

El enfoque de brechas estructurales

Análisis del caso de Costa Rica



NACIONES UNIDAS

CEPAL



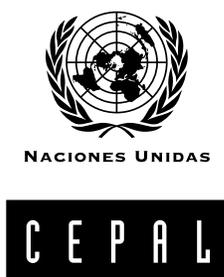
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
República de Costa Rica

mideplan

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

El enfoque de brechas estructurales

Análisis del caso de Costa Rica



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Este documento fue coordinado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, con el apoyo técnico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Participaron en la redacción y preparación los siguientes funcionarios del MIDEPLAN: Adriana Briceño López, Alex Brenes Segura, Jason Rivera Ugarte, Karina Curcó Hernández, Karina María Li Wing-Ching, Luis Diego Romero Araya, Óscar Méndez Chavarría, Sara Víquez Calderón, Saskia Rodríguez Steichen y Stephanie Araya Jiménez; del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Anna María Oduber Elliot, Carmen Claramunt, Irinia Elizondo Delgado, Jorge Arturo Aguilar Castillo y Lina Ajoy Rojas; del Ministerio de Educación Pública (MEP): Andrés Fernández Arauz, Irvin Fernández Rojas y María Alexandra Ulate Espinoza; del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC): Alexander Sánchez, Erick R. Jara Tenorio, Ingrid Fuentes Leiva y Óscar Quesada Mora; del Ministerio de Hacienda: Carlos Arias Muñoz, Hazel Elizondo, Leticia Chaves Barboza y Luis Alvarado Gómez; del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS): Ana María Rojas Solano y Mauricio Corrales Alvarado; del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT): Sonia Álvarez Brizuela, y del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC): Alejandra Arias Salazar y María Elena González Quesada. También participaron en la redacción los siguientes funcionarios de la CEPAL: Cornelia Kaldewei, Esteban Pérez Caldentey y Javier Ahumada.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Índice

Presentación.....	11
Resumen ejecutivo	13
Introducción.....	13
A. El enfoque de brechas estructurales.....	14
B. El diagnóstico de brechas	15
C. La brecha de pobreza y desigualdad	16
D. La brecha de educación.....	17
E. La brecha de género	19
F. La brecha de productividad e innovación.....	21
G. La brecha de infraestructura	23
H. La brecha fiscal	24
I. El enfoque de brechas estructurales: concepto y metodología.....	27
Introducción.....	27
A. Orígenes y concepto general	28
B. El diagnóstico de las brechas: consideraciones generales.....	31
C. El árbol de decisión como herramienta de análisis	33
D. Indicadores idóneos para la evaluación de las brechas y sus determinantes	35
E. Método analítico: el diagnóstico diferencial	37
F. Conclusión	39
Anexo I.A1.....	40
II. Brecha de pobreza y desigualdad.....	43
Introducción.....	43
A. Árbol de decisión de la brecha de pobreza y desigualdad.....	44
B. Análisis de la brecha de pobreza	46
1. Comparación a nivel internacional.....	46
2. Comparación a nivel nacional	48
3. Entorno del hogar y social adverso.....	52
4. Insuficiente alcance de los programas sociales.....	70
5. Mercado laboral excluyente	73
6. Insuficiente nivel de capacitación	76
7. Reducido acceso al trabajo.....	77
8. Trabajo en condiciones precarias	79

C.	Análisis de la brecha de desigualdad de ingresos	83
1.	Comparación a nivel internacional	84
2.	Comparación a nivel nacional	85
3.	Mercado laboral excluyente	87
4.	Política tributaria y salarial regresiva	90
5.	Conclusiones.....	92
	Anexo II.A1.....	93
III.	Brecha de educación.....	97
	Introducción.....	97
	A. Árbol de decisión de la brecha de educación	98
	B. Análisis de la brecha de educación en Costa Rica	99
1.	Falta de equidad	99
2.	Falta de pertinencia	117
3.	Relevancia limitada.....	127
	C. Resumen y conclusiones	134
	Anexo III.A1.....	135
	Anexo III.A2.....	138
IV.	Brecha transversal de género	141
	Introducción.....	141
	A. Análisis de la brecha de género	142
1.	Comparación internacional	142
2.	Análisis nacional	144
	B. Conclusiones.....	153
	Anexo IV.A1.....	154
V.	La brecha de productividad e innovación	155
	Introducción.....	155
	A. Árbol de decisión de la brecha de productividad e innovación	160
	B. Análisis de la brecha de productividad e innovación	161
1.	La ineficiente estructura productiva	163
2.	El bajo nivel de innovación	171
	D. Conclusión y reflexiones finales.....	173
	Anexo V.A1.....	173
VI.	La brecha de infraestructura	177
	Introducción.....	177
	A. Árbol de decisión de la brecha de infraestructura vial	179
	B. Análisis de la brecha de infraestructura vial en Costa Rica	180
1.	Diferentes dimensiones de la brecha de infraestructura vial	180
2.	Deficiencias en mantenimiento preventivo	185
3.	Problemas de gobernanza-autoridad de la rectoría.....	189
4.	Insuficiente inversión en infraestructura	190
	C. Conclusiones.....	199
	Anexo VI.A1	201
VII.	La brecha fiscal	205
	Introducción.....	205
	A. Árbol de decisión de la brecha fiscal.....	207
	B. Evolución del déficit fiscal en Costa Rica.....	208
1.	Baja presión fiscal.....	210
2.	Gastos insuficientes para el desarrollo económico y social.....	215
3.	Distribución regresiva del sistema tributario	218
	C. Conclusiones.....	222
	Anexo VII.A1	224
	Anexo VII.A2	227

