCDE, 2017q). Dada la complejidad de las APP, las *Directrices* de la OCDE resaltan la importancia de una estructura de gobernanza sólida, donde los organismos relevantes conocen claramente sus competencias y sus responsabilidades (OCDE, 2012b). En respuesta a estas preocupaciones, Costa Rica está en el proceso de desarrollar un nuevo marco para iniciativas público-privadas. En el 2016, se formuló una política pública para las APP y se emitió un decreto para regular los proyectos de APP. Si bien es positivo, se necesita una mayor claridad sobre la forma en que se implementará este nuevo esquema dentro del marco institucional y legal actual (OCDE, 2017r). Por ejemplo, debe aclararse el

papel de la nueva regulación con respecto a la legislación de concesiones ya existente (Ley 7762) que ha estado vigente desde 1998.

La OCDE también ha recomendado que el Consejo Nacional de Concesiones (CNC), que es responsable de promover y gestionar los proyectos de concesión, sea trasladado del Ministerio de Obras Públicas al Ministerio de Hacienda, que está mejor posicionado para asumir la responsabilidad de los pasivos contingentes, derivadas de la participación del sector privado (OCDE, 2016b). El arreglo actual también puede crear un sesgo en contra de la participación privada en la infraestructura porque el Ministerio de Obras Públicas también promueve proyectos de infraestructura financiados con fondos públicos que pueden estar en competencia directa con los de financiación privada (OCDE, 2016b). Esta recomendación no ha avanzado, pero se creó una unidad de APP dentro del Ministerio de Hacienda. En consonancia con las recomendaciones para alinear las prácticas con los *Principios de la OCDE para la Gobernanza Pública de las Alianzas Público-Privadas*, la unidad gestionará los asuntos de financiación pública relacionados con APP, incluyendo los pasivos contingentes asociados; también desarrolló una serie de líneas directrices y criterios de evaluación del proyecto, y se está impartiendo capacitación sobre su uso (OCDE, 2012; Pisu y Villalobos, 2016; OCDE, 2017r). Aunque es positivo que la unidad de APP esté implementando las pautas de mejores prácticas, la incorporación de otra entidad tiene el potencial de contribuir aún más a los problemas de coordinación institucional. Las APP traen consigo una serie de problemas, tales como seleccionar al mejor oferente; el diseño de contratos para distribuir los riesgos de manera efectiva, la mitigación de los atrasos y minimización de las renegociaciones costosas; la gestión y el seguimiento constantes de los contratos de APP; y la contabilización del impacto fiscal de las APP a través de la análisis e informes de los pasivos contingentes (Araújo y Sutherland, 2010). En la práctica, parece que las dos entidades están trabajando juntas: la unidad de APP se centra en los aspectos relacionados con el financiamiento público y el CNC está a cargo de la gestión de contratos y los aspectos técnicos. Sin embargo, se requieren esfuerzos adicionales para aclarar las funciones de las dos entidades y establecer mecanismos para alinear y coordinar su trabajo (OCDE, 2017r). De manera más general, se debería seguir monitoreando estos arreglos puesto que siguen sin ser probados en la práctica y ninguna APP ha ocurrido bajo el nuevo arreglo institucional y el nuevo marco regulatorio.

Recuadro 2.4. Recomendaciones de políticas estructurales para impulsar la productividad y la inclusión

(Las recomendaciones principales incluidas en el Resumen Ejecutivo están en negrita)

Lograr que los mercados laborales sean más inclusivos

- **Continuar simplificando la estructura del salario mínimo.**
- **Implementar un plan integral para reducir la informalidad, que incluya un mayor cumplimiento con las obligaciones del pago de contribuciones.**
- **Ampliar la oferta de servicios de atención infantil financiados con fondos públicos, incluyendo todo el gasto en educación y atención de la primera infancia dentro del gasto en educación por obligación constitucional.**
- Fortalecer los mecanismos para asegurar el cumplimiento de las regulaciones laborales al otorgarles a los inspectores el derecho de imponer sanciones directamente y asegurar que las sanciones sean lo suficientemente fuertes para que actúen como elementos de disuasión.

