



INCAE
BUSINESS SCHOOL

CLACDS

Centro Latinoamericano
para la Competitividad y
el Desarrollo Sostenible

BRECHAS, RETOS Y OPORTUNIDADES DE DESARROLLO EN COSTA RICA

Preparado por:

Ronald Arce

Jaime García

Marzo de 2021

Tabla de Contenido

Resumen ejecutivo	3
Introducción	6
La Costa Rica soñada del 2030	8
Costa Rica en el 2020-2021: los retos estructurales agravados por la pandemia	10
Competitividad	11
Desafío 1: Lograr un mayor crecimiento económico.....	12
Desafío 2: Generar empleos de calidad.....	18
Desafío 3: Crecimiento inclusivo.....	21
Desafío 4: Mejorar la calidad en el sistema educativo.....	25
Bienestar	28
Desafío 1: Disminuir la pobreza.....	28
Desafío 2: Igualdad de oportunidades.....	31
Desafío 3: Adaptar el gasto social a los cambios demográficos.....	34
Desafío 4: Incluir a las mujeres en el desarrollo del país.....	37
Contrato Social Sólido	41
Desafío 1: Generar un entorno de confianza.....	41
Desafío 2: Disminuir el enfrentamiento entre sectores de la sociedad.....	43
Desafío 3: Regresar a un entorno de seguridad.....	44
Sostenibilidad: Medio ambiente y cambio climático	46
Desafío 1: Gestión del Capital Natural.....	46
Desafío 2: Implementar el plan de descarbonizar la economía.....	48
Desafío 3: Adaptarse al cambio climático.....	50
La construcción de la Costa Rica soñada: el rol de la Fundación CRUSA	52
¿Hacia dónde vamos?.....	55
Fuentes consultadas	58
Anexo 1. Personas Entrevistadas	60

BRECHAS, RETOS Y OPORTUNIDADES DE DESARROLLO EN COSTA RICA

Resumen ejecutivo

La Costa Rica soñada del 2030 para los *stakeholders* de la Fundación CRUSA requiere contar con una economía competitiva que genere empleo de calidad. A esto también se unen importantes elementos para el bienestar social como el acceso y la calidad de la salud y educación y contar con un país capaz de brindar oportunidades a sus ciudadanos todo esto enmarcado en un esquema de desarrollo donde la sostenibilidad ambiental es parte relevante.

Esta visión es complementaria a la planteada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para alcanzarla, sin embargo, se requiere de un esfuerzo dedicado a atender retos estructurales que han sido postergados por años y que en muchos casos las medidas tomadas para contener la pandemia han amplificado.

Para lograr un mayor crecimiento económico, el país requiere de mayores niveles de productividad. Sin embargo, registra brechas en competitividad y ambiente de negocios respecto a países de renta similar y promedio OCDE; focalizadas en temas de trámites, y competitividad en mercado de bienes, laboral y financiero. Adicionalmente, presenta brechas de innovación y generación de nuevos conocimientos respecto a países OCDE y países de renta similar.

El lento crecimiento económico, además de las regulaciones del mercado laboral y desenganche entre la oferta y la demanda de trabajo provoca que el país se encuentre rezagado en generación de empleo formal respecto a países de la OCDE, con desigualdad territorial, sectorial y de género dentro del país.

Adicionalmente, el crecimiento económico no se registra de la misma forma en los sectores y territorios, lo cual nos lleva a la necesidad de plantear nuevas políticas que fomenten el crecimiento inclusivo para lo cual es necesario enfrentar problemas antiguos como las brechas en infraestructura respecto a países OCDE y las brechas territoriales en conectividad vial con problemas más recientes como las brechas internet de banda ancha. Además de enfrentar las brechas de productividad internas en el tejido empresarial y actividad económica para fomentar los encadenamientos productivos.

Un elemento necesario para el crecimiento económico y la competitividad del país es contar con el capital humano adecuado, sin embargo, a pesar de las inversiones realizadas, el país sigue manteniendo problemas de calidad educativos en prácticamente todos los niveles, carencia en la formación de profesionales en el área STEM y programas de educación superior que no responden a las necesidades del sector productivo.

Los desafíos de Costa Rica no se limitan al aspecto económico, a nivel de bienestar de la población el país requiere disminuir la pobreza que prácticamente duplica los niveles

de los países de la OCDE y que territorialmente tiene una concentración en las zonas rurales.

Superar la pobreza requiere en buena medida de igualdad de oportunidades, y que el capital humano tenga las posibilidades de aprovechar, sin embargo, el país uso de forma no tan eficiente de los recursos de educación y salud, con carencias importantes en educación secundaria, y mortalidad infantil, que profundizan la desigualdad territorial del país. También existen brechas considerables en el acceso a educación superior dentro del país con marcadas diferencias territoriales.

Costa Rica se enfrenta a un proceso de envejecimiento de la población que requiere adaptar el gasto social a los cambios demográficos ya que dichos cambios ponen presión entre las demandas de una Costa Rica que envejece y otra Costa Rica más joven, pero diferenciada territorialmente.

Esos cambios en la población también ponen en riesgo la sostenibilidad del sistema de salud, lo cual además se enfrenta a brechas en “estilos de vida” que acrecientan los costos sanitarios del país en el mediano y largo plazo; principalmente por prevalencia de obesidad y las enfermedades asociadas a esa condición, donde se tiene rezago respecto a países OCDE y de ingreso similar.

Finalmente, el país ha sido incapaz de incluir a las mujeres en el desarrollo del país de manera plena, lo que reduce el bienestar de ellas y sus familias. Persisten brechas de género en la participación económica, desempleo, subempleo, liderazgo político, liderazgo empresarial, sectorial y educativo.

El contrato social del país ha sufrido un deterioro, y es necesario para garantizar la paz social y las condiciones de generar bienestar y riqueza generar un entorno de confianza, para esto es necesario cerrar las brechas de confianza entre las instituciones de gobierno y el ciudadano, siendo las más profunda en el poder Ejecutivo y el poder Legislativo. Así mismo ha perdido convencimiento de la democracia, y su condición de inclusividad social, por lo que el país se mantiene rezagado con respecto al promedio de la OCDE y países de ingreso similar.

Además, es necesario disminuir el enfrentamiento entre sectores de la sociedad donde aumentaron las protestas y bloqueos liderados por ciudadanos. Para esto es necesario crear una visión país y estrategias compartidas que lleven a acuerdos multipartidistas.

El contrato social requiere que los ciudadanos vivan en un entorno seguro, en ese sentido el aumento inseguridad personal impulsada por un aumento en la actividad del narcotráfico, y en los homicidios, hacen que Costa Rica sea un país más peligroso que el promedio de los países OCDE y los de renta similar, y con patrones territoriales de inseguridad muy bien identificados y relacionados con zonas donde existen carencia de acceso a servicios marcadas.

Costa Rica es un país destacado por su agenda verde, sin embargo, la gestión del capital natural es un desafío que va más allá de la conservación. Existen brechas en el uso eficiente del agua, tanto en el tratamiento de aguas residuales donde el país está

rezagado, como en la explotación sostenible a nivel cantonal del recurso hídrico. Además de prácticas poco sostenibles en la agricultura y el uso de fertilizantes y su impacto ambiental es superior respecto al promedio de la OCDE y países de ingreso similar.

En temas relacionados con el cambio climático, el país enfrenta la necesidad de implementar el plan de descarbonizar la economía en un contexto donde la tendencia de crecimiento de emisiones de CO2 es superior al promedio OCDE y al de países de renta similar. Además, la implementación de este plan debe ir de la mano de las diferencias sectoriales y territoriales respecto a su impacto en la emisión del CO2 y su contribución al plan de descarbonización.

Finalmente, el país requiere adaptarse al cambio climático, especialmente, en la capacidad de los cantones para proteger a sus poblaciones ante fenómenos naturales. Además de iniciar un proceso de reflexión en las necesidades de adaptación y transformación del sector productivo.

De acuerdo con la visión de los *stakeholders* de la Fundación CRUSA, la Costa Rica soñada del 2030 será un país sostenible, incluyente que es capaz de brindar oportunidades para todos los habitantes del país, con un sistema educativo de alta calidad y acceso a buen sistema de salud, en el que se mejora los niveles de eficiencia en el uso de los recursos (todo tipo de recursos) basado en una economía del conocimiento.

Sin embargo, alcanzar esa Costa Rica soñada requiere de un esfuerzo significativo ya que el país enfrenta considerables riesgos y si las tendencias se mantienen, cada vez se crece menos en términos económicos y la inequidad no ha mostrado mejoras en la última década. Estas tendencias más bien nos alejan de la Costa Rica soñada.

En ese sentido, la Fundación CRUSA puede ser un actor relevante dentro de la construcción de la Costa Rica soñada, con un trabajo enfocado en mejorar, reducir o eliminar las brechas, sin embargo, debe ser un trabajo enfocado en objetivos de alto impacto que permita maximizar su contribución. Un primer elemento en que la Fundación puede contribuir es mediante la creación de espacios de diálogo social y apoyar el desarrollo de una agenda que defina la visión de Costa Rica y facilite la construcción de la hoja de ruta para llegar a ella.

Adicionalmente, para alcanzar ese escenario ideal, la Fundación debe apoyarse en algunas de sus virtudes y asumir un rol que sus *stakeholders* consideran como articulador de actores, fomentar la creación de alianzas, promover proyectos de impacto, ayudar a escalar soluciones y fomentar liderazgos.

Introducción

Costa Rica se ha diferenciado de los países de la región por su compromiso con el desarrollo integral y sostenible. La consolidación del modelo democrático, la abolición del ejército, la implementación de un sistema universal de salud, la conservación de su riqueza natural, y un mercado abierto han sido los pilares de su desempeño durante las últimas décadas del siglo XX y el comienzo del siglo XXI.

La visión hacia un modelo de desarrollo integral, hoy denominado desarrollo sostenible, le permitió al país materializar una serie de hitos en el bienestar de su población, la esperanza de vida es de 80.10 años, superior a la de Estados Unidos con 78.54 años, a pesar de que las diferencias en ingreso sean de 3 a 1 a favor del país de Norte América cuando se mide el producto interno bruto per cápita ajustado por paridad de poder adquisitivo.

Costa Rica también ha sido proclive a implementar nuevas formas de acelerar su desarrollo sostenible a partir de reinventar sus modelos productivos y su desempeño económico. Durante los últimos cincuenta años, la economía costarricense sufrió una significativa transformación, la oferta exportada en 1965 estaba compuesta por café y banano en un 65% del valor, 50 años después, dominan las exportaciones relacionadas a las tecnologías de la comunicación con un 20.13% del valor de las exportaciones, seguido por los dispositivos médicos representando el 11.31% y el crecimiento de las exportaciones de servicios impulsadas por el turismo que representa 16.75%.

Estas y otras historias de éxito e innovación han sido parte del desarrollo de Costa Rica durante las últimas décadas; sin embargo, en los años más recientes hay tanto una percepción negativa respecto al rumbo del país, como un desempeño que apunta al deterioro de las condiciones de bienestar y desarrollo económico de Costa Rica. Este comportamiento es muy claro cuando se revisan las tasas de crecimiento económico promedio de las últimas 3 décadas, en la última década del siglo XX la economía costarricense creció 4.9% en promedio al año, entre el 2001 y el 2010 el crecimiento promedio del PIB fue de 4.3%, mientras que en la segunda década del siglo XXI el crecimiento fue de 2.7%. Este último dato registra los efectos de la crisis del COVID-19 en el año 2020, sin embargo, descontando el 2020, el promedio de crecimiento anual entre el 2011 y el 2019 fue de 3.5%, cifra menor al de la década pasada (4.3%). Estos datos reflejan que la economía nacional se desacelera, con o sin crisis externas.

Pero no sólo en crecimiento económico se ve un deterioro de las capacidades del país, el mismo fenómeno ocurre con la capacidad de la economía nacional de crear empleos. La tasa de desempleo década por década ha venido aumentando, pasando de un desempleo del 5.1% en la última década de los años 90s, a un 6.2% de desempleo en los primeros 10 años del siglo XXI, a un 9.8% de desempleo en promedio para los 10 años que acaban de pasar, incluida nuevamente la crisis del COVID-19; pero la tendencia es similar a lo visto en el crecimiento económico, si se quita el 2020 como año atípico, la tasa de desempleo promedio sigue siendo superior a la de la década anterior. Los datos muestran que generar empleo es cada vez más difícil para el país, condición que se agrava cuando hay shocks externos, como la “Gran recesión” o la pandemia.

Estas dinámicas mencionadas anteriormente son solo una muestra de los retos que se tienen como país, que por sí solos son por demás prioritarios, pues se está hablando de una economía de renta media que está dejando de crecer y de generar empleo para su población. Pero que cuando se consideran los efectos que tiene una economía estancada y una población sin oportunidades de generar ingreso en el desarrollo sostenible del país, entonces el reto es aún más grande, pues se corre el riesgo de afectar los pilares y avances mencionados anteriormente.

En ese sentido, el presente documento se encarga de identificar la Costa Rica soñada del 2030 para diversos *stakeholders* de la fundación CRUSA y hace un resumen de las principales brechas, retos y desafíos observados en el país (recogidos a partir de la revisión de diferentes documentos) para alcanzar dicha visión. El documento se organiza los desafíos a partir de cuatro ejes: competitividad, bienestar, sostenibilidad ambiental y contrato social y tres perspectivas analíticas:

1. Perspectiva de rumbo: para identificar aquellos aspectos en los que el país tiene ventajas o desventajas en su desempeño respecto a los países de la OCDE, organización a la que ahora pertenece Costa Rica y que se convierte en su nuevo referente.
2. Perspectiva de eficiencia: para identificar aquellos aspectos en los que el país tiene ventajas o desventajas en su desempeño respecto a los países que tienen el mismo nivel de ingreso per cápita ajustado por paridad de poder adquisitivo.
3. Perspectiva de eficiencia interna: para identificar aquellos aspectos de desigualdad dentro del país respecto al desempeño de sectores económicos, territorios, cantones o sectores de la población.

Se concluye con algunas recomendaciones sobre las posibilidades estratégicas de la Fundación CRUSA para contribuir a cerrar dichas brechas.

La Costa Rica soñada del 2030

La Costa Rica soñada del 2030 de acuerdo con algunos de los *stakeholders* de la Fundación CRUSA comparten en muchos casos la necesidad de aumentar y transformar el empleo, a generar crecimiento económico aprovechando los recursos de manera eficiente, lo que podríamos sintetizar como tener una Costa Rica competitiva que genere empleo de calidad. A esto también se unen importantes elementos para el bienestar social como el acceso y la calidad de la salud y educación y contar con un país capaz de brindar oportunidades a sus ciudadanos todo esto enmarcado en un esquema de desarrollo donde la sostenibilidad ambiental es parte relevante.

Figura 1. Elementos en la Costa Rica soñada del 2030 según los *stakeholders*



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas.

Dentro de este proceso se destacaron algunas aspiraciones que están menos relacionadas con atributos específicos que desearían al país pero que son relevantes para el proceso de formulación estratégica de la Fundación CRUSA. Dentro de estos se pueden señalar:

Ser un país con rumbo y estrategia

Ser un país eficiente, que aprovecha sus recursos para generar prosperidad

Los principales atributos identificados por los *stakeholders* así como como las aspiraciones comparten en buena medida los principios de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Estos se acordaron en el año 2015 por los miembros de las Naciones

Unidas y buscan erradicar la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo. Así los objetivos de desarrollo sostenible constituyen un marco de referencia para la definición de estrategias que impulsen el desarrollo sostenible de cualquier país.

Considerando los 17 objetivos, estos pueden ser clasificados en cuatro grandes apartados, por un lado, tenemos aquellos relacionados con el bienestar de las personas, los relacionados con una mayor competitividad económica que permiten el crecimiento y generación de riqueza y empleos, otros están relacionados con un contrato social sólido que favorecen la sana convivencia social y finalmente están los relacionados con la sostenibilidad ambiental.

Figura 2: Clasificación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: clasificación propia

De acuerdo con el segundo informe nacional voluntario de Costa Rica sobre los ODS 2020 (Mideplan, 2020) los objetivos con mayor avance en el país se ubican en temas de bienestar (1 y 2) y en temas de sostenibilidad ambientales (12, 13 y 15), mientras que aquellos que representan un mayor desafío pues la mayor parte de los indicadores no presentan mejoría se encuentran 6, 8, 11 y 16, los cuales se clasifican en cada una de las categorías anteriormente descritas. Finalmente, dicho informe señala que se debe prestar atención 5, 9 y 14 cuyo avance ha sido lento y se ubican en los temas de bienestar, competitividad y sostenibilidad ambiental¹.

¹ Vale la pena señalar que este informe se publicó en julio de 2020, por lo que las cifras no permiten visualizar el impacto de la pandemia generada por la enfermedad COVID-19.

Como lo muestra la evaluación de MIDEPLAN, a pesar de los avances logrados por el Costa Rica persisten una serie de retos muchos de ellos de carácter estructural que además se han visto agravados por la pandemia que afecta al planeta desde el 2020. Siguiendo la lógica presentada en los ODS, con el análisis de brechas, retos y oportunidades se busca responder a las siguientes preguntas analíticas:

1. ¿Cuál es el nivel de capacidad del país para generar prosperidad económica?
2. ¿Qué tan orientado está el país hacia la mejora del nivel de vida de sus habitantes?
3. ¿Cómo se están haciendo uso de los recursos naturales en el territorio nacional?
4. ¿Cuál es el estado del orden social en la sociedad costarricense?

Dicho análisis considera también los siguientes criterios:

- Cuál es el rumbo del país, el cuál se analizará a partir del desempeño de Costa Rica respecto a los países de la OCDE. Este criterio permite desarrollar un análisis aspiracional.
- Un segundo elemento que se evalúa es la eficiencia del país, en el cuál se compara al país con respecto a países de ingresos similares. Se mide el desempeño de Costa Rica respecto a países de ingreso per cápita similar: México, Bielorrusia, Maldivas, Guinea Ecuatorial, Montenegro, Tailandia, República Dominicana, Botswana, Serbia, Uruguay, Mauricio, Bulgaria, Surinam, Argentina y República de Macedonia.
- Finalmente, un tercer elemento es el desempeño de Costa Rica a lo interno del país para diferenciar en la medida de lo posible las brechas territoriales.