VIII. Lineamientos de política para reducir las brechas estructurales	231
A. Brecha de pobreza y desigualdad.....	231
B. Brecha de educación	231
C. Brecha de género.....	234
D. Brecha de productividad e innovación	234
E. Brecha de infraestructura.....	235
F. Brecha fiscal.....	235
Bibliografía.....	237

Cuadros

Cuadro II.1	América Latina (países seleccionados): PIB per cápita medio (en PPA) y tasa de incidencia de la pobreza extrema (1,25 dólares al día), 2000-2012	47
Cuadro II.2	Costa Rica: tasa de incidencia de pobreza extrema y no extrema según región de planificación, 2010-2014	48
Cuadro II.3	Dimensiones y componentes del índice de necesidades básicas insatisfechas, 2011.....	50
Cuadro II.4	Costa Rica: hogares con necesidades básicas insatisfechas por tipo de necesidad, según región de planificación, 2000-2011	51
Cuadro II.5	Costa Rica: principales características de los hogares y de las personas por nivel de pobreza, julio de 2014	52
Cuadro II.6	Costa Rica: tipo de hogar según el sexo del jefe y el nivel de pobreza, 2014.....	57
Cuadro II.7	Costa Rica: condición de actividad del jefe del hogar por sexo, según nivel de pobreza, 2014.....	61
Cuadro II.8	Costa Rica: estabilidad en el empleo de los jefes de hogar por sexo, según nivel de pobreza, 2014.....	61
Cuadro II.9	Costa Rica: distribución porcentual de la población por zona y condición de pobreza según el nivel de instrucción, 2014.....	64
Cuadro II.10	Costa Rica: distribución porcentual de la población que recibe educación formal por grupos de edad y condición de pobreza, 2014.....	66
Cuadro II.11	Costa Rica: distribución porcentual de los beneficiarios de los distintos programas por estratos de ingresos, 2013	71
Cuadro II.12	Costa Rica: evolución de la inversión social pública real, 1980-2013	72
Cuadro II.13	América Latina (países seleccionados): tasa de desempleo abierto, 2004-2013.....	74
Cuadro II.14	Costa Rica: tasa de desempleo según sexo y grupos de edad por nivel de pobreza, 2014	75
Cuadro II.15	Costa Rica: años de escolaridad media de la población de 15 años o más por nivel de pobreza, según su ocupación en el empleo principal, 2014	77
Cuadro II.16	Costa Rica: tasa de desempleo según región de planificación, por nivel de pobreza, 2014	77
Cuadro II.17	Costa Rica: estructura ocupacional por nivel de pobreza, 2014.....	79
Cuadro II.18	América Latina (países seleccionados): indicadores de subempleo urbano, 2008-2012.....	80
Cuadro II.19	Costa Rica: ocupados con subempleo visible según sexo y región de planificación, 2011-2014	81
Cuadro II.20	Costa Rica: ocupados con subempleo visible por nivel de pobreza, según región de planificación, 2014	81
Cuadro II.21	Costa Rica: ocupados con seguro por trabajo, 2011-2014	81
Cuadro II.22	Costa Rica: ocupados con seguro por trabajo por nivel de pobreza, según región de planificación, 2014	82
Cuadro II.23	Costa Rica: población con empleo informal, por región, sexo, edad, educación y rango de ingreso, 2014.....	83