Mejoras en la calidad y la eficiencia del sistema educativo

- **Establecer mejores resultados educativos como principal objetivo de política, en lugar de centrarse en el gasto, y desarrollar indicadores de rendimiento.**
- **Reequilibrar el gasto en educación para la primera infancia y la educación secundaria. Fortalecer el apoyo específico para estudiantes en riesgo y la capacitación de maestros.**
- Establecer y hacer que se cumpla un conjunto completo de estándares mínimos para todos los centros de atención infantil.
- Fortalecer el sistema nacional de evaluación para proporcionar información a nivel del sistema, los centros educativos y el estudiantado.
- Monitorear los resultados del programa piloto de educación dual y analizar opciones para desarrollar una educación vocacional adicional, en estrecha colaboración con los empleadores.
- Reformar el sistema de evaluación de la educación secundaria (Bachillerato) para reconocer mejor los logros parciales y aumentar la flexibilidad.
- Aumentar la participación de fondos concursables para las universidades públicas, con base en medidas de desempeño tales como la relevancia de las calificaciones en el mercado laboral y resultados de las investigaciones.

Fortalecimiento de la competencia

- **Adoptar e implementar el proyecto de ley que fortalece la autoridad y la independencia de la comisión de competencia.**
- **Continuar implementando el plan de acción para mejorar la consistencia con las Directrices de la OCDE sobre Gobierno Corporativo de las Empresas Estatales.**
- **Continuar la realización de los 25 estudios sectoriales planificados para evaluar la exención de la competencia y eliminar las exenciones injustificadas.**
- **Abrir la entrada de empresas nuevas FinTech, con regulación apropiada.**
- **Establecer una ventanilla única para el registro y la tramitación de licencias comerciales. Introducir objetivos de rendimiento. Continuar trabajando para mejorar el régimen de insolvencia y la facilitación del comercio.**

- Aprobar e implementar la propuesta de institucionalizar el Consejo Presidencial sobre Competitividad, Innovación y Talento Humano, unificar los tres subcomités y fortalecer la secretaría técnica.
- Crear una ventanilla única para los servicios de asistencia empresarial del gobierno.

Abordaje de las brechas en la infraestructura de transporte

- **Mejorar la coordinación entre los diferentes organismos de obras públicas especificando claramente sus competencias y otorgando el control general a una sola entidad líder. Dar orden de prioridad a los proyectos con base en análisis costo-beneficio.**
- Especificar claramente las competencias del Consejo Nacional de Concesiones (CNC) y la unidad de APP, e introducir mecanismos para alinear y coordinar el trabajo de las dos entidades.

Notas:

1. En esta comisión, de acuerdo con la ley 9220, participan los Ministros o Viceministros del Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. También, participan jefes de instituciones como el PANI, INAMU, CCSS y la Secretaría Técnica de REDCUDI.

REFERENCIAS

- Adalet McGowan, M. y D. Andrews (2015), "Skill mismatch and public policy in OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1210, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5js1pzw9lnwk-en>.
- Adalet McGowan, M., D. Andrews y V. Millot (2017), "Insolvency regimes, zombie firms and capital reallocation", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1399, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5a16beda-en>.
- Aghion, P. y R. Griffith (2005), *Competition and Growth: Reconciling Theory and Evidence*, MIT Press, Cambridge MA.
- Ahrend, R. et al. (2017), "What makes cities more productive? Evidence from five OECD countries on the role of urban governance", *Journal of Regional Science*, Vol. 57/3, pp. 385-410.
- Alfaro Ureña, A. y J. Garita (2018). "Misallocation and productivity in Costa Rica", in *OECD Economic Survey of Costa Rica 2018: Research findings on productivity*, OECD Publishing, París, por publicarse.
- Alfaro Ureña, A. and A. Vindas (2015), "Transformación estructural y productividad sectorial en Costa Rica", *Documento de Investigación*, No. 07-2015, Departamento de Investigación Económica, Banco Central de Costa Rica, San José, <http://www.bccr.fi.cr/investigacioneseconomicas/crecimientoeconomico/TransformacestructuralyproductividadsectorialenCR.pdf>.
- Almond, D. y J. Currie (2011), "Human capital development before age five", *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4, Part B, pp. 1315-1486.
- Araújo, S., A. Linares y T. Chalaux (2018), "The road to development: Identifying upscaling opportunities for Costa Rica", *OECD Economics Department Working Paper*, por publicarse.
- Araújo, S., T. Chalaux y D. Haugh (2018), "Who's in your export market? The changing pattern of world trade in the age of GVCs", *OECD Economics Department Working Paper*, por publicarse.
- Araújo, S. y D. Sutherland (2010), "Public-private partnerships and investment in infrastructure", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 803, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5km7jf6q8f0t-en>.
- Atkin, D. y D. Donaldson (2015), "Who's getting globalized? The size and implications of intra-national trade costs", *NBER Working Paper*, No. 21439, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w21439>.
- Banco Central de Costa Rica (2016), *Programa Macroeconómico 2017-2018*, Banco Central de Costa Rica, San José, http://www.bccr.fi.cr/noticias/historico/2016/noticia_programa_2017_18.html.
- Banco Mundial (2017), "Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs", *A World Bank Group Flagship Report*, Banco Mundial, Washington D.C.
- Bell, D.N.F. y D.G. Blanchflower (2011), "Young people and the Great Recession", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 27/2, pp. 241-267.
- Bourlès, R. et al. (2013), "Do product market regulations in upstream sectors curb productivity growth? Panel data evidence from OECD countries", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 95/5, pp. 1750-1768.
- Braguinsky, S., L.G. Branstetter y A. Regateiro (2011), "The incredible shrinking Portuguese firm", *NBER Working Paper*, No. 17265, <http://www.nber.org/papers/w17265>.
- Broecke, S., A. Forti y M. Vandeweyer (2017), "The effect of minimum wages on employment in emerging economies: A survey and meta-analysis", *Oxford Development Studies*, Vol. 45/3, pp. 366-391.
- Busso, M., M. Fazio y S. Levy (2012), "(In)formal and (un)productive: The productivity costs of excessive informality in Mexico", *IDB Working Paper Series*, No. IDB-WP-341, BID, Washington DC, <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4047/%28In%29Formal%20and%20%28Un%29Productive%3A%20The%20Productivity%20Costs%20of%20Excessive%20Informality%20in%20Mexico.pdf?sequence=1>.