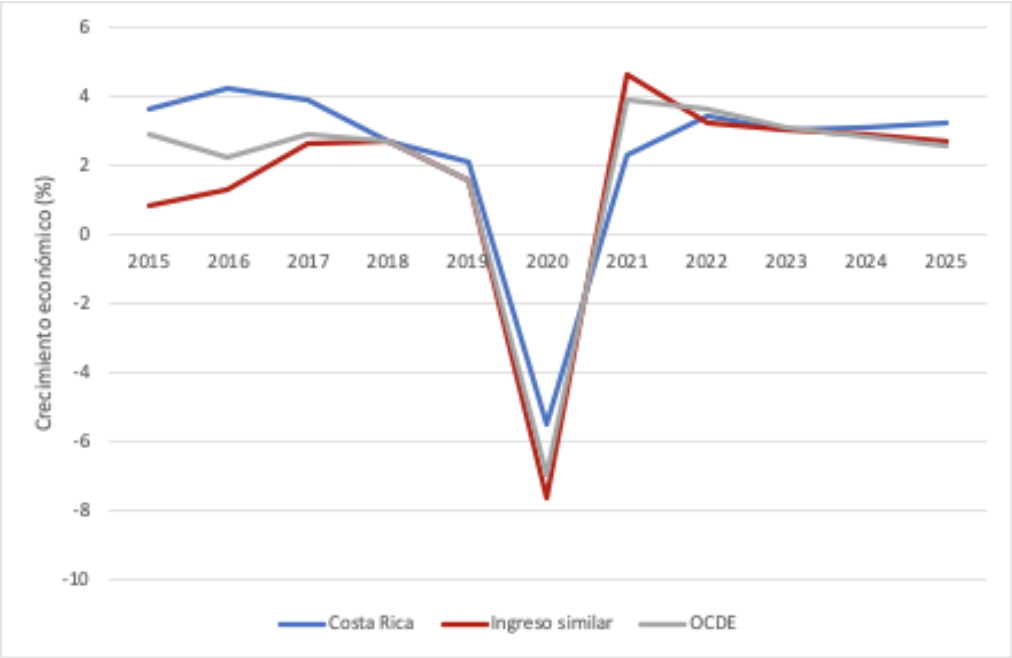
Costa Rica en el 2020-2021: los retos estructurales agravados por la pandemia

La pandemia del COVID-19 provocó una crisis sistémica a nivel global. En el campo económico, las medidas tomadas para limitar la transmisión de la enfermedad provocaron interrupciones en la oferta (cierres de locales comerciales, actividades productivas, distorsiones en las cadenas de suministro, etc.) a las que se le suman disminución de la demanda por restricciones a la movilidad de los consumidores, reducción y pérdida de los ingresos. En América Latina, la CEPAL (2021) estima que la contracción del PIB fue de 7.7% durante el año 2020, mientras que el producto interno bruto por habitante se contrajo en 8.5%.

A nivel latinoamericano, la recuperación de las economías externas es una condición para el repunte de las economías emergentes de la región, lo cual para el caso costarricense ha implicado a su vez una desaceleración del crecimiento económico. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima para Costa Rica un crecimiento económico de 2.3% y 3.4% en el 2021 y 2022. Comparando estos estimados con el promedio de los países OCDE y los países de ingreso similar, el FMI calcula un crecimiento del 4.6% en el 2021 para los países de ingreso similar, y de 3.9% para los países de la OCDE en ese mismo año. En otras palabras, esperan que Costa Rica tarde en acelerar su crecimiento económico después de la caída del 2020, aunque si bien es cierto que el país cayó

menos que estos dos grupos de comparación. Para el 2022, el FMI estima un crecimiento económico para Costa Rica de 3.4% superior al 3.2% de los países similares en ingreso, pero detrás del 3.6% de las economías OCDE.

Figura 3. Estimaciones de crecimiento económico.



Fuente: Cálculos propios con datos del Fondo Monetario Internacional (2021).

Como es de esperar, la menor actividad económica ha tenido considerables impactos sociales, como la reducción del empleo y aumento de la pobreza. La pandemia también tendrá consecuencias intergeneracionales, la suspensión de los cursos lectivos ha creado un considerable rezago educativo de los estudiantes que podría tener consecuencias en su futuro laboral, además de efectos negativos sobre la equidad, en el tanto los sistemas de educación privados respondieron de mejor manera a la disrupción.

Competitividad

Las cifras anteriores reflejan que Costa Rica ha registrado un desempeño menor al promedio de la OCDE en cuanto a crecimiento económico, lo que hace relevante la primera pregunta planteada para el análisis sobre cuál es el nivel de capacidad del país para generar prosperidad económica y nos marca el primer desafío.

Desafío 1: Lograr un mayor crecimiento económico

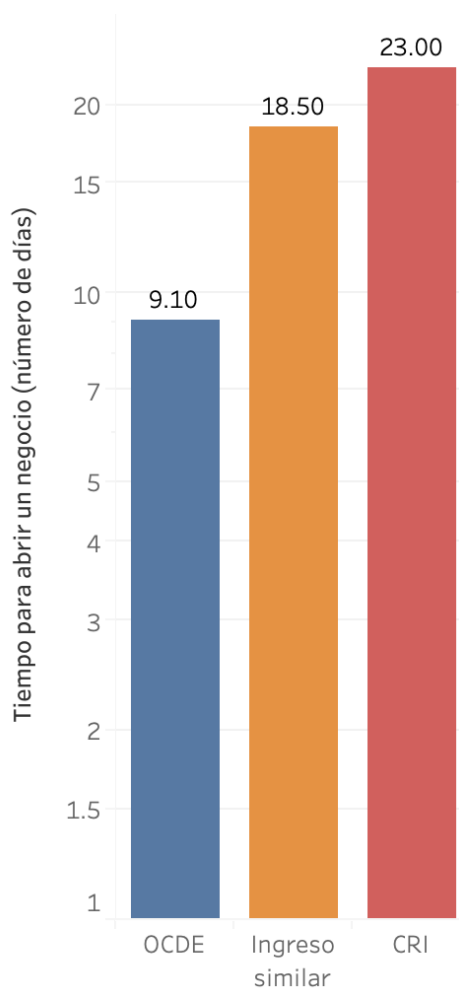
En Costa Rica, al igual que en el resto de la región y a nivel global, la pandemia generó una contracción de la economía (estimada en 4.5% por el Banco Central). Sin embargo, la situación económica de Costa Rica antes de la pandemia era débil con tasas de crecimiento del PIB relativamente bajas en comparación con los otros países de la región centroamericana (a excepción de Nicaragua)

El crecimiento económico previo a la pandemia no solo era menor a los resultados de otros países, también se observa una menor velocidad promedio de crecimiento durante las últimas décadas. En los años noventa, la economía costarricense creció 4.9% en promedio al año, entre el 2001 y el 2010 el crecimiento promedio del PIB fue de 4.3%, mientras que en la segunda década del siglo XXI el crecimiento fue de 2.7%. Este último dato registra los efectos de la crisis del COVID-19 en el año 2020, sin embargo, descontando el 2020, el promedio de crecimiento anual entre el 2011 y el 2019 fue de 3.5%, cifra menor al de la década pasada (4.3%). La baja tasa de crecimiento económico registrada después de la gran recesión del 2008-2009 y obedece principalmente a factores estructurales como la baja productividad del país.

Uno de los factores que incide sobre la baja productividad del país es la incorrecta asignación de los recursos. La incorrecta asignación de los recursos es en parte consecuencia de condiciones regulatorias que dificultan la incorporación de nuevos agentes productivos. El marco institucional costarricense tiene un efecto inhibitorio sobre la formación de nuevas empresas (número de días requeridos para formación de empresas, cantidad de trámites asociados a la formación de una empresa, carga regulatoria alta, poca capacidad de trabajar trámites en forma virtual, etc.) y eventualmente sobre el nivel competitivo interno (BID, 2019).

El índice Doing Business 2020 producido por el Banco Mundial muestra que Costa Rica se encuentra en la posición 144 de 190 economías a nivel mundial en cuanto a la facilidad y bajo costo para abrir una empresa, mientras que la posición promedio de los países de ingreso similar es de 99, y la posición promedio de los países de la OCDE es 59. Este desempeño se debe a que en el país hay que hacer en promedio 10 trámites, sólo 7 en los países de ingreso similar y 5 en los países de la OCDE. Mientras que, en número de días, en Costa Rica se necesitan 23 días, 18.50 días en los países de renta similar, y 9.1 días en promedio para los países de la OCDE (figura 4).

Figura 4: Tiempo en días para abrir un negocio.



Fuente: Cálculos propios con datos del Banco Mundial (2020).

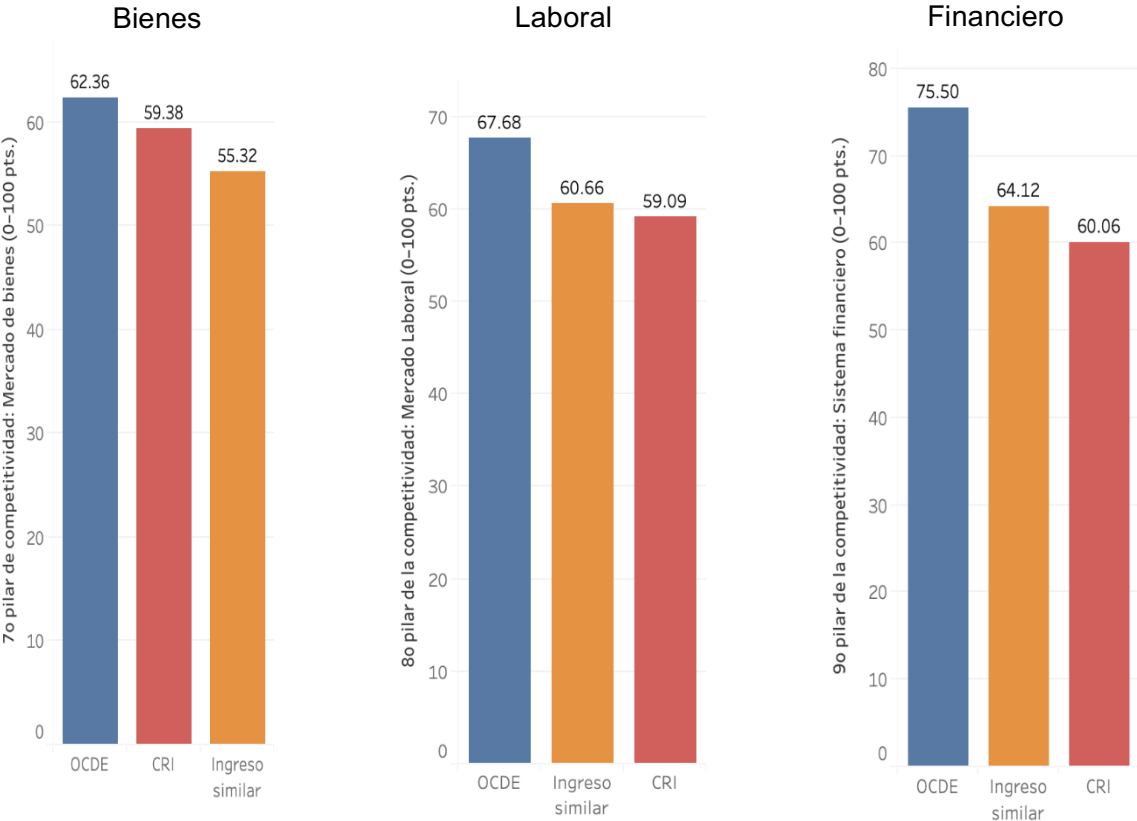
La eficiencia en el funcionamiento de los mercados es otro de los elementos que incide en la asignación de recursos en la economía. Costa Rica ha sido relativamente exitoso en la apertura de mercados internacionales, tal como lo muestra el indicador de competitividad del Foro Económico Mundial que mide la apertura de los mercados, pues el país tiene un desempeño similar al promedio de países OCDE. Sin embargo quedan temas pendientes, uno de ellos es lograr mejoras en el entorno funcional del sector externo centroamericano (integración aduanera y de procesos y normativa), con el fin de mejorar el intercambio comercial regional permitirá un aumento en el tamaño del mercado “natural” para las empresas orientadas principalmente al mercado local permitiendo el desarrollo de economías de escala pero también la importación de bienes que compitan en el mercado costarricense obligando a las empresas locales a mejorar su eficiencia.

A nivel de mercado interno hace falta reforzar la competencia de los mercados de bienes donde Costa Rica se encuentra por detrás del promedio OCDE; mientras que, en el

mercado laboral y el mercado financiero, la brecha es doble, tanto de eficiencia como de rumbo al estar el país rezagado respecto a países de ingreso similar y el promedio de la OCDE (ver figura 5).

Específicamente en el mercado de bienes el factor de rezago es un débil entorno competitivo que se agudiza en sectores clave de la economía como la banca, producción de alimentos, la electricidad o el transporte de acuerdo con los estudios económicos que hace la OCDE sobre Costa Rica para el año 2020. En general se encuentra que una cantidad relativamente pequeña de empresas grandes domina la economía; los datos del WEF muestran que Costa Rica se encuentra por debajo del promedio OCDE en este tema. La baja competencia tiene efectos negativos ya que los precios se vuelven mayores a medida que disminuye la competencia, afectando a los consumidores (especialmente a los de menores ingresos) y el acceso a los insumos de las empresas, obstaculizando su competitividad y marcando al país como un país de altos costos de producción, reduciendo así la rentabilidad de las inversiones lo cual a su vez limita la capacidad de generar empleos.

Figura 5. Desempeño de Costa Rica en la eficiencia en el mercado de bienes, laboral y financiero



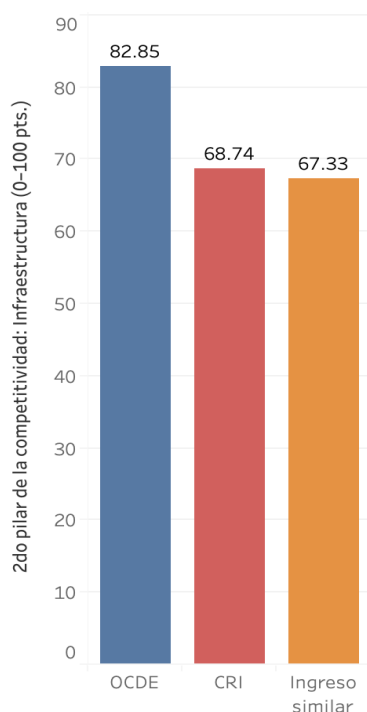
Fuente: Cálculos propios con datos del WEF (2019).

Mejorar el entorno de competitividad aumenta la productividad, pero también ayuda a reducir las desigualdades en términos de ingresos y riqueza. Esta mejora pasa por una disminución de las regulaciones y barreras de entrada en mercados regulados, que hacen que el consumo de ciertos bienes y servicios requiera de mayor ingreso de los deciles más bajos, limitando su capacidad de consumo, generación de riquezas y aumentando la brecha de ingresos en el país. Dentro de las regulaciones que hay que tener en cuenta están las relacionadas a la apertura de empresas, hoy en Costa Rica es el doble de caro (usando dólares ajustados por PPA) abrir una empresa que el promedio de los países de la OCDE.

Otro de los factores que incide sobre los bajos niveles de productividad es la infraestructura. El atraso y carencias en la inversión en infraestructura son evidentes en varias áreas como el transporte, la electricidad, el manejo de desechos sólidos y líquidos, y las telecomunicaciones. Un elemento esencial en la discusión del desarrollo de infraestructura es el tema del financiamiento, especialmente en un contexto en el cual el estado enfrenta serios desajustes presupuestarios por lo que se requiere implementar modelos de financiamiento alternativos como las asociaciones público-privadas.

A pesar de que existe una necesidad de mejorar la infraestructura, los datos del índice de competitividad global del Foro Económico Mundial (WEF, 2019), indican que el país presenta un desempeño similar al de los países con igual nivel de ingreso per cápita, con 68.74 puntos, pero se tiene una brecha considerable de 14.11 puntos respecto al promedio de los países de la OCDE.

Figura 6. Desempeño en el pilar de infraestructura

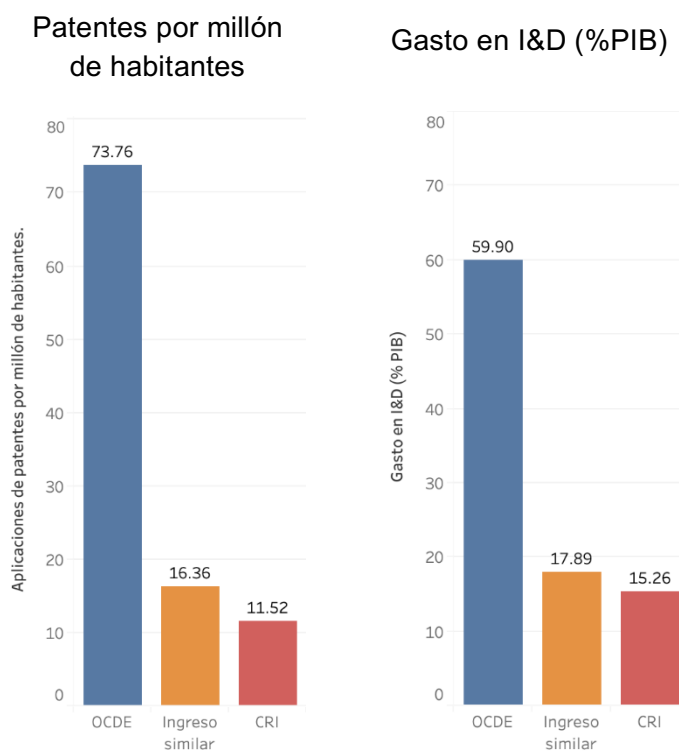


Fuente: Cálculos propios con datos del WEF (2019).

Otro de los factores que impulsa la productividad es la innovación que permite aprovechar los recursos disponibles de nuevas formas. En ese sentido, Costa Rica requiere lograr la mejora de las condiciones internas que permitan la aparición de tecnologías² innovadoras que surjan tanto a nivel nacional como potenciadas por capitales externos.

Costa Rica presenta brechas significativas con respecto a la capacidad de innovación y desarrollo tecnológico cuando se compara con los países miembros de la OCDE. El país supera ligeramente a sus similares en ingresos cuando se revisa el 12º pilar del índice de competitividad global³, que se enfoca en medir la capacidad de innovación que tienen los países, pues en una calificación de 0 a 100, donde 100 es la mayor capacidad de innovación el país obtiene 40.30 puntos y el grupo de ingreso similar 39.51 puntos; pero la brecha de rumbo es amplia cuando comparamos con la calificación promedio de los países de la OCDE que obtienen 64.53 puntos.

Figura 7: Desempeño de Costa Rica en generación de patentes y gasto en I&D



Fuente: Cálculos propios con datos del WEF (2019).

² Definiendo “tecnología” como “Conjunto de instrumentos, recursos técnicos o procedimientos empleados en un determinado campo o sector” (Oxford)

³ Este pilar de la competitividad considera investigación y desarrollo, capacidad de comercialización, estructura del mercado, patentes por millón de habitantes, diversidad y capacidad de atraer talento humano entre otros indicadores.

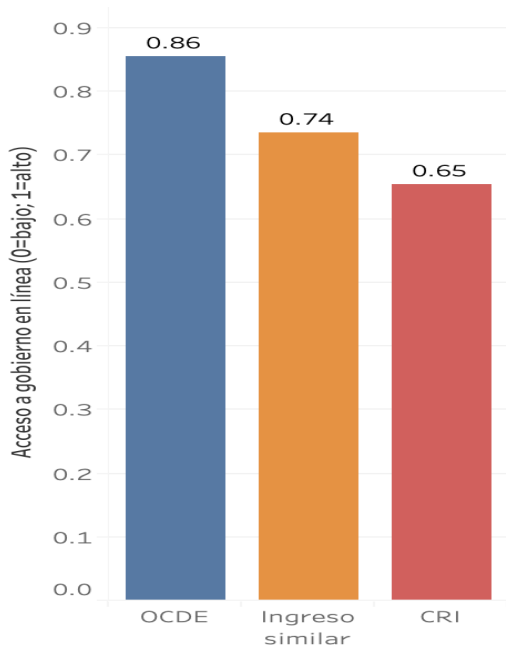
Alcanzar mayores niveles de innovación requiere fortalecer las condiciones habilitantes del sistema. En ese sentido, la disponibilidad de fuentes de financiamiento para innovación, investigación y desarrollo son críticas; sin embargo, también se requiere de crear un entorno propicio para la colaboración entre las instituciones de educación superior y el sector productivo que incluye no solamente la articulación de esfuerzos para innovación sino también a contar con la información sobre las necesidades particulares del sector de producción y la modificación oportuna y efectiva de los programas educativos para responder a dichas necesidades.