Cuadro II.24	Coefficiente de concentración de Gini en América Latina, 2000-2012	84
Cuadro II.25	Descomposición de Fields de la desigualdad de los ingresos laborales, 2001-2009	89
Cuadro II.A1.1	Factores explicativos, indicadores, nivel de desagregación y fuentes	93
Cuadro III.1	Nivel educativo de las personas mayores de 18 años según zona de pobreza, 2011	100
Cuadro III.2	Presupuesto y gasto educativo y su relación con el producto interno bruto, 2006-2014	100
Cuadro III.3	Distribución porcentual de la ejecución presupuestaria del Ministerio de Educación Pública según tipo de gasto, 2006-2013	101
Cuadro III.4	Distribución del gasto en enseñanza por nivel educativo, 2006-2013	101
Cuadro III.5	Gasto real medio anual en enseñanza por estudiante según nivel educativo, 2006-2013	102
Cuadro III.6	Gasto en educación como porcentaje del PIB en América Latina, alrededor de 2010	102
Cuadro III.7	Porcentaje de centros de enseñanza que cuentan con infraestructura educativa según zona de pobreza, 2014	103
Cuadro III.8	Infraestructura educativa de secundaria en buen estado según zona de pobreza, 2014	104
Cuadro III.9	Aulas de secundaria en buen estado según zona de pobreza, 2014	104
Cuadro III.10	Centros educativos con laboratorios de informática según zona de pobreza, 2014	105
Cuadro III.11	Laboratorios y computadoras en buen estado según zona de pobreza, 2014 ...	105
Cuadro III.12	Inversión en transporte estudiantil por las direcciones regionales de educación, curso lectivo de 2014	107
Cuadro III.13	Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente	108
Cuadro III.14	Detalle del número de beneficiarios del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente, por direcciones regionales de educación	109
Cuadro III.15	Etapas del Programa Avancemos (edad de los beneficiarios, condición de pobreza y cantidad de beneficiarios), 2010-2014	112
Cuadro III.16	Tasa bruta de escolaridad en el sistema educativo costarricense, 2000-2014	114
Cuadro III.17	Tasa neta de escolaridad en el sistema educativo costarricense, 2000-2014	116
Cuadro III.18	Países seleccionados: tasa neta de escolaridad por nivel, 2013	117
Cuadro III.19	Deserción intraanual en educación regular según nivel educativo, 2001-2014..	118
Cuadro III.20	Costa Rica: deserción intraanual en educación regular por sexo según nivel de enseñanza, 2014	119
Cuadro III.21	Distribución de los centros educativos por categoría según porcentaje de abandono, 2014	119
Cuadro III.22	Rendimiento definitivo en educación regular según nivel educativo, 2006-2014	120
Cuadro III.23	Aprobación en educación secundaria por sexo según año cursado, 2014	120
Cuadro III.24	Distribución de los centros educativos por zona de pobreza según porcentaje de aprobación, 2014	121
Cuadro III.25	Repitentes en primer y segundo ciclos y en tercer ciclo de la educación diversificada, 2000-2014	122
Cuadro III.26	Distribución de los centros educativos por zona de pobreza según porcentaje de repitencia, 2014	122
Cuadro III.27	Puntuación media de los países latinoamericanos según área evaluada en la prueba PISA, 2012	131
Cuadro III.28	Países seleccionados: porcentaje de estudiantes por nivel de competencia en Matemática en el programa PISA, 2012	132