- Carrillo, P., N. Gandelman, y V. Robano (2014), "Sticky floors and glass ceilings in Latin America", *Journal of Economic Inequality*, Vol. 12, pp. 339-361. <http://dx.doi.org/10.1007/s10888-013-9258-3>.
- Comisión Europea y OECD (2015), *Policy Brief on Informal Entrepreneurship*, Publications Office of the European Union, Luxemburgo.
- Conway, P., D. de Rosa, G. Nicoletti y F. Steiner (2006), "Regulation, competition and productivity convergence", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 509, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/431383770805>.
- Cornick, J. y A. Trejos (2016), "Building public capabilities for productive development policies: Costa Rican case studies", *IDB Working Paper*, No. IDB-WP-686, BID. <https://publications.iadb.org/handle/11319/8017>.
- Cuberes, D. y M. Teignier (2016), "Aggregate effects of gender gaps in the labor market: A quantitative estimate", *Journal of Human Capital*, Vol. 10/1, pp.1-32.
- Cunha, F. et al. (2006), "Interpreting the evidence on life cycle skill formation" in Hanushek, E. and F. Welch (eds.), *Handbook of the Economics of Education*, Elsevier B.V., Amsterdam.
- Denk, O. (2016), "How do product market regulations affect workers?: Evidence from the network industries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1349, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5167d865-en>
- Égert, B. (2017), "The quantification of structural reforms: Extending the framework to emerging market economies", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1442, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/f0a6fdcb-en>.
- Égert, B. y P. Gal (2017), "The quantification of structural reforms in OECD countries: A new framework", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1354, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/2d887027-en>.
- Ennis, S., P. Gonzaga y C. Pike (2017), "Inequality: A hidden cost of market power", www.oecd.org/daf/competition/inequality-a-hidden-cost-of-market-power.htm.
- Escobar, O. y L. Meehan (2018), "Setting the scene: An overview of Costa Rica's productivity performance", in *OECD Economic Survey of Costa Rica 2018: Research findings on productivity*, OECD Publishing, París, por publicarse.
- Estado de la Nación (2017), "Estado de la nación en desarrollo humano sostenible", *Programa Estado de la Nación*, San José, Costa Rica, <http://estadonacion.or.cr/2017/>.
- Estado de la Nación (2016), "Estado de la nación en desarrollo humano sostenible", *Programa Estado de la Nación*, San José, Costa Rica, <https://www.estadonacion.or.cr/22/>.
- Estado de la Nación (2015), "Quinto informe estado de la educación 2015", Estado de la Nación, San José, <http://www.estadonacion.or.cr/educacion2015/index.html>.
- Estado de la Nación (2014), "Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible", Estado de la Nación, San José, <https://www.estadonacion.or.cr/20/>.
- Fernández, C. y L. Villar (2016), "A taxonomy of Colombia's informal labor market", *Fedesarrollo Working Paper*, No. 73. http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3304/WP_2016_No_73.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Ferreira, F., C. Lakner, M. Lugo y B. Özler (2014), "Inequality of opportunity and economic growth: How much can cross-country regressions really tell us?", *Review of Income and Wealth*, <http://dx.doi.org/10.1111/roiw.12311>.
- Filho, F. y F. Veloso (2016), *Causas e Consequências da Informalidade no Brasil*, Elsevier, FGV-IBRE, Río de Janeiro.
- FMI (2017), "Mexico: Selected issues and analytical notes", *IMF Country Report*, No. 17/347, FMI, Washington DC.
- Gal, P. y A. Theising (2015), "The macroeconomic impact of structural policies on labour market outcomes in OECD countries", *OECD Economics Department Working Paper*, No. 1271, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrqc6t8ktjf-en>.