Un tema relevante para el éxito de las estrategias de promoción de la innovación es contar con el recurso humano. En ese sentido el país requiere fortalecer los sistemas de garantías y acreditación de calidad de las carreras, así como la formación de capacidades empresariales que permitan impulsar el surgimiento de emprendimientos basados en nuevas ideas.

Finalmente, el país requiere mejorar la eficiencia en el uso de los recursos destinados al apoyo de los sectores productivos. Existen problemas de gobernanza debido a la alta fragmentación de autoridades, las cuales deben recurrir a mecanismos pertinentes a la coyuntura, que les permitan actuar en forma conjunta (cuando es posible) dadas las restricciones funcionales entre instituciones y genera en muchos casos duplicidad de esfuerzos y una mala distribución de recursos asignados a apoyar el desarrollo productivo.

Esta fragmentación de la institucionalidad pública lleva implícita una dificultad para eficientizar procesos y servicios para el ciudadano (físico y corporativo); situación que se manifiesta en brechas de eficiencia y rumbo cuando se mide el acceso a mecanismos de gobernanza en línea, donde en un puntaje del 0 al 1, donde 0 es bajo acceso y 1 es el máximo acceso, el país obtiene una calificación de 0.65, ubicándose por detrás de los países de ingreso similar y del promedio OCDE.

Figura 8: Acceso a mecanismos de gobernanza en línea.

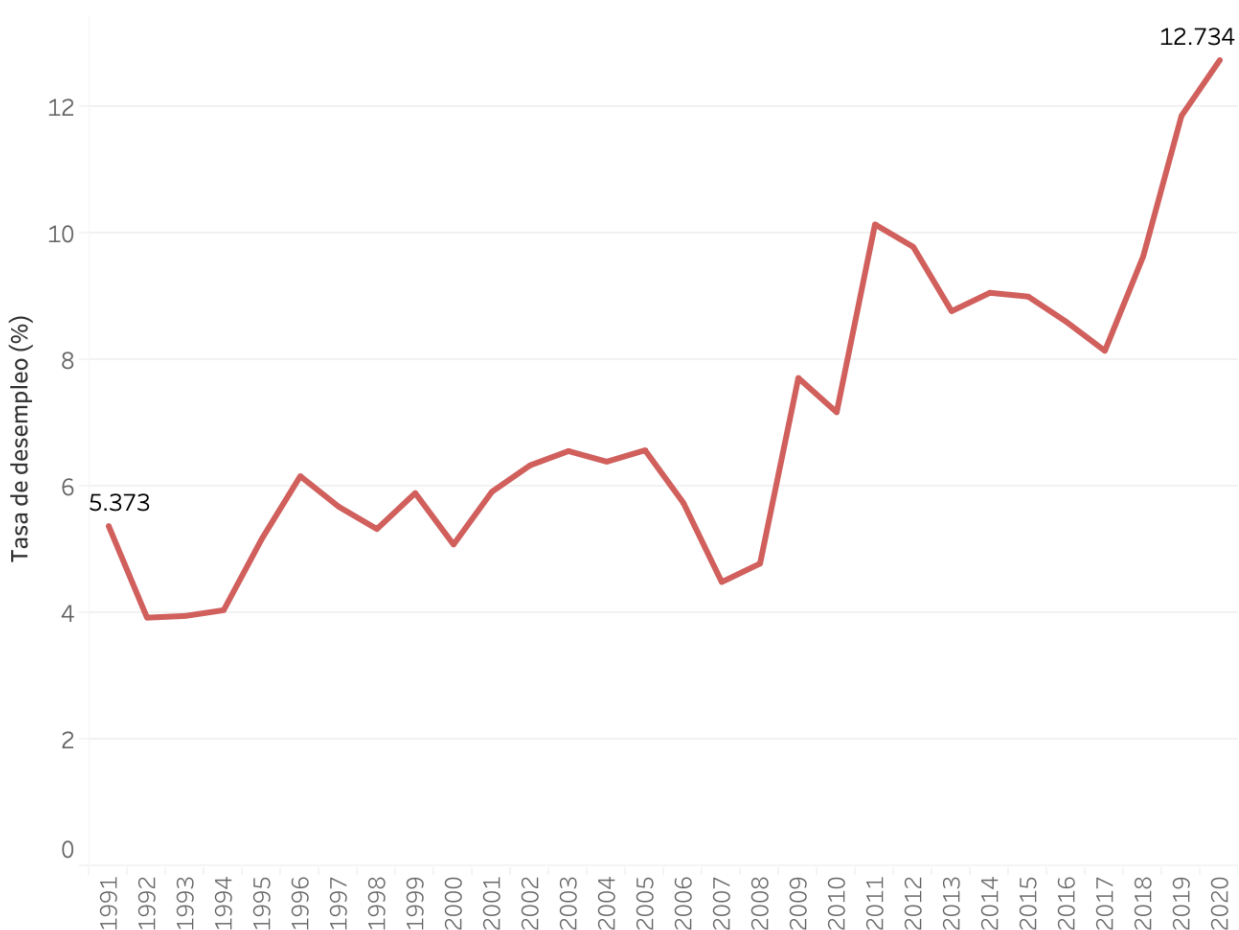


Fuente: Cálculos propios con datos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2019).

Desafío 2: Generar empleos de calidad

Costa Rica enfrenta una situación crítica de desempleo. Al finalizar el año 2020, la tasa de desempleo alcanzó el 20% como consecuencia de los menores niveles de actividad económica provocados por la pandemia, afectando principalmente a las mujeres (25% de desempleo). Sin embargo, el problema de desempleo que vive Costa Rica no obedece únicamente a la pandemia, en el año 2019 la tasa de desempleo total superaba el 12% y venía en una tendencia al alza.

Figura 9: Tasa de desempleo en Costa Rica.



Fuente: BCCR

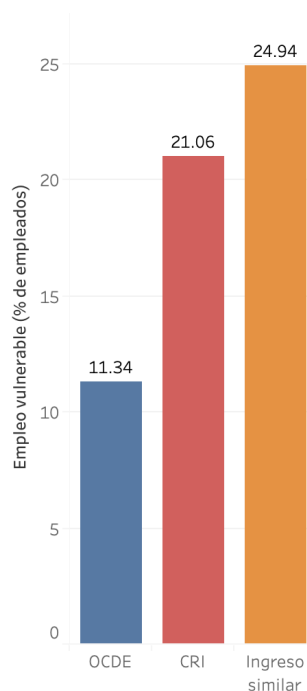
Las causas de la poca generación de empleo de la economía costarricense obedecen a factores de tipo coyuntural (las restricciones impuestas por la pandemia) como estructurales. La OCDE (2017) apunta que las inadecuadas capacidades por parte un grupo considerable de la fuerza laboral, así como la alta informalidad impiden la transición hacia empleos más productivos y mejor remunerados.

Por una parte, el crecimiento económico ha sido impulsado en buena medida por las empresas vinculadas al sector externo, principalmente por empresas de zona franca. Estas empresas por lo general demandan un perfil de empleados con características educativas superiores al promedio nacional mientras que el desempleo afecta principalmente a personas de menor nivel educativo. El 80% de las personas desempleadas en el cuarto trimestre de 2020, tenía como su mayor logro académico la secundaria completa o menos (INEC, 2021).

Adicionalmente, las regulaciones laborales desincentivan la creación de empleo formal y la aparición de “zonas grises” de empleo, en las cuales existe una relación laboral, la cual sin embargo se encuentra desprovista de protección legal, y en las cuales la

jurisprudencia nacional se queda rezagada. De acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) respecto al porcentaje de empleo vulnerable o trabajadores por cuenta propia se encuentra que el 21.06% de los trabajadores en Costa Rica son de este tipo de trabajador; casi el doble que lo que se encuentra en promedio en los países de la OCDE, aunque el país tiene un desempeño ligeramente mejor que los países de ingreso similar.

Figura 10. Empleo vulnerable como porcentaje del empleo total.



Fuente: Cálculos propios con datos de la Organización Mundial del Trabajo (2019).

Cuando la proporción de trabajadores por cuenta propia es alta, hay indicios de una alta proporción de empleo rural poco productivo y de un lento crecimiento de la economía formal. Los trabajadores por cuenta propia suelen ser los más vulnerables en cuanto a los riesgos de caer en pobreza, son los menos propensos para tener contratos formales, protección social, redes de apoyo, o ahorros para atender las crisis económicas.

La OCDE (2017) señala que para enfrentar el reto de la creación de empleo requiere el fortalecimiento de las capacidades de la fuerza de trabajo. Para esto es necesario que los programas de formación se guíen por la demanda, así como el fortalecimiento de los programas de educación dual.

Adicionalmente, en el plano institucional, se propone el fortalecimiento de la unidad de inspección laboral a la vez que se desarrolla y mejoran los sistemas de intermediación laboral para grupos vulnerables con problemas de empleo.

Un reto que ha sido poco discutido en el país y que podría ser un desafío de mediano plazo está relacionado con la presencia de una gran parte de ocupaciones con alta posibilidad de ser automatizadas.

Desafío 3: Crecimiento inclusivo

Este desafío es conocido como las dos Costa Ricas. Desde el punto de vista productivo, en Costa Rica coexisten empresas con alta productividad capaces de producir bienes y servicios sofisticados y competir en el mercado internacional con empresas orientadas al mercado local con diversos niveles de productividad.

A pesar de que dicha dualidad, está ampliamente documentada, existen carencias y debilidades en las herramientas de fortalecimiento de las empresas de menor productividad, las cuales dificultan y retrasan la posibilidad de generar encadenamientos con las empresas de mayor productividad, aun cuando es una de las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se define como necesario “potenciar los programas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa para su desarrollo y vinculación con los sectores más dinámicos de la economía (encadenamientos productivos), impulsando acciones adecuadas según los requerimientos y debilidades de cada actividad”⁴.

Adicionalmente existe una importante concentración sectorial, en actividades de limitada generación de valor agregado. La mayor parte de la actividad económica es observada en el sector comercio donde coexisten empresas multinacionales y locales con prácticas de vanguardia que les permite alcanzar altos niveles de productividad con prácticas informales con características de subsistencia. De acuerdo con datos del BCCR, para el 2018, el 22.41% de las empresas del país estaban en el sector comercio (al por mayor y al por menor), en contraste sólo el 1.70% de las empresas están en el sector de información y comunicaciones.

⁴ PNDIP (2020). Pag. 122.

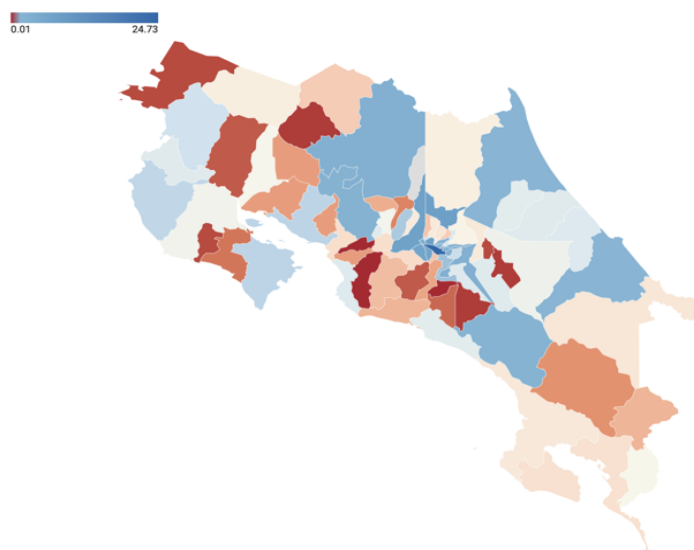
Figura 11. Distribución de empresas por actividad económica en Costa Rica (2018)



Fuente: Banco Central de Costa Rica (2018)

A nivel geográfico también existe dicha dualidad y concentración. Existe una excesiva concentración de la estructura productiva en el Gran Área Metropolitana (GAM) y en el valor aportado por los regímenes especiales, contrastando con el bajo aporte de las áreas no metropolitanas, representando esto un factor de riesgo ante shocks en el área metropolitana. Con datos del Banco Central de Costa Rica (BCCR) se encuentra que el 24.73% de los trabajadores del país trabajan en San José, mientras que hay cantones como Turrubares y León Cortés Castro que dan empleo a tan sólo 0.01% de los trabajadores del país.

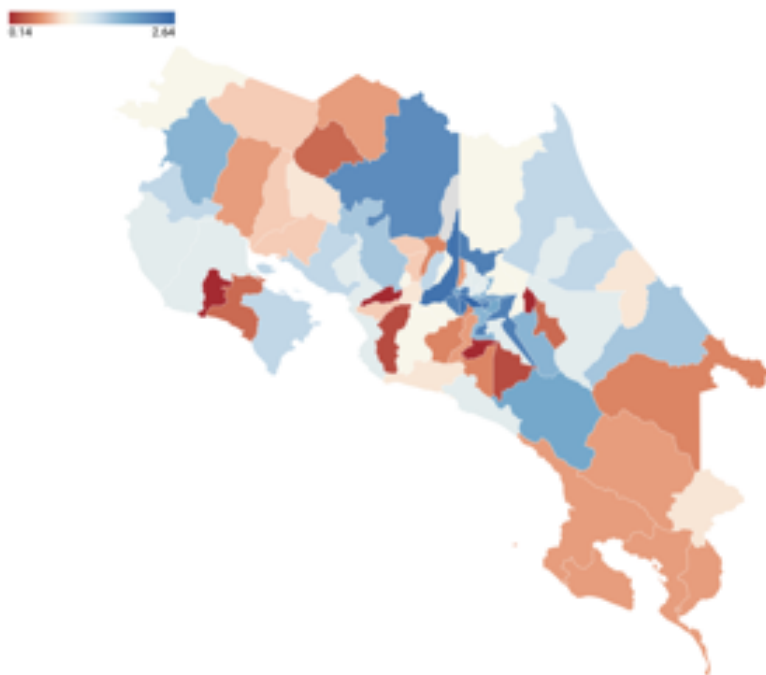
Figura 12. Distribución cantonal de los trabajadores (2018)



Fuente: Cálculos propios con datos del BCCR (2018).

La poca generación de empleo en cantones periféricos puede ser explicada por el limitado tejido empresarial en ciertas regiones. Algunos cantones concentran más del 2% de las empresas grandes del país como San José, Alajuela o Cartago; hay otros que apenas cuentan con el 0.14% de empresas grandes (Alvarado, León Cortés, San Mateo). Esto además tiene impactos en los ingresos de los gobiernos locales por cobro de patentes, ya que las empresas grandes en promedio tienen ingresos anuales 200 veces más grandes que los de las microempresas, y 27 veces más grandes que los de las pequeñas empresas en promedio.

Figura 13. Distribución de empresas de más de 1,000 empleados (2018)



Fuente: Cálculos propios con datos del BCCR (2018).

Figura 14. Ingresos anuales promedio por empresa según su tamaño en colones (2018).



Fuente: Cálculos propios con datos del BCCR (2018).

Aunado a lo anterior, hay heterogeneidad en las conexiones⁵ entre las zonas urbanas y rurales. En las zonas urbanas, hay una concentración de las actividades productivas y de la cantidad de conexiones entre empresas, si bien muchas de estas conexiones se consideran de un nivel bastante básico. Las conexiones entre los grupos de producción urbano y rural son deficientes y escasas en cantidad limitando la posibilidad de generar encadenamientos y trasladar de esta forma el crecimiento de las zonas urbanas a las rurales.

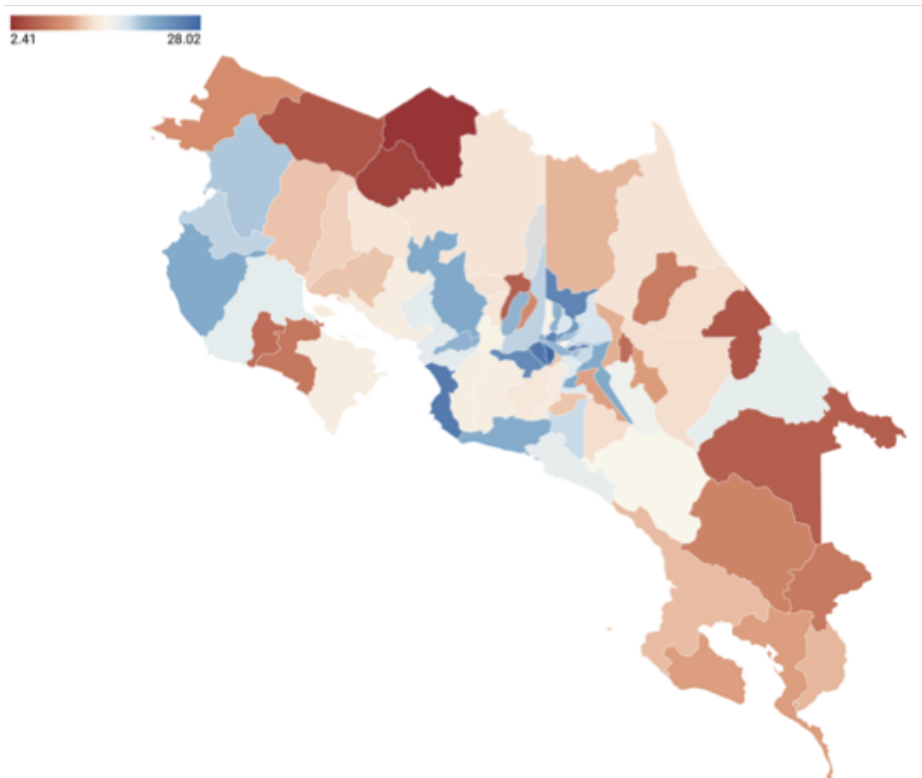
Para fortalecer estas conexiones se requiere de la mejora en las capacidades internas en las empresas altamente desvinculadas. Para esto será necesario considerar el desarrollo de asociaciones público privadas entre empresas de alto nivel de desarrollo y las instituciones estatales a cargo de la capacitación laboral; además dicha mejora en la capacidades requiere de mercados de capitales que vayan permitiendo formas de financiamiento de la innovación y el desarrollo de las empresas con menores niveles de desarrollo, la evolución de las características de los fondos disponibles para estos desarrollos, pasando por ejemplo, de esquemas de cooperación hacia esquemas en los cuales el financiamiento proviene de fondos externos que buscan rentabilidad en la inversión, y por tanto promuevan la mejora de características nacionales (ej. Incentivando condiciones para mejorar la calificación nacional de riesgo, y que a su vez mejore el acceso a capitales externos para desarrollo empresarial).

La dualidad costarricense también se observa en las condiciones que permiten el crecimiento del aparato productivo en los territorios. Existen desigualdades

⁵ El Programa Estado de la Nación considera que hay una distinción entre un encadenamiento y una conexión, siendo esta última un tipo de relación que no aporta un gran valor agregado.

considerables de competitividad entre la zona central y las regiones periféricas consecuencias de rezagos en infraestructura y un menor acceso a servicios públicos en las zonas rurales. A manera de ejemplo, el acceso a internet ilustra dichas diferencias entre regiones y entre cantones, en tecnologías básicas como el acceso a internet fijo de banda, hay cantones localizados principalmente en la costa atlántica y las fronteras norte y sur con una penetración de 2.41 por cada 100 habitantes, rezagados del promedio del país de 16.68 por cada 100 habitantes.

Figura 15. Brechas territoriales en la penetración del servicio de internet fijo de banda ancha



Fuente: Cálculos propios con datos del MICITT (2020).

La dualidad de la economía costarricense tiene implicaciones más allá de las económicas, crea condiciones desiguales para la sociedad y tiene efectos negativos sobre el progreso social de las personas.

Desafío 4: Mejorar la calidad en el sistema educativo

La acumulación de capital humano es un elemento esencial para el desarrollo del país, a la vez que contribuye a mejorar los ingresos de las familias y la movilidad social. Dos elementos son elementales para la acumulación de capital humano, la educación y la salud de las personas.