- Garicano, L., C. Lelarge y J. Van Reenen (2016), "Firm size distortions and the productivity distribution: Evidence from France", *American Economic Review*, Vol. 2016/11, pp. 3439-3479.
- Gindling, T.H. y K. Terrell (2007). "The effects of multiple minimum wages throughout the labor market: The case of Costa Rica", *Labour Economics*, Vol. 14, pp. 485-511.
- Gindling, T.H. y J.D. Trejos (2010). "Improving compliance with legal minimum wages in Costa Rica". https://economics.umbc.edu/files/2014/09/wp_10_127.pdf.
- González Pandiella, A. y M. Gabriel (2017), "Deconstructing income inequality in Costa Rica: An income source decomposition approach", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1377, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/77759015-en>.
- Hoeller, P. et al (2012), "Less income inequality and more growth – are they compatible? Part 1. Mapping income inequality across the OECD", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 924, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h297wxbnr-en>.
- Hsieh, C. (2015), "Policies for productivity growth", *OECD Productivity Working Papers*, No. 3, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrp1f5rddtc-en>.
- Hsieh, C. y P. Klenow (2009), "Misallocation and manufacturing TFP in China and India", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 124/4, pp. 1403-1448.
- Hsieh, C. y E. Moretti (2015), "Why do cities matter? Local growth and aggregate growth", *NBER Working Papers*, No. 21154, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Jiménez, R. (2014), *Educación Pública en Costa Rica: Políticas, Resultado y Gasto*, No. 6, Academia de Centroamérica, San José.
- LANAMME (2017), "Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada de Costa Rica Años 2016-2017", San José, <http://www.lanamme.ucr.ac.cr/index.php/home/evaluaci%C3%B3n-red-vial-nacional-rv/informes-evaluaci%C3%B3n-red-vial-nacional/informe-rvn-2016-2017.html>.
- Lanau, S. (2017) "The growth return of infrastructure in Latin America". *IMF Working Paper*, No. WP/17/35, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/02/14/The-Growth-Return-of-Infrastructure-in-Latin-America-44663>.
- López-Calva, L.F. y N. Lustig (2010), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Brookings Institution Press.
- Lustig, N. (2017), "El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso Con La Equidad (CEQ)", *Documento de Trabajo*, No. 62, http://www.commitmentoequity.org/wp-content/uploads/2017/08/CEQ_WP62_Lustig_July06_2017.pdf.
- Mateo-Díaz, M. y L. Rodríguez-Chamussy (2013), "Childcare and women's labor participation: Evidence for Latin America and the Caribbean", *Inter-American Development Bank Technical Note*, No. IDB-TN-586, <https://publications.iadb.org/handle/11319/6493?locale-attribute=en&locale-attribute=es>.
- MICITT (2016), "Indicadores nacionales de ciencia, tecnología e innovación Costa Rica 2014", Ministry of Science, Technology and Telecommunications, San José, www.conicit.go.cr/biblioteca/publicaciones/publicacionescyt/otros_documentosCyT/indicadoresCyT-2014.pdf.
- MIDEPLAN (2014), "Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018", Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, San José.
- Monge-González, R. (2016), "Innovation, productivity, and growth in Costa Rica: Challenges and opportunities", *Technical Note*, No. IDB-TN-920, BID, Washington DC, <https://publications.iadb.org/handle/11319/7376>.
- Monge-González, R., L. Rivera y J. Rosales-Tijerino (2010) "Productive development policies in Costa Rica: Market failures, government failures, and policy outcomes", *IDB Working Paper Series*, No. IDB-WP-157.
- Monge-González, R. y J.A. Rodríguez-Álvarez (2013), "Impact evaluation of innovation and linkage development programs in Costa Rica: The cases of PROPYME and CR Provee", *IDB Working Paper Series*, No. IDB-WP-461, Washington DC.

- Monteiro, G. et al. (2017), "Product markets deregulation: A more productive, more efficient and more resilient economy?", *OECD Productivity Working Papers*, No. 9, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/86cc3b5e-en>.
- MOPT (2011), *Plan Nacional de Transportes 2011-2035*, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, San José.
- Morales, L. y C. Medina (2017), "Assessing the effect of payroll taxes on formal employment: The case of the 2012 tax reform in Colombia", *Economía*, Vol. 18/1, pp. 75-124.
- Nicoletti, G. y S. Scarpetta (2003), "Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 347, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/078677503357>.
- OCDE (2017a), *OECD Reviews of Health Systems: Costa Rica*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264281653-en>.
- OCDE (2017b), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Costa Rica*, OECD Reviews of Labour Market and Social Policies, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264282773-en>.
- OCDE (2017c), *Education in Costa Rica*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264277335-en>.
- OCDE (2017d), *Agricultural Policies in Costa Rica*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264269125-en>.
- OCDE (2017e), *OECD Reviews of Innovation Policy: Costa Rica*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271654-en>.
- OCDE (2017f), *OECD Economic Surveys: Mexico 2017*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2017-en.
- OCDE (2017g), *OECD Tax Policy Reviews: Costa Rica 2017*, OECD Publishing París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264277724-en>.
- OCDE (2017h), *OECD Economic Surveys: Argentina 2017: Multi-Dimensional Economic Survey*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-arg-2017-en.
- OCDE (2017i), *OECD Economic Surveys: Colombia 2017*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2017-en.
- OCDE (2017j), *In-Depth Analysis of the Labour Market Relevance and Outcomes of Higher Education Systems: Analytical Framework and Country Practices Report*, Enhancing Higher Education System Performance, OECD, París.
- OCDE (2017k), "Secretariat progress note on Costa Rica: State ownership and privatisation practices", Corporate Governance Committee, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, OECD internal report prepared for the OECD accession review of Costa Rica.
- OCDE (2017l), "Accession Review of Costa Rica", Insurance and Private Pensions Committee, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, OECD internal report prepared for the OECD accession review of Costa Rica.
- OCDE (2017m), "Corporate Governance Accession Review of Costa Rica", Corporate Governance Committee, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, OECD internal report prepared for the OECD accession review of Costa Rica.
- OCDE (2017n), "Accession Review of Costa Rica" Committee on Financial Markets, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, OECD internal report prepared for the OECD accession review of Costa Rica.
- OCDE (2017o), *OECD Economic Outlook*, Volume 2017 Issue 1, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2017-1-en.
- OCDE (2017p), "Accession Examination of Costa Rica under the OECD Investment Instruments", Investment Committee, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, OECD internal report prepared for the OECD accession review of Costa Rica.
- OCDE (2017q), *Getting Infrastructure Right: A Framework for Better Governance*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272453-en>.