La educación debe ser vista como una de las prioridades para la promoción del desarrollo sostenible en tanto esta representa uno de los principales elementos para incrementar la competitividad y aumentar las posibilidades de inclusión social.

A pesar de que en Costa Rica dicha visión es ampliamente compartida como lo refleja el mandato constitucional de brindar el 8% del PIB como presupuesto para la educación, existen considerables desafíos que impiden a Costa Rica ubicarse entre los países con mejor rendimiento educativo. El Informe del Estado de la Educación (2019) apunta una serie de desafíos por nivel educativo:

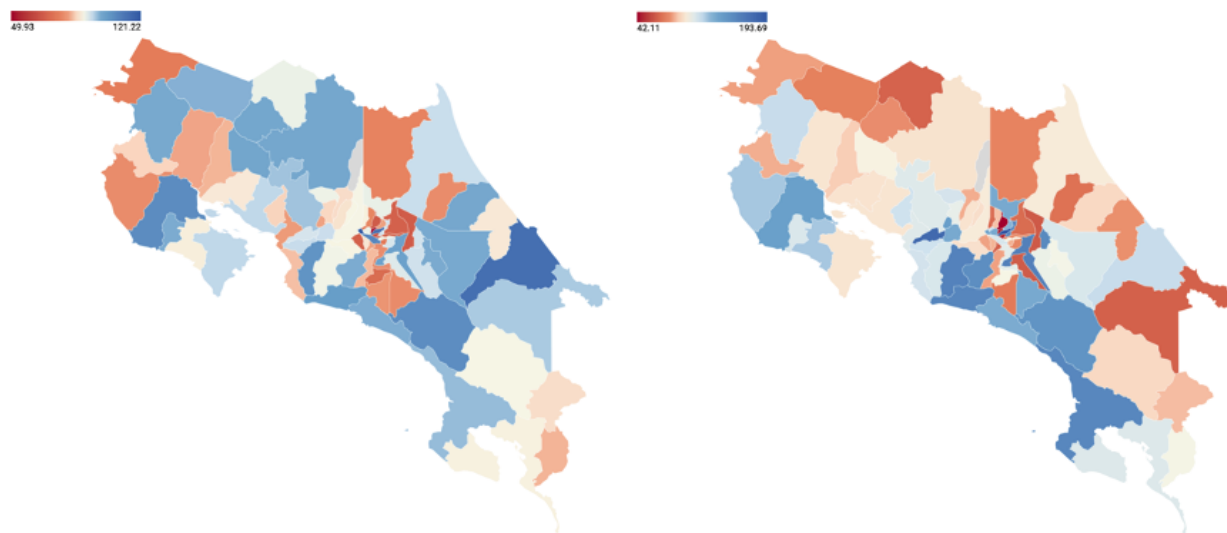
- En educación preescolar el principal desafío que enfrenta el país es el incremento de calidad, la cual no se ha dado en forma paralela a su incremento en cobertura, sumado a la baja calidad de la formación docente y dedicación a elementos administrativos.
- A nivel de primaria existen importantes desafíos, el primero de ellos es lo que el Informe del Estado de la Educación (2019) es el mito del acceso universal a la educación primaria ya que no es suficiente con la obligatoriedad de la educación, tampoco es cierto que la primaria tenga los mejores educadores del sistema y el tercero relacionado con que la primaria brinda los conocimientos suficientes para que los estudiantes avancen exitosamente en los siguientes niveles.
- Relacionado con este último punto está la necesidad del incremento continuo de la calidad de los contenidos educativos y trabajo en procura del arraigo de las reformas curriculares que se implementan. Además, es necesario avanzar en la reducción del “conflicto del primer y segundo ciclo”, fenómeno observado y relacionado a elevados niveles de falla en el paso del primer al segundo ciclo en primaria, atribuido a la deficiente educación en el ámbito de la lectura, la cual evoluciona desde el primer ciclo (comprensión general) hasta el segundo ciclo (absorción de ideas más complejas y razonamiento a partir de la lectura). Es a partir de este ciclo, además, en donde es necesario incrementar la efectividad en la educación de las áreas STEM (*Science, Technology, Engineering, Mathematics*)
- En el caso de la secundaria, adicional al desafío de calidad, se encuentra la deserción estudiantil como un desafío perdurable. “El país no puede darse el lujo de permitir que los estudiantes abandonen en edades tempranas para luego intentar recuperarlos en modalidades que, en muchos casos, carecen de las condiciones para ofrecer una educación de calidad.” (Estado de la Educación 2019, pág. 125). El mismo informe señala la necesidad de enfrentar el problema de la deserción con un abordaje que considere las condiciones sociales ya que la evidencia muestra que la deserción es mayor en zonas geográficas de mayor riesgo.

El desafío de la calidad perdura en el nivel de secundaria. Las pruebas PISA 2018 (Schleicher, 2019), mostraron que el sistema educativo costarricense se encuentra rezagado con respecto al promedio de la OCDE, sin embargo, como el mismo informe señala, la calidad de la educación no está relacionada con el ingreso del país, depende más bien del liderazgo y empeño en lograr la excelencia.

Figura 16. Las coberturas en educación primaria y secundaria siguen mostrando brechas en la geografía del país.

Matriculación en primaria

Matriculación en secundaria



Fuente: Cálculos propios con datos de la CCSS (2019).

Si bien existen avances en la participación de colegios técnicos dentro de la oferta educativa de secundaria, y estos se orientan hacia las necesidades del sector productivo, al igual que en los otros niveles del sistema y la secundaria académica, el principal desafío está asociado con la calidad de contenidos además de problemas de gestión.

Existe a nivel de educación superior un desafío claramente identificado. La desvinculación a las necesidades del mercado laboral y su incapacidad de provocar a su vez modificaciones en los contenidos educativos y carreras específicas. También existen limitaciones a la posibilidad de utilizar nuevos mecanismos de financiamiento educativo específico, por ejemplo, asociaciones de empresas privadas que poseen necesidades específicas de habilidades y capacidades laborales colaborando con unidades educativas en términos de financiamiento y preparación para el mercado laboral. Este elemento limitante dificulta la colaboración academia - sector, lo cual es una estrategia utilizada para el incremento de la productividad que como se mencionó anteriormente es una condición necesaria para el incremento de la riqueza del país.

Hay que mencionar que con el contexto de innovación que hay dentro del país, y las tendencias que impulsa la cuarta revolución industrial resulta preocupante que, de acuerdo con la OCDE, sólo el 15% de todos los graduados de educación terciaria sean de carreras STEM, cuando el promedio OCDE es de 23.5%.

Adicionalmente, existe un problema generalizado relacionado con la pandemia y la huelga magisterial del año 2018, ocurrida entre los meses de septiembre y noviembre de dicho año. Estos eventos generaron rezagos educacionales en la generación actual de estudiantes, quienes vieron afectado su proceso educativo en procura de métodos a distancia, e incluso, ausencia total del proceso educativo durante un período considerable.

La pandemia demostró que el sistema educativo costarricense (y en general a nivel global), no está preparado para la educación virtual. Los estudiantes principalmente en el sistema público enfrentaron desafíos de acceso por limitaciones a conexiones a banda ancha y equipo tecnológicos que les permitieran acceder a las clases virtuales. Otro desafío menos discutido es la debilidad y poca preparación de los contenidos y metodologías pedagógicas para brindar educación a distancia que dificultan el *delivery* educativo aun cuando existan las condiciones de acceso.

El rezago educativo puede incrementar la desigualdad social en el futuro, en el tanto la educación privada no enfrentó la huelga y supo adaptarse con mayor velocidad a la virtualidad (aún cuando también enfrentó desafíos).

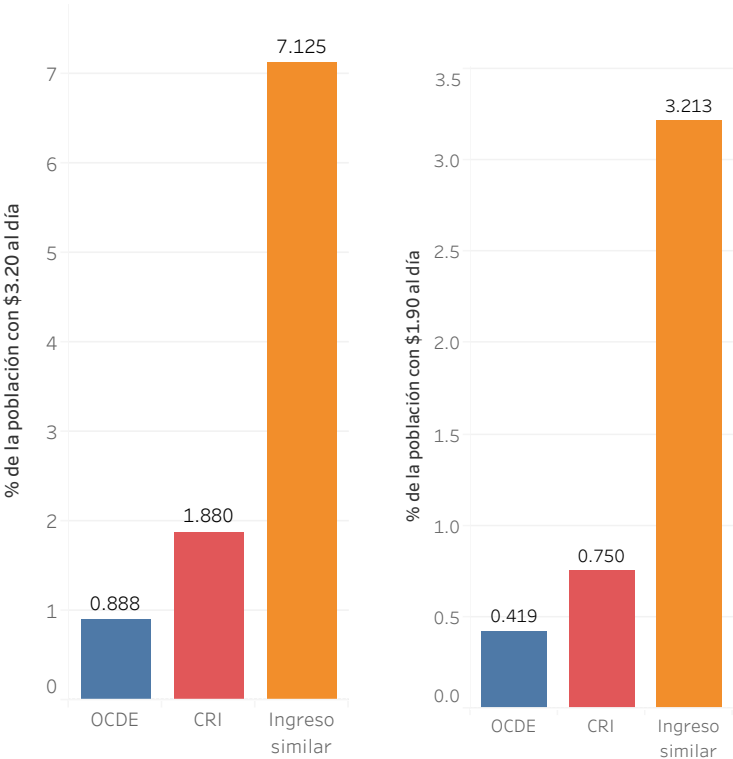
Bienestar

El bienestar de la población puede ser medido de diferentes formas, algunas directamente con el desempeño económico y la distribución de la riqueza como es el caso de la pobreza monetaria, mientras que, otros niveles de bienestar asociados a las posibilidades de acceso a servicios o vivir una vida plena. Esta característica en la medición del bienestar implica la necesidad de utilizar diferentes mecanismos para identificar las necesidades, retos y desafíos que enfrenta el país en este tema.

Desafío 1: Disminuir la pobreza

Costa Rica es un país exitoso en la reducción de la pobreza definida bajo referencias internacionales. Presenta menores niveles de pobreza monetaria que los países de renta similar, sin embargo, los niveles de pobreza monetaria prácticamente duplican el promedio registrado en los países de la OCDE. Así el reto de reducir la pobreza en el país se mantiene vigente.

Figura 17. Porcentaje de población viviendo con menos de \$3.20 y \$1.90 al día

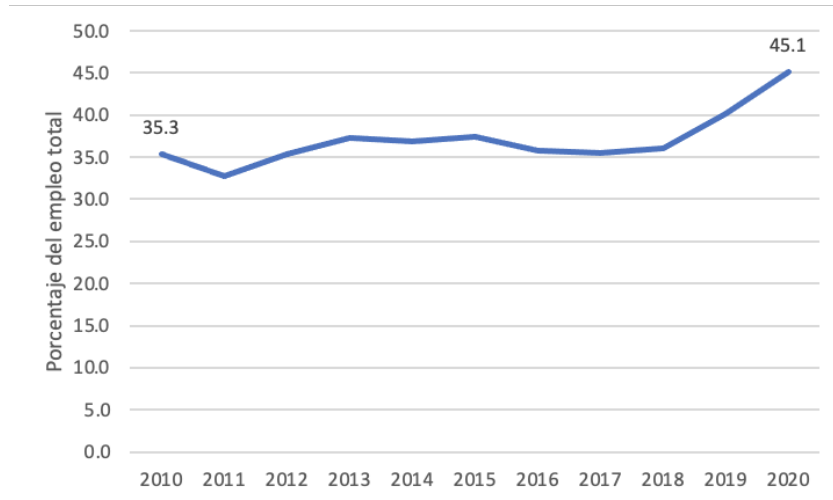


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2021)

El principal origen de la pobreza y la desigualdad en el caso de Costa Rica ha sido relacionado con el mercado de trabajo. El 80% de los ingresos de los hogares proviene de los ingresos laborales, así la insuficiencia de ingresos para los trabajadores en el mercado de trabajo causa la pobreza. Adicionalmente, el informe del Estado de la Nación menciona que aproximadamente la mitad de la desigualdad de ingresos se explica por factores asociados a la estructura productiva.

La informalidad es uno de los temas en los que Costa Rica que inciden de forma negativa en el bienestar de los trabajadores. En términos generales, los trabajadores informales registran menores ingresos que los trabajadores formales y carecen de acceso al sistema de seguridad social. Los trabajadores por cuenta propia suelen ser los más vulnerables en cuanto a los riesgos de caer en pobreza, son los menos propensos para tener contratos formales, protección social, redes de apoyo, o ahorros para atender las crisis económicas, es decir, son personas altamente vulnerables (trabajadores y sus familias). La tendencia en Costa Rica en término del porcentaje de empleados informales es contraria a lo esperado conforme el país avanza en su nivel de desarrollo ya que en lugar de registrar una disminución esta va en aumento.

Figura 18. Porcentaje de empleo informal del empleo total en Costa Rica



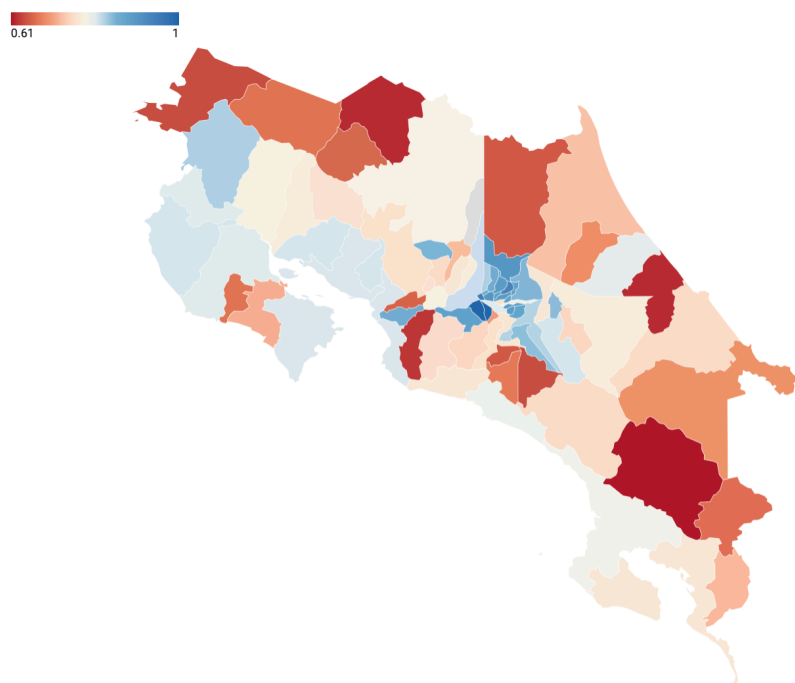
Fuente: Cálculos propios con datos del INEC (2020).

Aunado a los problemas del mercado laboral, existe un factor de ineficiencia de la política social. Se han documentado en el país la existencia de programas regresivos, fragmentación institucional que provoca duplicidades que asigna los recursos limitados de manera ineficiente y conflictos entre entidades, y marcos legales ineficientes. Adicionalmente, no existe una cultura que promueva el seguimiento y evaluación de resultados de las políticas sociales por lo que se perpetúan programas ineficaces.

Estas condiciones han llevado a que la efectividad de las políticas sociales no sea mejorada; lo que ha hecho que, en los últimos 25 años, la incidencia de pobreza por ingreso de acuerdo con la línea de pobreza nacional se haya mantenido cercana al 20% de los hogares (sin considerar los efectos de la pandemia) y con mayor incidencia en las zonas rurales, donde el 26.8% de los hogares están en condición de pobreza.

Este desempeño ha perpetuado las brechas territoriales de ingreso, como muestra el Índice de Bienestar Material del PNUD donde la costa del caribe y las fronteras presentan los mayores rezagos, con un bienestar material 40% menor que los cantones centrales.

Figura 19. Índice de Bienestar Material cantonal (2018)



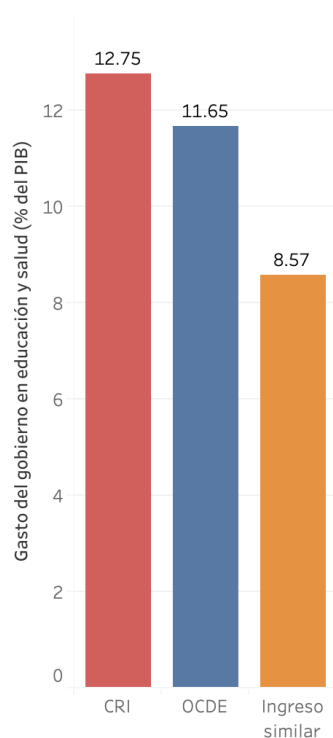
Fuente: UCR-PNUD (2020)

Desafío 2: Igualdad de oportunidades

La desigualdad en las condiciones materiales viene acompañada también de una serie de carencias sociales que afectan el nivel de bienestar de los costarricenses. Tal como se puede ver en un indicador básico del desarrollo humano como es la esperanza de vida al nacer, donde si bien a nivel país, Costa Rica tiene un desempeño similar al promedio OCDE, al interior del territorio se encuentran cantones que tienen hasta 10 años de diferencia en este indicador. Montes de Oca, León Cortes y San Mateo tienen una esperanza de vida 85 años; pero Garabito 74.89 años, seguido de Osa y Matina con 77 años cada uno.

Costa Rica es un país que se aprecia de contar con un sistema de educación gratuito y obligatorio además de un sistema de salud (casi) universal lo que permite a las personas en buena medida desarrollar su potencial. Para esto, el país destina más de un 12% de su PIB a salud y educación por medio del gasto público, cifra comparable con el promedio de la OCDE y superior a la que registran los países de ingreso similar.

Figura 20. Gasto público en salud y educación (%PIB)



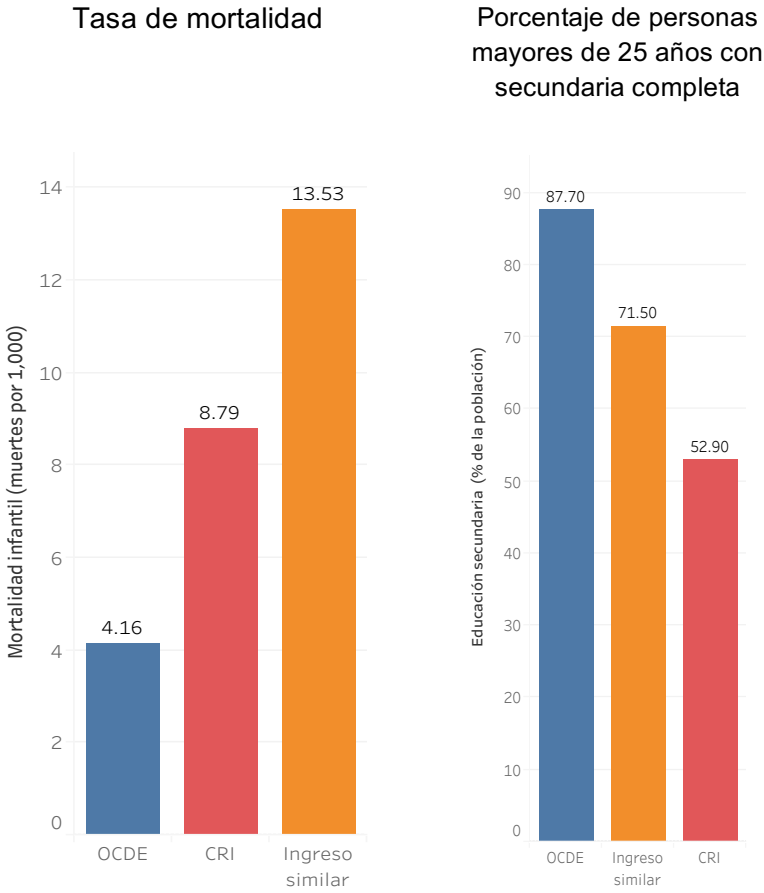
Fuente: Cálculos propios con datos del Banco Mundial (2019).

Sin embargo, podría existir un problema en la eficiencia del gasto público, si bien niveles de gasto público son comprables con los de la OCDE los resultados no parecen reflejar ese nivel, además de que mantienen las diferencias territoriales marcadas.

Costa Rica presenta un nivel de mortalidad infantil que prácticamente duplica el promedio de los países de la OCDE, aunque en este caso, los resultados son mejores que los países con un nivel de ingreso similar.

El esfuerzo (gasto) público en educación genera también resultados insatisfactorios, únicamente el 50% de la población mayor de 25 años finalizó la secundaria (lo que también se refleja en bajos ingresos en el mercado laboral), comparado con el 70% en promedio en países de ingreso similar o casi el 90% en el promedio de los países de la OCDE.

Figura 21. Resultados para la niñez en salud y educación



Fuente: Cálculos propios con datos del UN STAT (2019) y Banco Mundial (2020).

Como se ha mostrado a lo largo de este documento, persisten las diferencias a nivel cantonal, y en el caso de los indicadores de salud y educación no es la excepción. La mortalidad infantil presenta grandes contrastes, donde se encuentran cantones como León Cortés y Tilarán que registran casi 2.5 veces más mortalidad infantil que la tasa del país. En matrícula secundaria se tienen cantones con hasta 20 puntos porcentuales de diferencia (Guatuso) respecto a los más adelantados. Destaca además que el sistema educativo a diferencia del sistema de salud presenta más desafíos territoriales.

La capacidad de una sociedad de dotar a sus poblaciones con los instrumentos para que puedan alcanzar su pleno potencial ha sido uno de los factores determinantes para que los países alcancen altos niveles de bienestar.

En ese sentido, uno de los instrumentos más poderoso para incrementar este potencial de la población es la educación, particularmente la educación avanzada o superior, que en un contexto de cambio tecnológico como el actual, permite que la población joven adulta cuente con los instrumentos apropiados para desarrollarse con plenitud.

Sin embargo, el país ha tenido problemas para llevar el acceso a la educación superior de forma eficiente en todo su territorio, las oportunidades para la educación superior están concentradas en la parte central del país, donde hay cantones hasta con 51.9% de población con educación superior, contrastado con cantones con menos del 10% de población con educación superior en las fronteras y costas.

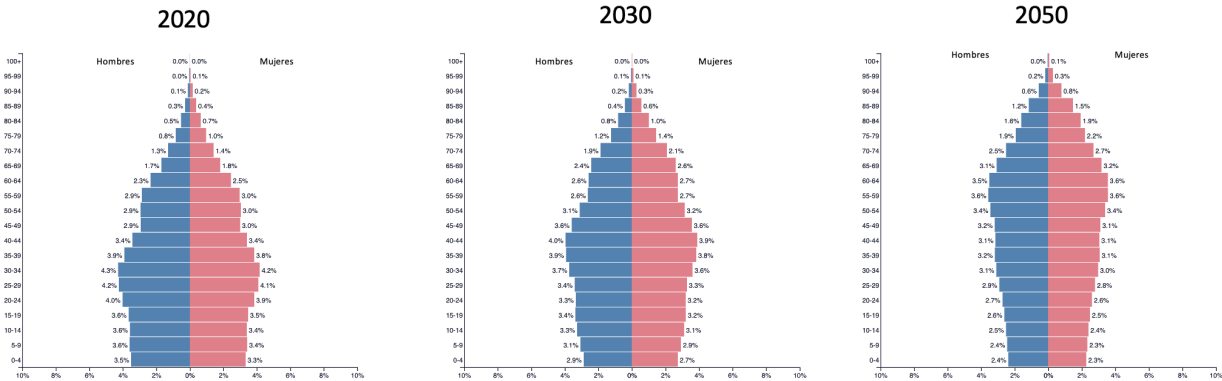
Así la igualdad de oportunidades no debe verse únicamente con un enfoque de estratos sociales, debe ser abordada considerando las diferencias territoriales y las ventajas y desventajas que tiene un costarricense simplemente por nacer en un cantón central o en uno periférico.

Desafío 3: Adaptar el gasto social a los cambios demográficos

El final del bono demográfico, entendido este como la posibilidad de un crecimiento económico asociado a la presencia de una generación joven que se integra al mercado laboral y que permite ingresos por concepto de impuestos, financiamiento de salud y pensiones, ya no está presente en el país.

Por lo cual se ejerce una presión para que la menor proporción de fuerza laboral joven sea capaz de tener una mayor productividad, no solamente para efectos de sus propios gastos a futuro en salud y pensiones, sino también para el sostenimiento del pilar de solidaridad que constituye una de las bases del sistema de seguridad social nacional.

Figura 22. Pirámide poblacional de Costa Rica.

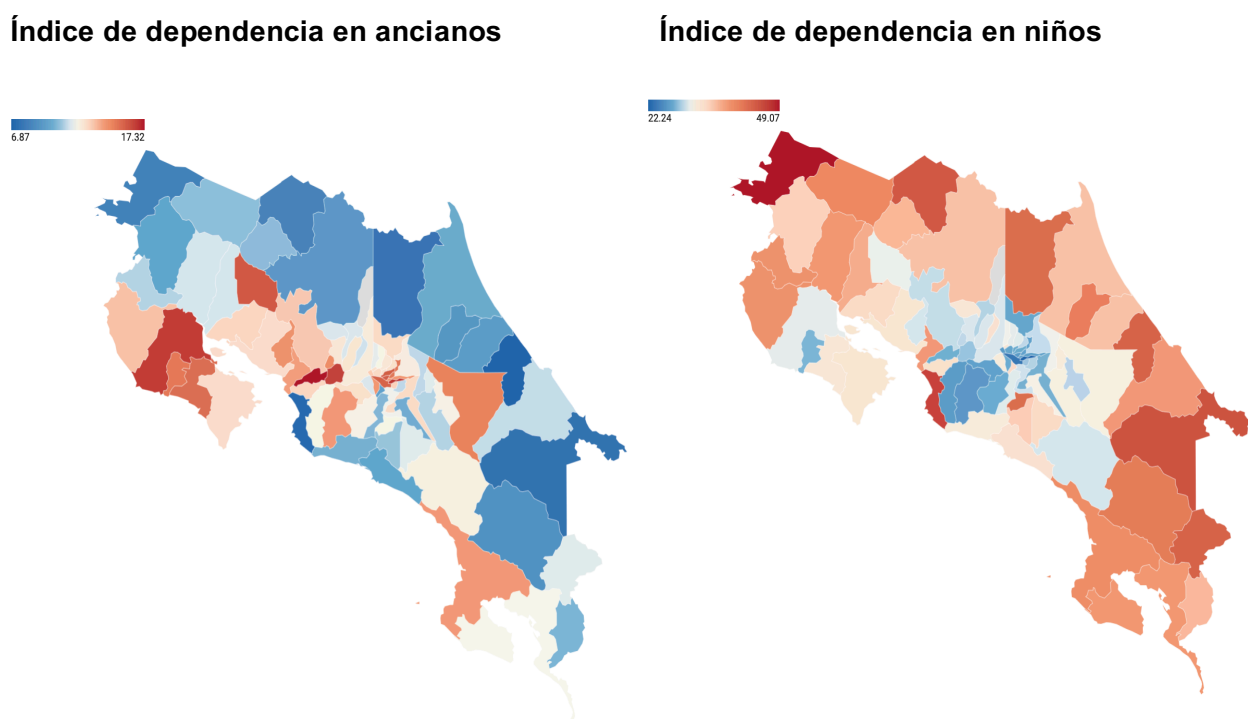


Fuente: División de Población de las Naciones Unidas (2020).

El desarrollo de herramientas para enfrentar la transición demográfica debe partir de las diferencias territoriales que existen, para no exacerbar o crear mayores desigualdades. Definición de criterios para un marco fiscal “demográfico”, que considere planificar con base en los cambios previstos en la población en relación con salud, pensiones y educación cambiantes por el perfil poblacional en evolución. Y que con esta perspectiva demográfica viene también asociada una perspectiva geográfica, tal como se puede ver en los índices de dependencia en ancianos o el índice de dependencia en niños a nivel cantonal, y que es calculado por la Caja Costarricense de Seguro Social. Este indicador

muestra la necesidad potencial de soporte social de la población en edades inactivas por parte de la población en edades activas. Así los cantones centrales y de la península de Guanacaste tienen más dependencia en ancianos; mientras que la dependencia en niños es más intensa en los cantones del atlántico y la frontera norte. Prácticamente son dos países con características demográficas antagónicas.

Figura 23. Índice de dependencia demográfica



Fuente: Cálculos propios con datos de la CCSS (2019).

La crisis del COVID19 ha puesto de manifiesto la importancia de la salud para el desarrollo del país y la salud de las personas como una condición necesaria para la acumulación de capital humano.

A pesar de los resultados favorables (relativamente) en términos de atención de la pandemia, el sistema de salud enfrenta una serie de desafíos de carácter estructural y que poco se discuten.

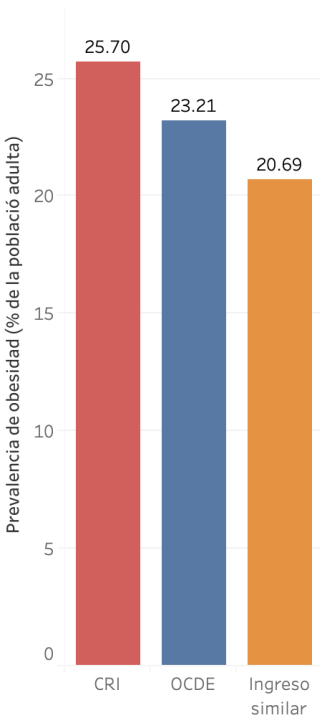
Algunos de estos retos tienen su origen en la inevitable variación en la composición de la población, la cual evoluciona hacia una mayor proporción de personas en edades avanzadas. El envejecimiento poblacional genera una mayor presión sobre el financiamiento del sistema de seguridad social, con personas que viven mayor cantidad de tiempo y requerirán de mayores niveles agregados de pagos por pensiones y un aumento en la demanda de servicios de salud.

Adicionalmente, un elemento coyuntural como la crisis de empleo (reducción del número de empleados e ingresos de los trabajadores) que generó la pandemia tendrá un impacto

considerable sobre el financiamiento y sostenibilidad del sistema de seguridad social costarricense basado en impuestos al factor trabajo ya que no solo redujo los ingresos de los fondos de salud y pensiones sino también implicó un aumento en las erogaciones del primero.

En ese sentido, la búsqueda de la sostenibilidad del sistema de salud requiere incentivar el desarrollo de un sistema más orientado hacia la prevención en vez de un sistema orientado mayoritariamente a la curación. Esta orientación toma mayor relevancia cuando al analizar las condiciones de salud de la población se encuentra que el 25.70% de la población adulta del país sufre de obesidad, siendo un porcentaje mayor al promedio de los países OCDE que tiene 23.21% de la población en esa condición, y superior también al de los países de ingreso similar que tienen 20.69% de la población con obesidad. Esta condición por supuesto trae asociadas una serie de complicaciones relacionadas con enfermedades crónicas como las cardiovasculares y la diabetes, que además tienen un sesgo regional.

Figura 24. Proporción de población obesa

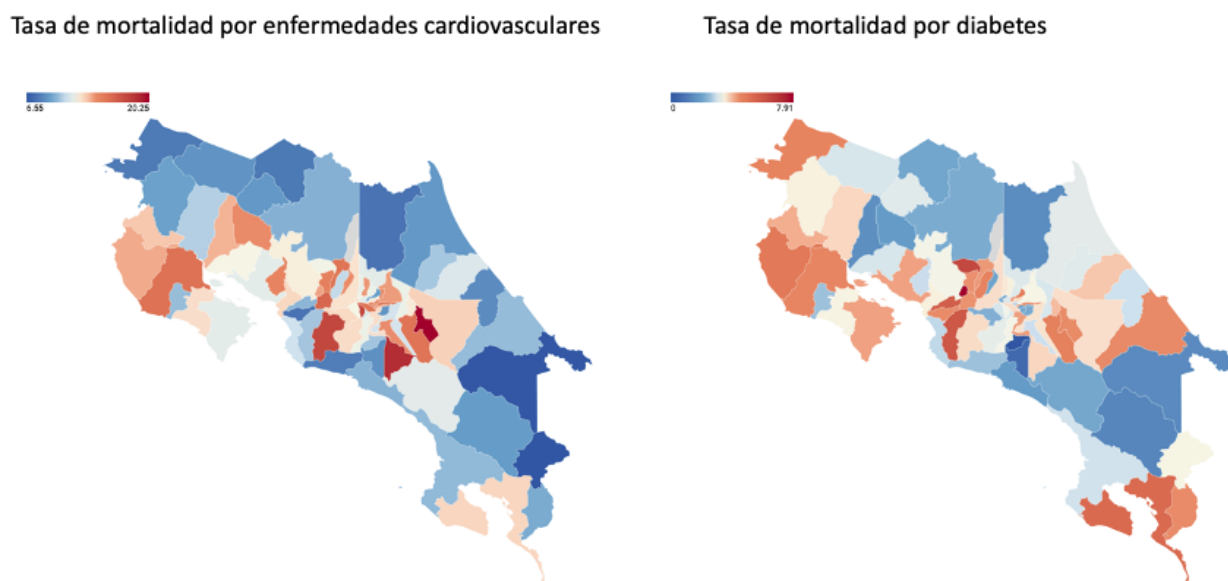


Fuente: Cálculos propios con datos de la Organización Mundial de la Salud (2019).

Las denominadas enfermedades no transmisibles (diabetes, cáncer, cardiovasculares, entre otros) son ampliamente relacionadas con el estilo de vida cada vez más sedentario y el consumo de dietas inadecuadas. Estas enfermedades por lo general son de larga evolución y representan un alto costo en atención para el sistema de salud por lo que la prevención es una herramienta para reducir los costos futuros.

La prevención, sin embargo, debe considerar las diferencias territoriales. Existen notables en la mortalidad asociada a este tipo de enfermedades, entre las regiones periféricas y centrales, poniendo de manifiesto que la dualidad discutida anteriormente va más allá de los aspectos productivos.

Figura 25. Distribución de mortalidad por enfermedades asociadas al estilo de vida



Fuente: Cálculos propios con datos de la CCSS (2019).

En el mediano y largo plazo, una discusión que será esencial para la acumulación de capital humano es el *trade off* entre los recursos asociados a la salud y a la educación. Actualmente, Costa Rica invierte una mayor proporción del PIB en salud y educación que en promedios los países de la OCDE por lo que sería difícil justificar un incremento de recursos financieros y la discusión debería centrarse en la eficiencia en el uso de estos.

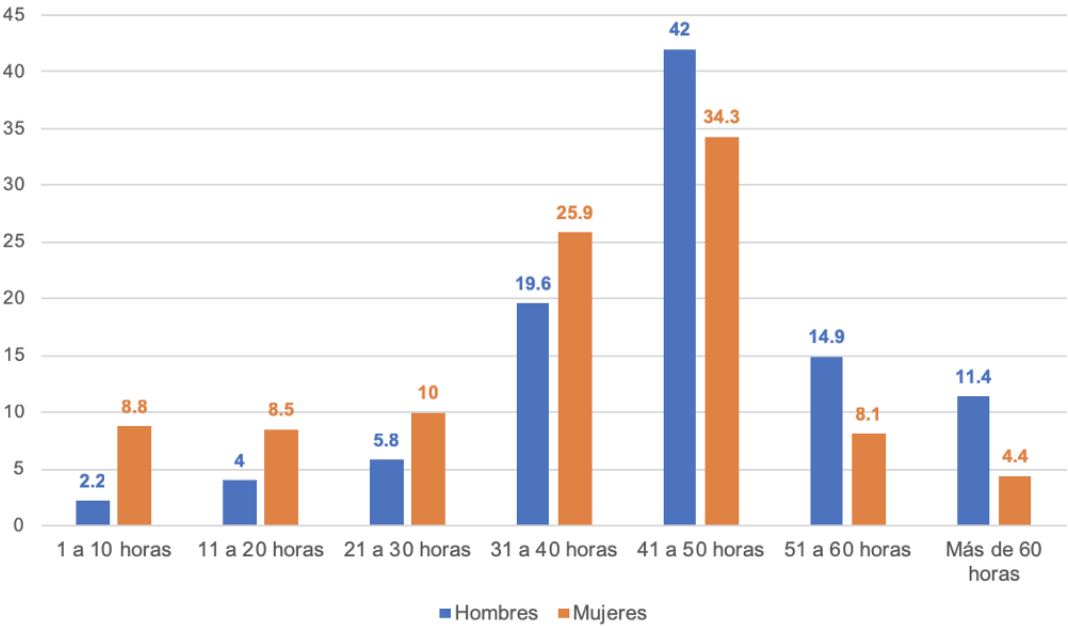
Dada la evolución etaria de la población nacional, la cual hará necesario destinar menos recursos a educación en procura de mayor demanda prevista en la salud. Esto debe lograrse sin detrimento de la calidad que debe ganarse en la educación en general, calidad que no debe ser comprometida por la reducción en recursos, y tomando en cuenta la futura necesidad del ajuste del monto porcentual del PIB que debe ser destinado a la educación, monto que no deberá permanecer inmóvil en el tiempo, a medida que la sociedad envejece.

Desafío 4: Incluir a las mujeres en el desarrollo del país

A pesar de la existencia de políticas, programas, proyectos prevalecen sesgos que limitan e impiden a la población femenina del país reducir las brechas y aprovechar su potencial. Se mantienen roles sociales como la división del trabajo por géneros, así como de la distribución del trabajo doméstico no remunerado. Prevalece un elevado porcentaje

de menores que permanecen al cuidado de la madre, y relativamente pocos en centros de cuidado, esto provoca un recargo en las mujeres, limita las posibilidades de estudio y empleo y puede tener impactos en salud física y psicológica (INAMU, 2018). Estas condiciones limitan las posibilidades de las mujeres al momento de seleccionar empleos recurriendo a oportunidades laborales “flexibles” o con un menor número de horas trabajadas pero que vienen asociadas a empleos de menor calidad.

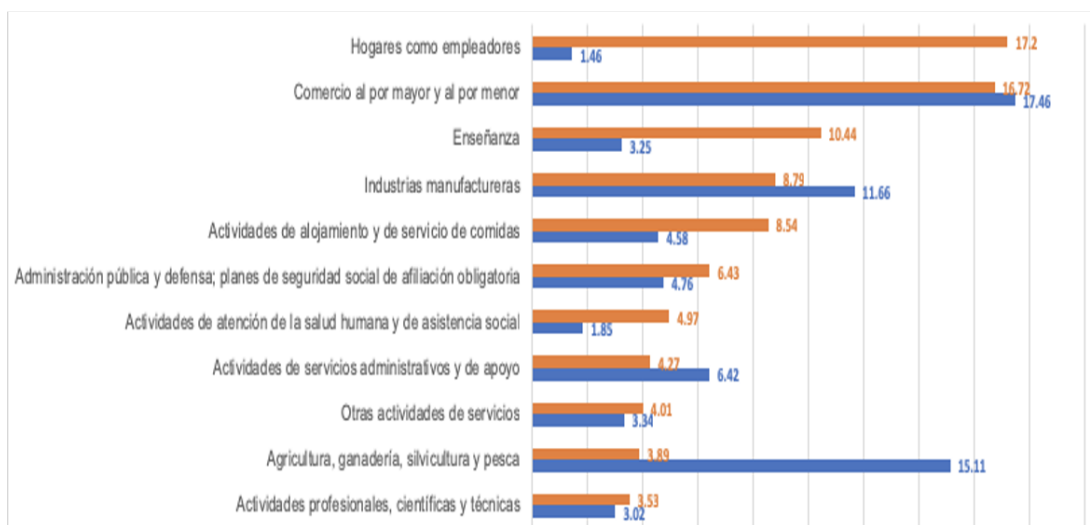
Figura 26. El subempleo afecta a 3 de cada 10 mujeres que trabajan



Fuente: Cálculos propios con datos de INEC (2019).