- OCDE (2017r), “PGC Accession Assessment Report: Costa Rica”, Public Governance Committee, Public Governance and Territorial Development Directorate, OECD internal report prepared for the OECD accession review of Costa Rica.
- OCDE (2016a), *The Productivity-Inclusiveness Nexus: Preliminary version*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258303-en>.
- OCDE (2016b), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2016*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en.
- OCDE (2016c), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en>.
- OCDE (2016d), *Reviews of National Policies for Education: Education in Colombia*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250604-en>.
- OCDE (2016e), “Accession Review of Costa Rica”, Competition Committee, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, OECD internal report prepared for the OECD accession review of Costa Rica.
- OCDE (2015a), *Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en>.
- OCDE (2015b), *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234833-en>.
- OCDE (2015c), *OECD Economic Surveys: Mexico 2015*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2015-en.
- OCDE (2015d), *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en.
- OCDE (2015e), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>.
- OCDE (2013), *OECD Economic Surveys: Brazil 2013*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bra-2013-en.
- OCDE (2012a), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>.
- OCDE (2012b), “Recommendation of the Council on Principles for the Public Governance of Public-Private Partnerships”, OECD, París. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-public-governance-of-public-private-partnerships.htm>.
- OCDE (2007), *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264032606-en>.
- OECD/FUNDEVI (2017), *Interrelations between Public Policies, Migration and Development in Costa Rica*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278967-en>.
- OECD y BID (2016), *Boosting Productivity and Inclusive Growth in Latin America*, OECD Publishing, París, http://www.oecd.org/latin-america/Boosting_Productivity_Inclusive_Growth.pdf.
- OIT (2014), “Policies for the formalization of micro and small enterprises in Costa Rica”, *Notes on Policies for the Formalization of Micro and Small Enterprises*, OIT, http://www.ilo.org/empent/whatsnew/WCMS_318212/lang--en/index.htm.
- OIT (2013), “The formal and informal sectors in Colombia: Country case study on labour market segmentation”, *Employment Working Paper*, No. 146, OIT, Ginebra, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_232495.pdf.
- Pisu, M. y F. Villalobos (2016), “A bird-eye view of Costa Rica's transport infrastructure”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1323, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5j1swbvwvqjif-en>.
- Ramírez Alfaro, L. (2010), “La informalidad y semiformalidad empresarial en Costa Rica: un acercamiento desde la mirada de personas expertas”, *Serie Observatorio de MIPYMES*, UNED, San José, Costa Rica.

- Rodriguez-Clare, A. (2001), "Costa Rica's development strategy based on human capital and technology: How it got there, the impact of Intel, and lessons for other countries", *Journal of Human Development*, Vol 2/2, United Nations Development Programme.
- Ruhm, C. y J. Waldfogel (2011), "Long-term effects of early childhood care and education", *IZA Discussion Paper*, No. 6149, Bonn.
- Sandoval, C., et al (2017), "Employment dynamics in Costa Rica after the global financial crisis", in *Business Dynamics and Productivity*, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264269231-en>.
- Sandoval, C. et al (2018), "FDI productivity spillovers to local firms in Costa Rica: From theory to evidence", in *OECD Economic Survey of Costa Rica 2018: Research findings on productivity*, OECD Publishing, París, por publicarse.
- Song, J. et al. (2015), *Firming Up Inequality*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. <http://dx.doi.org/10.3386/w21199>.
- UCCAEP (2011), *IV Encuesta Trimestral de Negocios "Pulso Empresarial" 2011*, Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado, San José. <http://uccaep.or.cr/images/content/pulso-empresarial/2011/IV%20ETN%202011%20prensa.pdf>.

LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

COSTA RICA

Costa Rica ha conseguido altos niveles de bienestar. Sin embargo, muchos obstáculos institucionales están dificultando un crecimiento más robusto y una distribución más amplia de sus ganancias. Poner en marcha un “círculo virtuoso” de crecimiento inclusivo requerirá reformas en varias áreas de política, que presentan oportunidades de ganancia para todos en términos de mejoras en equidad y en productividad. Reequilibrar el gasto hacia la educación en edad temprana y la educación secundaria mejoraría los resultados educativos, así como la equidad, y también ayudaría a incrementar el bajo nivel de participación femenina en el mercado laboral. Costa Rica debería moverse a un gasto en educación orientado al logro de resultados de política, con apoyo de indicadores de desempeño. Se debería continuar con las políticas para reducir la informalidad del mercado laboral, incluyendo mayor verificación del cumplimiento del pago de contribuciones a la seguridad social y un traslado gradual a un menor número de salarios mínimos. Eliminar exenciones injustificadas al régimen de competencia impulsaría el crecimiento de la productividad. Los desbalances fiscales siguen siendo la principal amenaza para el crecimiento y los estándares de vida en el mediano plazo. Se necesita un conjunto exhaustivo de reformas fiscales para detener el rápido aumento de la razón de deuda a PIB, incluyendo medidas para aumentar los ingresos tributarios y recortar el gasto, fortalecer el marco presupuestario con una nueva regla fiscal que sea operacional, y restringir los destinos específicos.

TEMAS ESPECIALES: POLÍTICA FISCAL; PRODUCTIVIDAD; CRECIMIENTO INCLUSIVO

Consulte esta publicación en línea: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301726-es>.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.

Visite www.oecd-ilibrary.org para más información.

Abril 2018

OECD publishing
www.oecd.org/publishing



INTERNATIONAL
EXCELLENCE
Awards 2017
WINNER OF THE PUBLISHERS
ASSOCIATION



ISBN 978-92-64-30173-3
10 2018 10 4 P