En el mercado laboral se mantienen estereotipos que definen los roles y puestos de trabajo a los cuales pueden acceder las mujeres. Esto se refleja en la distribución de los sexos por actividades económicas, con una concentración de empleo femenino en actividades de hogares como empleadores, enseñanza, salud, alimentos, cuidado y comercio; mientras que los hombres tienen más presencia en actividades económicamente más dinámicas como industrias, servicios administrativos o actividades agrícolas.

Figura 27. Distribución del empleo por género y actividad económica



Fuente: Cálculos propios con datos de INEC (2019).

Las limitaciones y barreras persisten más allá del mercado laboral, en Costa Rica, a pesar de existir legislación (afirmaciones positivas) que garantiza el acceso a las mujeres a los cargos de elección popular este proceso aún no es pleno. Durante las últimas elecciones municipales, de acuerdo con los datos del Tribunal Supremo de Elecciones en total, de los 605 aspirantes a alcaldías, 489 (81%) eran hombres y 116 (19%) mujeres.

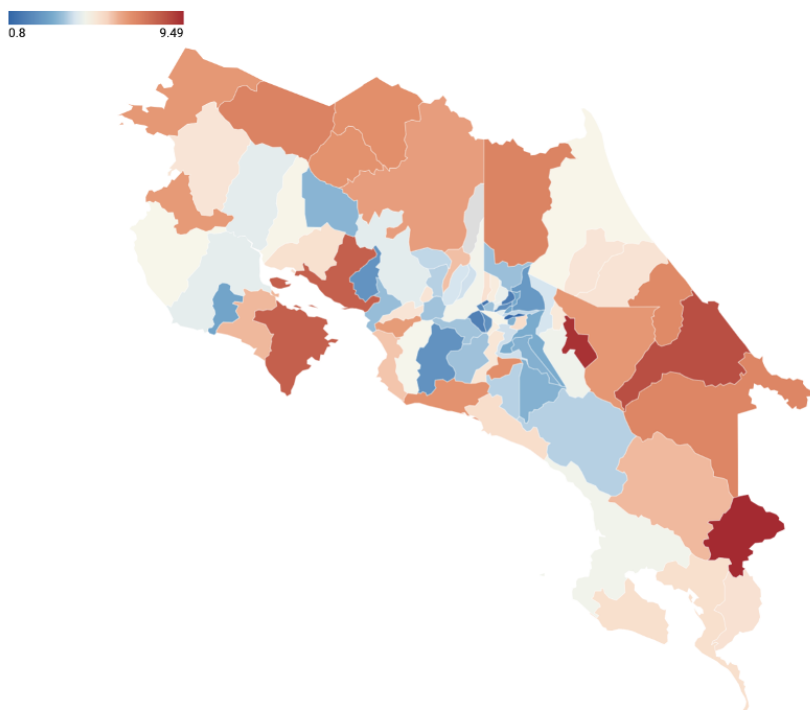
Figura 28. Pocos liderazgos femeninos en los niveles cantonales



Fuente: Cálculos propios con datos del TSE (2020).

El establecimiento de relaciones de pareja en mujeres jóvenes que incluyen no solamente un inicio temprano de las relaciones sexuales y prevalencia de embarazos a edades tempranas coloca a mujeres en riesgo de incrementar sus responsabilidades (cuido, trabajo doméstico sin remuneración, cuidado de salud de hijos) que limita su capacidad de preparación académica, cuidado de la salud propia e incorporación al mercado laboral. El embarazo adolescente prevalece principalmente en las zonas periféricas a la región central, zonas donde existen mayores niveles de pobreza y carencia de oportunidades laborales reforzando así círculos negativos en el bienestar de la población.

Figura 29. Porcentaje de embarazos adolescentes (jóvenes de 13 a 17 años)



Fuente: Cálculos propios con datos de la CCSS (2019).

Más allá de las estructuras formales, en la sociedad persiste el “pensamiento machista” de manera invariable y la presencia de discriminación pasiva y violenta en contra de la mujer, con altos niveles de acoso sexual, así como abuso físico, psicológico y formas mixtas de abuso (INAMU, 2018).

Las brechas de género, los desafíos de salud y educación se enlazan a su vez con problemas de empleo e ingresos. Estos problemas se refuerzan de manera conjunta, así el desempleo afecta principalmente a jóvenes, mujeres y personas con menores capacidades educativas, que laboran en los pocos sectores que generan puestos de trabajo, pero además en condiciones de informalidad y mala calidad del empleo que les impiden muchas veces el acceso a servicios de salud. Estas condiciones rompen muchas

veces las posibilidades de movilidad social y fortalecen círculos negativos intergeneracionales.

Contrato Social Sólido

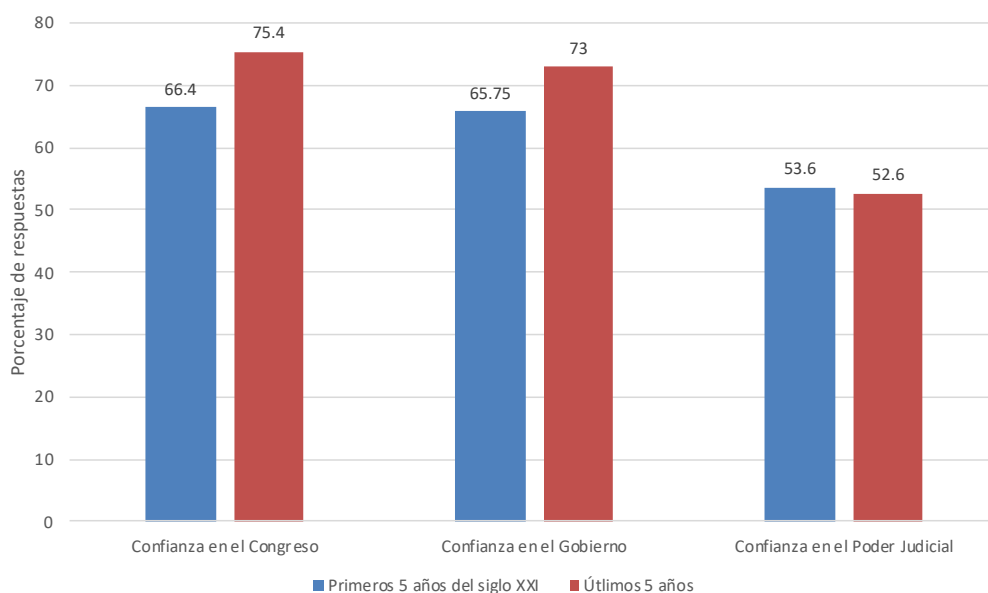
Costa Rica es una democracia madura, sin embargo, durante los últimos años ha enfrentado problemas de credibilidad en los gobernantes (al igual que la mayoría de las democracias). En parte este desafío ha sido causado por la incapacidad de resolver algunos de los problemas estructurales abordados en este documento, sin embargo, existen desafíos propios que van más allá de resolver problemas, alguno de los cuales son los señalados en este apartado y buscan responder a la pregunta ¿Cuál es el estado del orden social en la sociedad costarricense?

Desafío 1: Generar un entorno de confianza

Dentro del contrato social las relaciones e interacciones entre los individuos e instituciones cuando se dan en entornos de confianza y transparencia generan los incentivos y transacciones que impactan en lo económico y social, tales como inversión, ahorro, consumo, participación social, seguridad, entre otros.

Sin embargo, en el país lo que se ha venido desarrollando es una dinámica de desconfianza hacia las instituciones, a los partidos políticos y a los diferentes poderes que forma el gobierno. Si se comparan los primeros 5 años del siglo XXI con los últimos 5 años con los que se cuentan datos (2014-2018), la desconfianza ha aumentado tanto en el Congreso como en el poder Ejecutivo, el único poder que ha mantenido su nivel de confianza es el poder Judicial, aun así, más del 50% no confía en él.

Figura 30. Desconfianza en los Poderes de la República

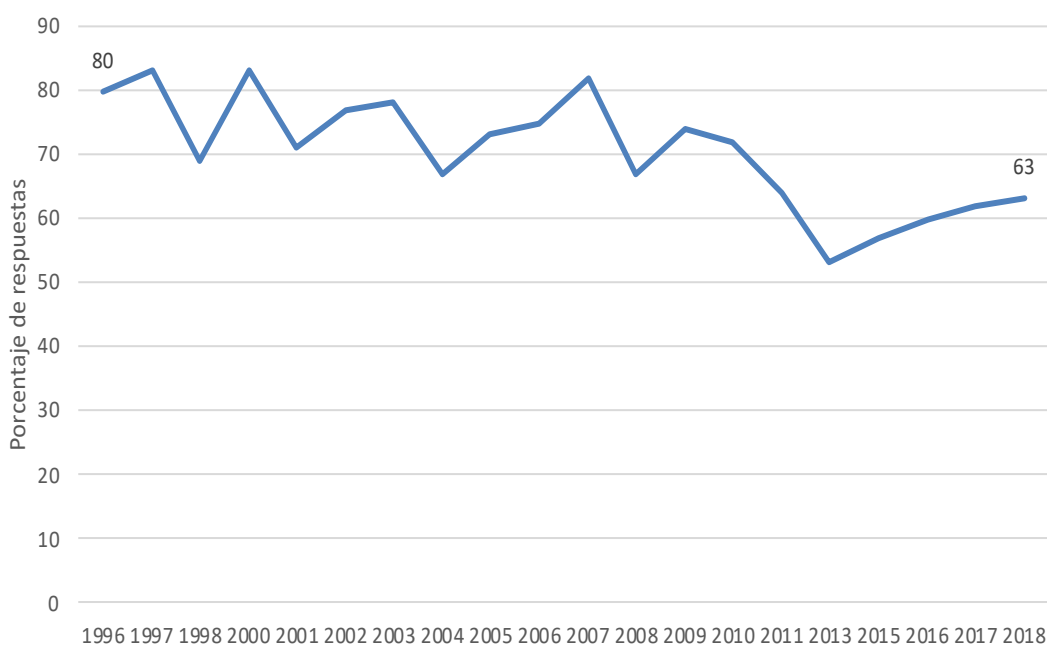


Fuente: Cálculos propios con base en INEC (2019)

La dificultad para resolver problemas y llegar a acuerdos es parte de un proceso inconcluso de adaptación hacia una nueva realidad política. El país no ha optimizado su funcionamiento institucional y político en torno al multipartidismo fragmentado (compuesto por pequeñas y medianas agrupaciones). En el poder Legislativo, por ejemplo, dicha fragmentación se ha asociado a largas duraciones para tramitar leyes mientras que, en el Ejecutivo, contar con fracciones legislativas pequeñas genera una débil capacidad para aprobar las iniciativas de ley que permitan cumplir (al menos en parte) sus promesas electorales y plan de gobierno.

La desconfianza de la población hacia el sistema de gobierno puede crear las condiciones adecuadas para el surgimiento de actores populistas que buscan brindar soluciones “fáciles y rápidas” a los problemas que enfrenta el país. Además, estos actores se pueden beneficiar de una tendencia decreciente en la credibilidad de la democracia como sistema de gobierno, lo que podría generar discursos y modalidades de ejercer el poder cada vez más autoritarias.

Figura 31. Porcentaje de respuestas afirmativas en Costa Rica a la pregunta, la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno



Fuente: Cálculos propios con base en INEC (2019)

El análisis de expertos de V-Dem, cataloga a Costa Rica como un país donde la gente con mayor poder adquisitivo tiene un control muy fuerte del poder político. Mientras que las personas de ingresos medios o más pobres tienen algún grado de influencia, pero solo en cuestiones que son menos importantes para las personas con mayores ingresos. Esta condición de la institucionalidad nacional lo ubica con rezagos respecto al promedio de la OCDE y a los países de ingreso similar.

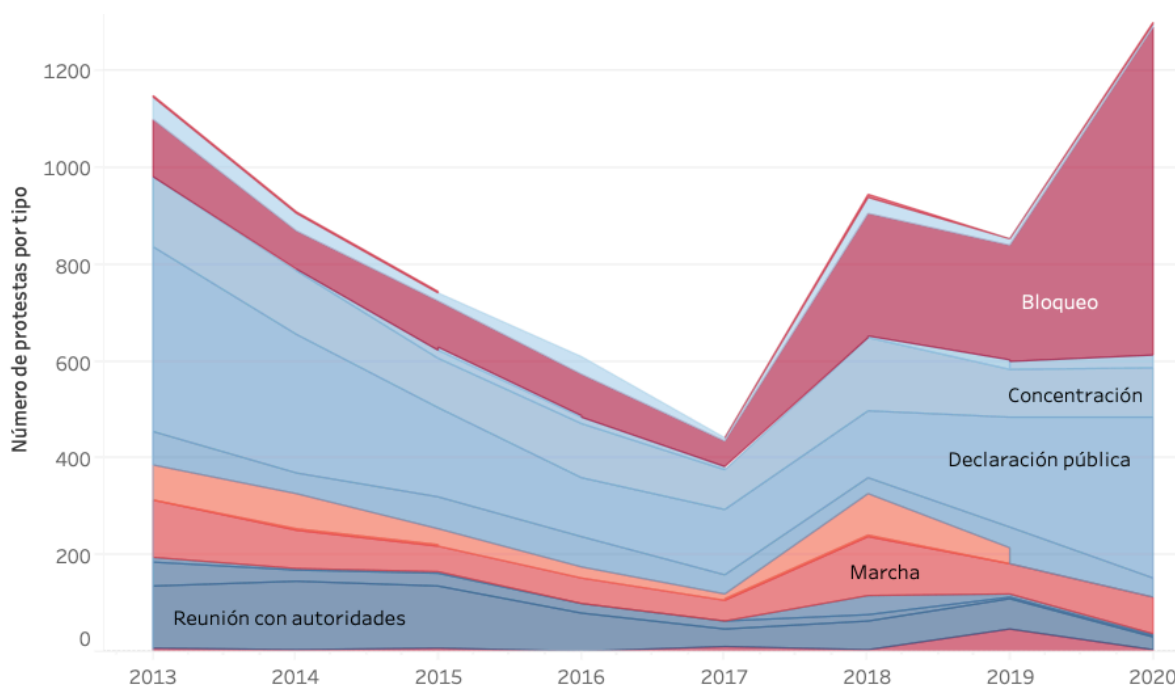
Este desigual acceso al ejercicio del poder va de la mano con la participación electoral, donde las localidades con menor desigualdad salarial participan más. Pero también esta desigualdad en el acceso al poder se suma como factor de deterioro al respaldo del sistema, sus valores e instituciones, junto con las noticias falsas, los líderes populistas, y el malestar ciudadano.

Desafío 2: Disminuir el enfrentamiento entre sectores de la sociedad

Al contabilizar las acciones colectivas o muestras de protesta de diferentes grupos sociales, se encuentra que, si bien este tipo de protestas tienen un comportamiento cíclico, la composición del tipo de protesta ha variado con el tiempo tomando relevancia el bloqueo de vías como acto de protesta. Por su parte acciones colectivas buscando el diálogo con las autoridades más bien se encuentran disminuyendo lo que reflejan el descontento y la conflictividad social que vive el país

De hecho, la administración Alvarado es la cuarta en experimentar más protestas sociales en sus dos primeros años de gobierno y, en los 29 años desde que se tiene registro, y la segunda que de manera sistemática más ha enfrentado bloqueos, huelgas, mítines y marchas (PEN, 2020).

Figura 32. Acciones colectivas por tipo de manifestación



Fuente: Cálculos propios con base en UCR

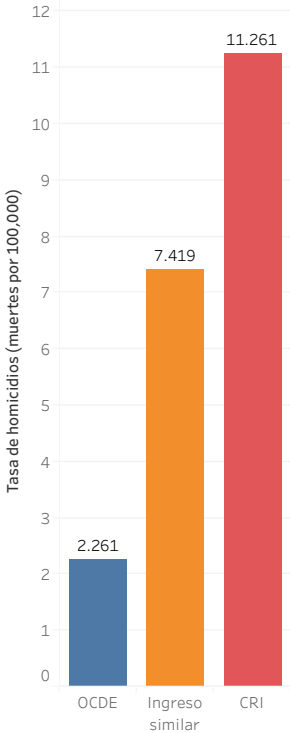
La conflictividad tiene añadida la dificultad de encontrar interlocutores válidos. Los partidos políticos han sido reemplazados por actores sociales y dentro de los actores sociales, en los últimos años existe también una transformación de los interlocutores, las

organizaciones de ciudadanos y empresarios han remplazado a actores más tradicionales como los trabajadores y estudiantes. Estos nuevos grupos han sido movilizadas principalmente contra leyes y decretos, junto con exigencias de pronunciamientos o posiciones oficiales mientras que en el pasado, las protestas tradicionalmente estaban relacionadas con la defensa del trabajo y mejoras laborales.

Desafío 3: Regresar a un entorno de seguridad

La inseguridad es una de las principales preocupaciones del costarricense, el ciudadano percibe un mayor nivel de delincuencia a nivel nacional (Sánchez, 2021). Si bien, las comparaciones internacionales en temas de seguridad son complejas por la existencia de cifras grises en delitos como robos o hurtos, la tasa de homicidios de Costa Rica (un indicador con mejor reporte) indica que Costa Rica es un país violento, supera la tasa de homicidios promedio de la OCDE en 5 veces y en 50% la tasa de países con igual nivel de ingreso.

Figura 33. Tasa de homicidios por 100,000 habitantes

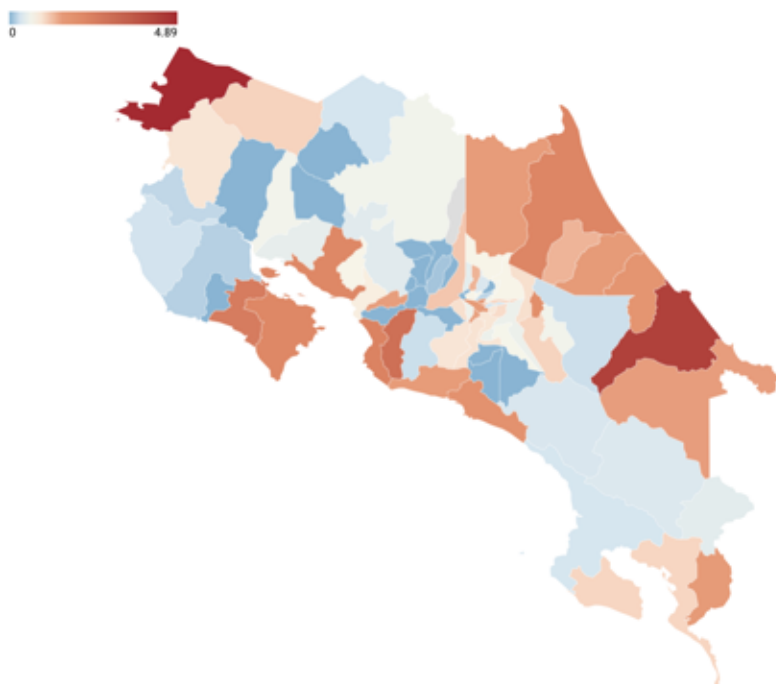


Fuente: Cálculos propios con datos de Banco Mundial (2020)

Dos factores generalmente explican el aumento de la inseguridad, por un lado la delincuencia tradicional está asociada a visibles desigualdades a nivel social, y el aumento constante en homicidios incide sobre nuevas áreas conflictivas, relacionadas con el narcotráfico, y que pueden identificarse geográficamente al medir la tasa de

homicidios, así La Cruz y Limón son los cantones con las mayores tasas de homicidios, superiores a los 4 homicidios por 10,000 personas; pero hay también cantones aledaños que comparten el mismo fenómeno, junto con otras zonas costeras y fronterizas que también se encuentran con niveles altos de homicidios.

Figura 34. Tasa de homicidios por 10,000 habitantes a nivel cantonal



Fuente: Cálculos propios con datos de Banco Mundial (2020)

La evidencia señala que existe una relación a nivel cantonal entre los homicidios, incautación de drogas y tasas de robos y asaltos con las dimensiones e indicadores que conforman el Índice de Progreso Social. Por ejemplo, aquellos cantones donde las necesidades básicas humanas y acceso al conocimiento es menor tienen a presentar tasas más altas en homicidios. De igual forma, se identificó una relación positiva entre homicidios y mayores tasas de robos y asaltos. Respecto a este indicador, los resultados también muestran que aquellos cantones con mayor acceso a la educación y a la generación de fuentes de empleo presentan sistemáticamente menores tasas en robos y asaltos (PEN-ICD, 2018).

La inseguridad también tiene repercusiones importantes en el aparato productivo del país, y la competitividad de las empresas. Por ejemplo, incrementa los costos al tener las empresas que destinar sus recursos a la contratación de seguridad privada y medidas de protección en diferentes niveles. Pero la inseguridad también limita la llegada de inversiones a los denominados “puntos calientes” que impiden a su vez generar empleos que podrían servir para crear mejores condiciones de vida para los habitantes de un territorio.

Así para enfrentar el fenómeno de la inseguridad el principal reto que permanece es la mejora de las condiciones que propician la delincuencia. Por una parte, se encuentran las medidas “tradicionales” de reducción de la delincuencia (incremento de presupuestos de seguridad, inversión en infraestructura carcelaria, por ejemplo) pero por otro lado se requiere la reducción de las desigualdades que propician dichas condiciones de inseguridad. En ese último punto se destacan acciones preventivas como:

- Estrategias preventivas en niños y jóvenes, a fin de que estos se mantengan en el sistema educativo y reducir la influencia de su cercanía a puntos de conflicto social y riesgo delictivo (Informe Estado de la Educación 2019).
- Análisis de estrategias resolutivas de conflictos en vez de estrategias represivas, preferiblemente con “una participación activa y decisiva de la víctima, una justicia penal orientada más en la reparación del daño a la víctima que en la represión. Para eso nuestra legislación cuenta con importantes institutos procesales, como la conciliación, la suspensión del proceso a prueba y la reparación integral del daño” (Sánchez 2021)
- Reorganización funcional del Ministerio de Seguridad a fin de establecer las respectivas responsabilidades entre prevención y resolución de consecuencias de la delincuencia.

Sostenibilidad: Medio ambiente y cambio climático

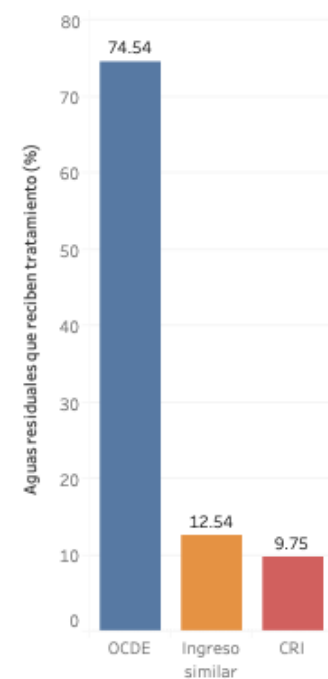
Costa Rica ha construido una marca verde centrada en la conservación, la reforestación y los parques nacionales. Cuenta con un fuerte componente de biodiversidad pues posee el 4% de las especies del mundo; y ha destinado más de una cuarta parte de su territorio a la protección natural. Este factor de diferenciación le ha permitido generar un modelo turístico que depende en gran medida del capital natural del país, y del que se depende directamente en un 6.3% del PIB, y más de 200,000 empleos directos. En ese contexto el país tomó como rumbo un plan de descarbonización para convertirse en una economía cero emisiones antes del 2050. Este plan incluye medidas focalizadas en transporte público y privado, energía, industria, agricultura, gestión de residuos y gestión rural urbana forestal.

Desafío 1: Gestión del Capital Natural

La agenda ambiental no debe ser monotemática, y debe de considerar también otros aspectos que son determinantes no sólo para la sostenibilidad del país, sino también para poder enfrentar los retos del cambio climático. En ese sentido, el manejo de residuos (sólidos y líquidos) surge como un área de rezago. Específicamente en el tema relacionado al tratamiento de aguas residuales, se presenta uno de los grandes retos ambientales de Costa Rica, de acuerdo con Alpízar, Madrigal y Salas (2018), pues hay tanto una estrecha dependencia del sistema de tanque séptico y como un bajo nivel de conexión a sistemas de alcantarillado que estén asociados a sistemas de tratamiento de aguas residuales, con capacidad de tratamiento de las aguas. Si comparamos con el

promedio de la OCDE, el país se encuentra tratando casi 8 veces menos porcentaje de aguas residuales que este grupo de países.

Figura 35. Tratamiento de aguas residuales



Fuente: Cálculos propios con datos del EPI de la Universidad de Yale (2020).

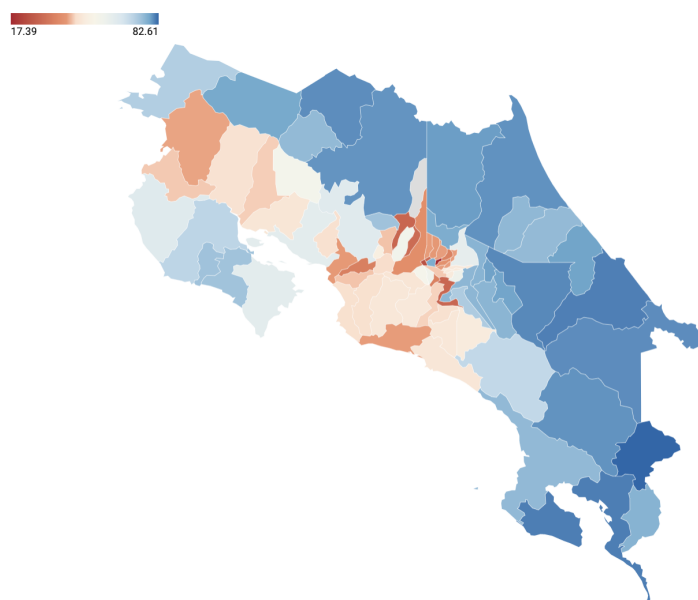
También se debe de considerar dentro de esta estrategia, la disponibilidad y gestión de recursos ambientales de buena calidad, pues dependen de esta la matriz eléctrica (principalmente de recurso hídrico), sector agroexportador, sector turístico (los cuales en sus facetas de turismo natural e importancia en el sector agroexportador dependen en gran medida de un proceso de “crecimiento descarbonizado”), patrimonio mundial de medio ambiente presente en el país, la alta extensión marítima (una de las áreas con potencial de mayor expansión turística y productiva) y el manejo de protección de los ecosistemas.

Otro tema importante en el país es el uso excesivo de agroquímicos, pues es superior al de la mayoría de los países de la región, los cuales eventualmente son vertidos sobre los ríos, contaminando los cuerpos de agua y afectando la biodiversidad marina (Alpízar, Madrigal y Salas (2018), Pag. 8). Este elevado uso de químicos en el sector agrícola y la falta de conocimiento de medidas de mitigación de efectos por su uso se convierten en un factor de riesgo ambiental, y por supuesto son un ejemplo de una baja ecoeficiencia y sostenibilidad en un sector productivo.

Junto a estas deficiencias de sostenibilidad en actividades económicas, también se encuentra un mal manejo de la gestión del capital natural por parte de los diferentes

niveles de gobierno e instituciones públicas, pues ya sea por presiones socioeconómicas (patrones de crecimiento “no verde”); o falta de capacidades en la organización territorial; exclusión de criterios de sostenibilidad en el planteo de políticas públicas. Ejemplo de esto se puede ver en el tema del manejo del recurso hídrico, pues aunque la cobertura, acceso y consumo es satisfactorio en el país, su manejo no es sostenible en el tiempo. Al medir el estrés hídrico, es decir, cuando la demanda de agua es mayor que la cantidad disponible, se encuentran cantones con alto riesgo de quedarse sin agua, de continuar con su manejo poco sostenible como es el caso de los cantones de Flores o Alajuelita, u otros cantones de la península de Guanacaste o la provincia de Puntarenas.

Figura 36. Estrés hídrico por cantón



Fuente: Cálculos propios con datos del World Resources Institute (2019).

Desafío 2: Implementar el plan de descarbonizar la economía

En términos generales el país está bien posicionado para lograr el objetivo de la descarbonización, pues la generación de energía es principalmente renovable (hidroeléctrica y eólica); sin embargo, el reto mayor es la matriz energética del transporte, donde este sector representa el 54% de las emisiones totales de CO₂. Para atender este reto, el gobierno se ha planteado antes del 2035 tener un 30% de la flota de transporte público funcionando con energía eléctrica; y antes de 2050 un 95% de carros cero emisiones para la movilidad privada.

Para lograr alcanzar dichas metas se deben de considerar temas de crecimiento urbano por sus efectos sobre la movilidad, los tiempos de viaje y por supuesto la contaminación ambiental; este crecimiento urbano se ha venido acelerando y en muchos casos de forma

desorganizada. Adicionalmente se debe trabajar en la parte política y administrativa con los concesionarios del transporte público, sector que tradicionalmente ha sido difícil de alinear hacia una planificación que beneficie al usuario.

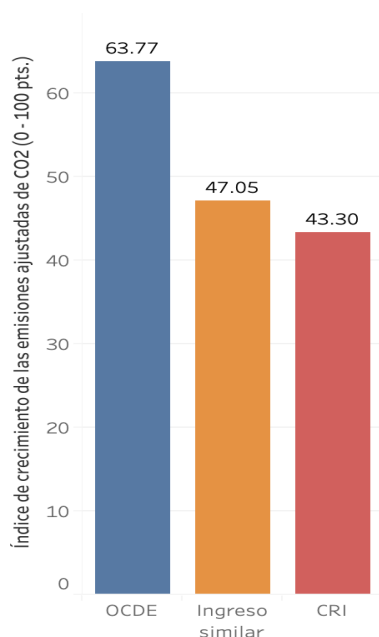
Más allá del transporte público, esta estrategia de descarbonización debe ser también analizada desde una perspectiva económica pues al materializar el plan de descarbonización se tendrá una “economía descarbonizada”. Lograr esta “economía descarbonizada” requerirá una evaluación de cuáles son las estrategias específicas, por sectores productivos, para funcionar en un esquema de descarbonización. Esto requiere de un análisis cuidadoso, a fin de no caer en rutas de acción consideradas de “lock down”, es decir, rutas que, si bien parecen contribuir a un desarrollo beneficioso para la descarbonización, eventualmente pueden llevar a un punto muerto de crecimiento económico y generación de empleo⁶. De tal manera que se hace necesario profundizar en el análisis y detalle de los costos y beneficios específicos a nivel sectorial, relacionados con la descarbonización de la economía nacional, y que permita el impulso de las diferentes obras asociadas al proceso, por cuanto la traducción de los compromisos nacionales en acciones para cada sector involucrado aún no está desarrollada.

Y es que las diversas fuentes consultadas y datos revisados nos enseñan que, como se mencionó anteriormente, la estrategia del país ha sido la conservación, no la ecoeficiencia o sostenibilidad. Por lo que, al hablar de cambios en matrices energéticas y formas de transporte, la lógica verde del país da un giro hacia las estructuras productivas y sus prácticas de sostenibilidad, sin embargo, en el momento actual Costa Rica muestra rezagos y brechas en este aspecto.

Por ejemplo, al revisar el índice de emisiones de CO₂ calculado por el Environmental Performance Index de la Universidad de Yale muestra que Costa Rica con 43.3 puntos sobre 100 ha mostrado un comportamiento muy parecido al de los países con ingreso similar, pero mantiene un rezago respecto al promedio de los países de la OCDE quienes promedian 63.77 puntos de 100. En este indicador una puntuación de 100 indica que un país está reduciendo las emisiones en $\geq 7,59\%$ por año, y una puntuación de 0 indica que un país tiene una de las peores tasas de crecimiento de las emisiones (≥ 95 percentil) del mundo. Es decir, actualmente el país mantiene una tasa de crecimiento del CO₂ por debajo de países más industrializados y ecoeficientes.

⁶ Por ejemplo, impulsar un excesivo desarrollo de infraestructura de caminos que desincentive el uso de mecanismo de transporte público, reduciendo el potencial de avance de otra medida.

Figura 37. La dinámica del país para disminuir sus emisiones de CO2 sigue patrones similares a países de su nivel de ingreso.



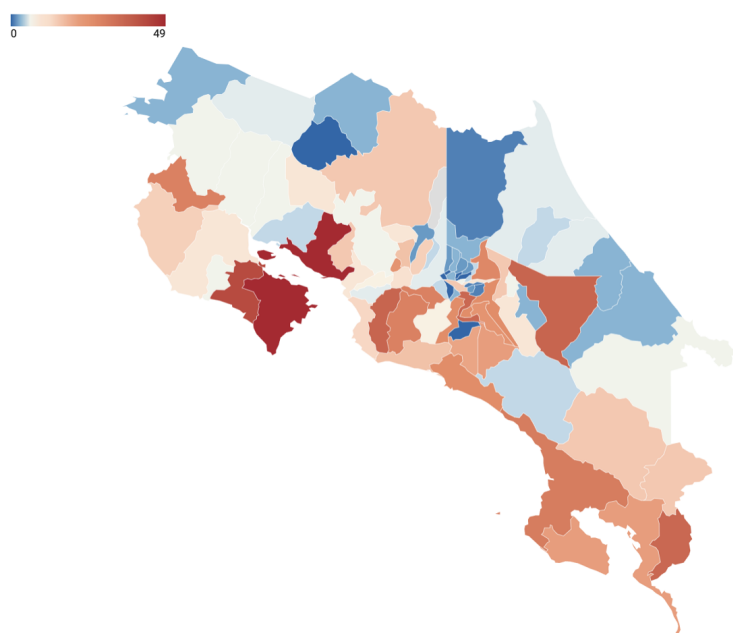
Fuente: Cálculos propios con datos del EPI (2020).

Desafío 3: Adaptarse al cambio climático

En temas de cambio climático, si bien se está trabajado en mitigación y descarbonización, hay que profundizar en el tema de adaptación, lo que implica el prepararse ante fenómenos naturales más extremos y constantes. Especialmente si se considera que ya el país posee altos riesgos por efectos de fenómenos climáticos, magnificados por una infraestructura general con poca resiliencia a dichos efectos y baja capacidad fiscal (potenciada por la situación fiscal y de pandemia) para hacer frente a previsiones para dichos desastres.

Estos riesgos representan una amenaza directa para la población en general del país, pero hay cantones que año con año son más afectados que otros, como el cantón de Puntarenas donde el 49% de sus hogares ha sido afectado por fenómenos naturales durante los últimos 5 años; en contraste, hay cantones como Escazú con cero hogares afectados en ese periodo de tiempo.

Figura 38. Proporción de hogares afectados por fenómenos naturales



Fuente: Cálculos propios con datos de la CNE (2019).

Para lograr esta adaptación y preparación hay que trabajar con elementos de infraestructura para que el país pueda ir incorporando elementos de resiliencia, planificación urbana y rural. En tal contexto, retos adicionales surgen en el desarrollo de áreas de infraestructura que sean compatibles tanto con el desarrollo tecnológico y la innovación, como con una estructura que requiere de menos a nulas emisiones, uso de combustibles alternativos, y en general, dirigida a políticas verdes.

Adicionalmente, un proceso de adaptación menos estudiado es la adaptación del sistema productivo. En la agricultura existen esfuerzos institucionales para garantizar el acceso al agua a la población y productores en la zona de Guanacaste, sin embargo, es necesario que cada territorio cuente con sus propias estrategias de adaptación productiva en el tanto los efectos varían de acuerdo con los microclimas del país. En el sector de manufactura, el análisis de interrupciones en la cadena de abastecimiento debido a situaciones climáticas y la formulación de estrategias para atender dichos riesgos es un tema pendiente, especialmente en las empresas de menor tamaño.

En el centro de esta estrategia de adaptación tendrá que mantenerse un fuerte componente de coherencia de políticas públicas para poder cumplir con las metas de descarbonización, pero también de sostenibilidad, y resiliencia.

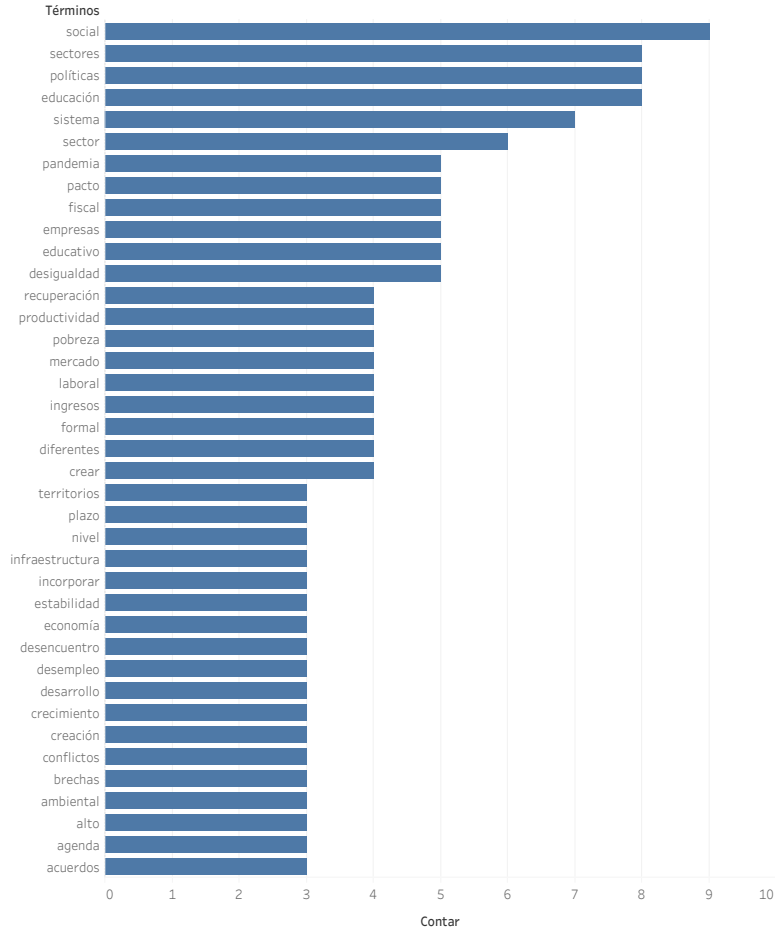
Finalmente, el contexto post-pandemia también genera riesgos ambientales, principalmente ante la tentación de suavizar medidas o regulaciones para ayuda de sectores económicos, en términos de requisitos de viabilidad ambiental, facilitación en la

aceptación de requisitos y componentes en agroquímicos, etc. Se tendrá que tener un balance y una verdadera estrategia de sostenibilidad para que las necesidades sociales y económicas de hoy no afecten las metas ambientales, y se pueda avanzar en los retos pendientes anteriormente mencionados.

La construcción de la Costa Rica soñada: el rol de la Fundación CRUSA

La situación de Costa Rica en el año 2021 es compleja. Los retos son sistémicos por lo que las soluciones “lineales” no son una opción. Para los *stakeholders* de la Fundación CRUSA dentro de los principales desafíos que enfrenta el país se encuentran: brechas entre sectores, desigualdad en el ingreso, productividad (baja), mercado laboral, pobreza, el desencuentro social y las brechas educativas. Estos retos, se encuentran principalmente ligados a los temas de competitividad y bienestar y su solución tendría como resultados un mayor crecimiento económico y una mejora en la equidad.

Figura 39. Principales retos de Costa Rica en la actualidad



Fuente: Elaboración propia con base en entrevista a *stakeholders*

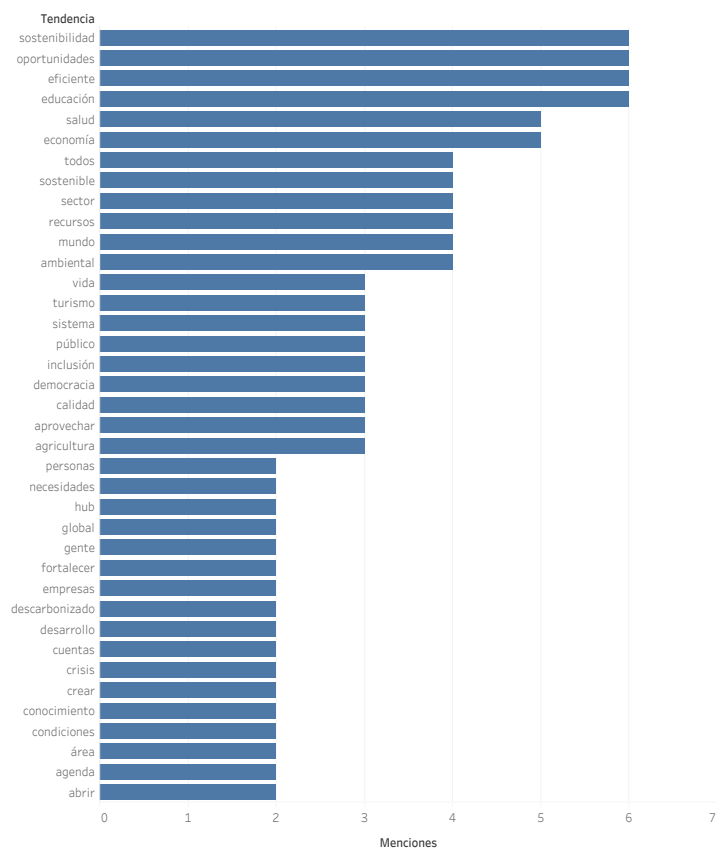
Los desafíos del crecimiento económico y la equidad también han sido identificados como variables clave para el futuro de Costa Rica. Mora et al. (2020) plantean en su análisis de prospectiva de Costa Rica al 2040 que esos dos elementos son los que marcarán la Costa Rica del futuro, el crecimiento económico que genera la riqueza y la capacidad de distribuir las oportunidades y riqueza de forma equitativa entre los grupos sociales y territorios. A partir de estos elementos, su análisis plantea cuatro escenarios para el futuro del país que son congruentes con los hallazgos del análisis de brechas, y los retos identificados por los *stakeholders* de CRUSA. Los escenarios planteados son:

1. **La Costa Rica de unos pocos:** Se mantiene en una senda de política distributiva errática que propicia seguir con el aumento en la desigualdad social y ahora en la nueva normalidad no se logra la universalización de la conectividad, ni la inclusión territorial ni el acceso a tecnología por el aumento en la desigualdad social, pero el crecimiento de la economía es positivo aunque persiste la baja innovación y generación del valor agregado y un resguardo normativo del medio ambiente actual y futuro. Como consecuencia se estimula el desarrollo parcial del sector privado por las altas cargas impositivas y un deterioro de indicadores de desarrollo humano, progreso social, igualdad social y competitividad
2. **La Costa Rica en la que quiero vivir:** Logra disminuir la desigualdad social mediante una política social redistributiva más efectiva, la universalización de la conectividad, la inclusión territorial y el acceso a tecnología, pero también, se alcanza un crecimiento positivo de la economía con prácticas empresariales innovadoras y de generación de mayor valor agregado en armonía y resguardo del medio ambiente actual y futuro. Como consecuencia se mejora en los indicadores de desarrollo humano, progreso social, igualdad social y calidad ambiental
3. **La Costa Rica que reparte lo que no tiene:** Logra disminuir la desigualdad social mediante una política social redistributiva más efectiva, la universalización de la conectividad, la inclusión territorial y el acceso a tecnología, pero el crecimiento es negativo o muy bajo y el Estado se endeuda y aumenta la carga tributaria; persisten las prácticas empresariales poco innovadoras y de generación de bajo valor agregado y un resguardo normativo del medio ambiente actual y futuro. Como consecuencia se tiene un país endeudado que no estimula al sector privado por las altas cargas impositivas y se presenta un deterioro de los indicadores de desarrollo humano y competitividad
4. **La Costa Rica del sueño perdido:** Se mantiene en una senda de política distributiva errática que propicia seguir con el aumento en la desigualdad social y ahora en la nueva normalidad no se logra la universalización de la conectividad, ni la inclusión territorial ni el acceso a tecnología por el aumento en la desigualdad social, pero el crecimiento de la economía es negativo o muy bajo. Persiste la baja innovación y generación de valor agregado un resguardo normativo del medio ambiente actual y futuro. Como consecuencia no se estimula el desarrollo del sector privado por las altas cargas impositivas y un deterioro de indicadores de desarrollo humano, progreso social, igualdad social y competitividad

El escenario ideal “La Costa Rica en la que quiero vivir” es consistente con la Costa Rica soñada para los *stakeholders* de la Fundación CRUSA. Ese sueño tiene atributos

permiten esbozar la Costa Rica del 2030 como un país sostenible, incluyente que es capaz de brindar oportunidades para todos los habitantes del país, con un sistema educativo de alta calidad y acceso a buen sistema de salud, en el que se mejora los niveles de eficiencia en el uso de los recursos (todo tipo de recursos) basado en una economía del conocimiento. Ese país soñado sería capaz de cerrar brechas de equidad y mejorar los niveles de productividad que nos permitiría mejorar nuestro crecimiento económico, es decir, movernos hacia el escenario de “la Costa Rica en la que quiero vivir”

Figura 40. Principales atributos de la Costa Rica soñada



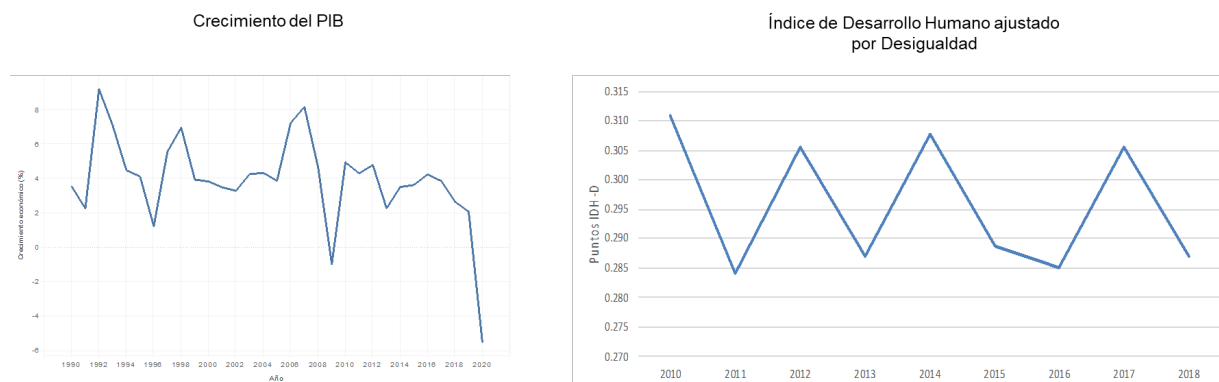
Fuente: Elaboración propia con base en entrevista a *stakeholders*

Alcanzar “la Costa Rica en la que quiero vivir” sin embargo, no es una labor sencilla. Los retos identificados por los *stakeholders* así como durante el análisis de brechas tienen elementos comunes que nos indican que el país está más cercano a ubicarse en el escenario de “la Costa Rica de unos pocos” debido a que si bien ha sido exitoso en la generación de riqueza durante las últimas décadas, esta ha sido distribuida de forma inequitativa creando diferencias significativas a nivel territorial, sectorial, y de los hogares. Esto además a provocado una mayor tensión sobre el contrato social, con cada vez mayor conflictividad y que nos puede llevar a un rompimiento de este, uno de los principales riesgos que enfrenta el país.

¿Hacia dónde vamos?

Los análisis de tendencias tanto económicos como de equidad no son favorables para Costa Rica. Por un lado, cómo se mencionó anteriormente, la tasa de crecimiento de la economía se ha reducido década tras década y especialmente luego de la gran recesión del 2008 y 2009.

Figura 41. Crecimiento del PIB y del IDH ajustado por Desigualdad



Fuente: Elaboración propia con datos de BCCR y PNUD.

Por su parte, el índice de desarrollo humano ajustado por desigualdad muestra que el país ha sido incapaz de hacer cambios significativos durante la última década que favorezcan el desarrollo humano de los grupos menos favorecidos, es decir, Costa Rica no está reduciendo las inequidades.

Adicionalmente, el actual contexto costarricense y la pandemia generan riesgos que pueden profundizar dichos problemas. Por una parte, a nivel de la economía costarricense, la situación fiscal y cambio inesperados en el comportamiento de la pandemia pueden originar descontento social e inestabilidad política, el fracaso en lograr consensos en torno a las reformas todo esto provocando incertidumbre al sector productivo ya de por sí golpeado por la pandemia. Adicionalmente hay el comportamiento del mercado de petróleo y las tensiones geopolíticas y seguridad en la región son factores de riesgo, lo mismo que choques de oferta interna por fenómenos climáticos clima (FMI, 2021).

Igualmente, los efectos de la pandemia en largo plazo están por determinarse, tanto en Costa Rica como en el resto del mundo. De acuerdo con un análisis realizado por el PNUD, prácticamente la totalidad de los objetivos de desarrollo sostenible han sido afectados, desde el número 1 (fin de la pobreza) debido a la pérdida de ingresos y empleos, hasta el número 8 (trabajo decente y crecimiento económico) ya que la menor inversión y la caída del crecimiento económico tendrá consecuencias duraderas.

De mantenerse las tendencias y que algunos de dichos riesgos se materialicen, el país podría moverse hacia “La Costa Rica del sueño perdido” (escenario 4 planteado por Mora et al.) donde se mantiene el aumento en la desigualdad social con un crecimiento de la

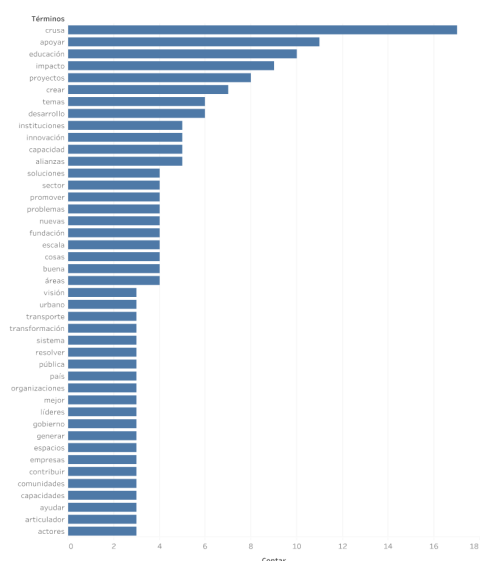
economía negativo o muy bajo y persiste la baja innovación y generación de valor agregado.

Romper la tendencia que sigue el país requiere de hacer cosas diferentes y contar con una estrategia clara. En la consecución de ese Costa Rica soñada, la Fundación CRUSA tiene un rol que jugar. Sin embargo, algunos *stakeholders* señalaron la necesidad de que la estrategia que se desarrollará sea precisa en cuanto a alcance, ya que, si bien la fundación cuenta con considerables recursos financieros, estos son insuficientes para atender los desafíos del país. En ese sentido, el proceso de planificación estratégica que realiza la Fundación CRUSA debería considerar el escenario ideal (escenario 2) como la guía de dicho proceso por ser el que más cercano se encuentra a los atributos de sus *stakeholders*.

El proceso de planificación estratégica también parece ser una necesidad país. De acuerdo con los *stakeholders* de la Fundación CRUSA, esta organización puede contribuir mediante la creación de espacios de diálogo social y apoyar el desarrollo de una agenda que defina la visión de Costa Rica y facilite la construcción de la hoja de ruta para llegar a ella.

Adicionalmente, para alcanzar ese escenario ideal, la Fundación debe apoyarse en algunas de sus virtudes y asumir un rol que sus *stakeholders* consideran como articulador de actores, fomentar la creación de alianzas, promover proyectos de impacto, ayudar a escalar soluciones y fomentar liderazgos. Estos roles los podemos agregar en dos conceptos principales: alianzas e innovación.

Figura 42. El rol de la Fundación CRUSA en alcanzar la Costa Rica soñada



Fuente: Elaboración propia con base en entrevista a *stakeholders*

Parte esencial de la construcción de la estrategia de la Fundación será la priorización de temas, por un lado, los temas relevantes de acuerdo con el análisis de brechas son

amplios, y aun cuando la visión de los principales retos de acuerdo con la visión de los *stakeholders* sirve como una primera aproximación para la priorización al utilizar los temas donde existe convergencia, la cantidad de temas sigue siendo significativa.

Figura 43. Convergencia de temas relevantes según el análisis de brechas y retos identificados por los *stakeholders*

Competitiva	Bienestar	Contrato social sólido	Sostenible
Condiciones de competitividad	Educación	Confianza ciudadana	Prácticas ciudadanas sostenibles
Mercado de bienes	Pobreza	Fortalecimiento de la democracia	Sostenibilidad en el transporte público
Mercado laboral	Salud	Acuerdos políticos y sociales	Sostenibilidad en resto de actividades económicas
Mercado financiero	Eficiencia en el gasto social	Mejores condiciones de seguridad	Sostenibilidad en el uso del agua
Productividad cantonal	Presiones generacionales	Menor número de protestas	Resiliencia cantonal
Infraestructura	Disminuir las brechas de género		
Crecimiento económico			
Empleo formal			
Innovación			

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, se resalta nuevamente la necesidad de enfocar la estrategia buscando que la selección de temas y esquemas de trabajo permitan generar el mayor impacto posible para la construcción de ese país soñado, es Costa Rica en la que deseamos vivir el resto de nuestras vidas.

Fuentes consultadas

Alpízar, Francisco, Madrigal, Roger y Salas, Ariana (2018) Retos ambientales de Costa Rica

https://www.researchgate.net/publication/329641251_Retos_ambientales_de_Costa_Rica

Banco Centroamericano de Integración Económica (2015) Estrategia del Banco Centroamericano de Integración Económica

<https://www.bcie.org/novedades/publicaciones/publicacion/estrategia-institucional-bcie-2015-2019-1>

Banco Interamericano de Desarrollo (2019) Estrategia del Grupo BID con Costa Rica 2019-2022

<https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1155022028-10>

Banco Interamericano de Desarrollo (2020) Ciberseguridad: Riesgos, Avances y el Camino a Seguir en América Latina y el Caribe

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Reporte-Ciberseguridad-2020-riesgos-avances-y-el-camino-a-seguir-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo (2020) Costos y Beneficios de la Descarbonización de la Economía de Costa Rica

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Costos-y-beneficios-de-la-descarbonizacion-de-la-economia-de-Costa-Rica-Evaluacion-del-Plan-Nacional-de-Descarbonizacion-bajo-incertidumbre-Resumen-ejecutivo.pdf>

CEPAL (2021). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/112/S2000990_es.pdf

Contraloría General de la República (2019) Informe de la Contraloría General de la República: Impacto fiscal del cambio demográfico: Reto para una Costa Rica que Envejece (2019)

https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019006226.pdf

Gobierno de Costa Rica (2018) Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050

<https://cambioclimatico.go.cr/wp-content/uploads/2019/02/PLAN.pdf>

Gobierno de Costa Rica (2019) Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022

https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/ka113rCgRbC_ByIVRHGgrA

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INEC (2021). Encuesta Continua de Empleo. IV Trimestre 2020. Comparación interanual. Población nacional según indicadores generales de la condición de actividad.

<https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reempleocomparacionivtri2020-01.xlsx>

Instituto Nacional de la Mujer (2018) Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres 2018-2030
<https://www.inamu.go.cr/documents/10179/401246/INAMU+PIEG+2018-2030+NEW.pdf/f8333d70-df04-417e-bbe9-c48c412a3cfb>

La Revista CR (2021) “Inseguridad Ciudadana: Un Tema Recurrente”
<https://www.larevista.cr/inseguridad-ciudadana-un-tema-recurrente/>

Merino, Leonardo (2020) Hacia la reducción de emisiones en Costa Rica: “Comienzo mi dieta mañana” (2020) <https://estadonacion.or.cr/hacia-la-reduccion-de-emisiones-en-costa-rica-comienzo-mi-dieta-manana/>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica - Mideplan (2020) Segundo Informe Nacional Voluntario de Cumplimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26797VNR_2020_CostaRica_Report_Spanish.pdf

Mora, Juan C., Ortega, A., Ramírez, G., Ávila, A., Rodríguez, G., Castro, J., Cavallini. E. (2020). Informe de resultados - Proyecto: Escenarios Costa Rica 2040: Hacia la Nueva Normalidad. Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Costa Rica, OECD Reviews of Labour Market and Social Policies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264282773-en>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020) Estudio Económico de la OCDE sobre Costa Rica <https://www.oecd.org/economy/surveys/costa-rica-2020-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>

Programa Estado de la Nación (2019). Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, XXV Edición (2019) <https://estadonacion.or.cr/informes/>

Programa Estado de la Nación (2019) Informe Estado de la Educación. VII Edición (2019) <https://estadonacion.or.cr/informes/>

Programa Estado de la Nación (2020) Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, XXVI Edición <https://estadonacion.or.cr/informes/>

Schleicher, A. (2019). PISA 2018: Insights and Interpretations. https://www.oecd.org/pisa/PISA_2018_Insights_and_Interpretations_FINAL_PDF.pdf

Anexo 1. Personas Entrevistadas

Nombre	Cargo - Organización
Jorge Sequeira	Gerente General, CINDE
Muni Figueres	Presidente, Amigos of Costa Rica
Jorge Vargas Culler	Director, Programa Estado de la Nación
Ricardo Monge	Director Ejecutivo, CAATEC
Eduardo Ulibarri	Comité de Programas, CRUSA
Miguel Gutiérrez	Comité de Programas, CRUSA
David Gutiérrez	Socio, Bufete BLP
Ana Ma. Sittenfeld	Fundadora, CRUSA
Jessica Garcia	Directora, CRUSA
José Zaglul	Director, CRUSA
Benjamín Vargas	Presidente
Manfred Kopper	Director, CRUSA
James French	Director, CRUSA
Yolanda Fernández	Presidente, Cámara de Comercio
Gustavo Segura	Ministro de Turismo, ICT