Cuadro III.A1.1	Matrícula en el sistema educativo costarricense, 2010-2014	136
Cuadro III.A1.2	Factores que provocan exclusión estudiantil	137
Cuadro III.A2.1	Factores explicativos, indicadores, nivel de desagregación y fuentes de educación.....	138
Cuadro IV.1	América Latina (países seleccionados): índices de género, 2014 y 2015.....	143
Cuadro IV.2	América Latina (países seleccionados): indicadores socioeconómicos de las mujeres, 2013 y 2014.....	144
Cuadro IV.3	Costa Rica: brechas en el ingreso de la población ocupada, según sector y posición en el empleo por sexo, 2015.....	148
Cuadro IV.4	Costa Rica: distribución porcentual de los hogares según nivel de pobreza por sexo, 2014	149
Cuadro IV.5	Costa Rica: motivos de no asistencia a la educación formal de la población de 15 a 17 años, 2014	150
Cuadro IV.A1.1	Brecha de género: indicadores, nivel de desagregación y fuentes	154
Cuadro V.1	Costa Rica: inversión extranjera directa recibida, por sector, 2000-2014.....	167
Cuadro V.A1.1	Disponibilidad de los indicadores propuestos.....	174
Cuadro VI.1	Costa Rica: principales limitantes del sector de transporte	178
Cuadro VI.2	Costa Rica: longitud de la red vial, según el tipo de red	180
Cuadro VI.3	Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Panamá: densidad vial, 2010-2013.....	181
Cuadro VI.4	Costa Rica: condición de la red vial nacional asfaltada, según el Índice de Regularidad Internacional (IRI), 2013	181
Cuadro VI.5	Costa Rica: condición de la red vial nacional asfaltada, por provincia, según el Índice de Regularidad Internacional (IRI), 2013.....	182
Cuadro VI.6	Costa Rica: relación entre kilómetros de red vial nacional asfaltada y cantidad de kilómetros en condición Deficiente y Muy deficiente	182
Cuadro VI.7	Costa Rica: condición de la red vial cantonal, según superficie de rodamiento, 2013	183
Cuadro VI.8	Índice de Competitividad Global, Indicador de Calidad de las carreteras, 2010-2015.....	183
Cuadro VI.9	América Latina: pilar de Infraestructura, 2015	184
Cuadro VI.10	América Latina: indicador de Calidad de las carreteras, 2015	184
Cuadro VI.11	América Latina (países seleccionados): inversión en infraestructura, 1980-2008.....	188
Cuadro VI.12	Costa Rica: detalle de la inversión en obra nueva, conservación, red vial cantonal y red vial nacional, 2014	193
Cuadro VI.13	Costa Rica: proyectos viales estratégicos del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).....	193
Cuadro VI.14	Costa Rica: plazos en los procesos de licitación	196
Cuadro VI.A1.1	Ficha del indicador sobre el porcentaje del PIB invertido en carreteras nacionales, sector de transporte e infraestructura.....	201
Cuadro VI.A1.2	Ficha del indicador sobre el porcentaje de kilómetros intervenidos en la red vial cantonal	201
Cuadro VI.A1.3	Ficha del indicador sobre el porcentaje de kilómetros de la red vial nacional asfaltada	202
Cuadro VII.1	Costa Rica: estimación del incumplimiento, 2010-2013	213
Cuadro VII.2	América Latina (países seleccionados): tasas de evasión del IVA, 2000-2014	214
Cuadro VII.3	Marco analítico para los estudios de incidencia y definiciones de ingreso.....	220
Cuadro VII.4	América Latina (17 países): coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias públicas, alrededor de 2011	221
Cuadro VII.A1.1	Indicadores	224

Gráficos

Gráfico II.1	América Latina (países seleccionados): tasa de incidencia de la pobreza extrema según el método de la línea de pobreza, 2004-2012.....	47
Gráfico II.2	Costa Rica: variación interanual en el porcentaje de hogares en situación de pobreza extrema según región de planificación, 2010-2014	49
Gráfico II.3	Costa Rica: hogares que presentan al menos una necesidad básica insatisfecha por región de planificación, 2000-2011	50
Gráfico II.4	Costa Rica: número medio de miembros por hogar según la condición de pobreza, 2005-2014	53
Gráfico II.5	Costa Rica: relación de dependencia demográfica de los hogares en extrema pobreza, 2005-2014	54
Gráfico II.6	Costa Rica: relación de dependencia económica según el nivel de pobreza de los hogares, 2005-2014	55
Gráfico II.7	Costa Rica: relación de dependencia económica de los hogares en extrema pobreza según región de planificación, 2005, 2011, 2014.....	55
Gráfico II.8	Costa Rica: número de ocupados en hogares en extrema pobreza según región de planificación, 2005, 2011 y 2014	56
Gráfico II.9	Costa Rica: población con discapacidad según la condición de pobreza, 2010-2014	57
Gráfico II.10	Costa Rica: hogares en extrema pobreza que tienen al menos una persona con discapacidad según región de planificación, 2010, 2012 y 2014.....	58
Gráfico II.11	Costa Rica: hogares con jefatura femenina, según condición de pobreza, 2005-2014	59
Gráfico II.12	Costa Rica: hogares con jefatura femenina en extrema pobreza según región de planificación, 2005, 2011 y 2014	59
Gráfico II.13	Costa Rica: tasa de ocupación de las mujeres jefas de hogar según condición de pobreza, 2010-2014	60
Gráfico II.14	Costa Rica: jefaturas de hogar en pobreza y pobreza extrema que trabajan en ocupaciones elementales según sexo, 2014	62
Gráfico II.15	Costa Rica: escolaridad media de las personas de 15 años y más, según condición de pobreza, 2005-2014	65
Gráfico II.16	Costa Rica: escolaridad media de las personas de 15 años y más en condiciones de extrema pobreza, según región de planificación, 2005, 2011 y 2015.....	65
Gráfico II.17	Costa Rica: jóvenes con edades de 15 a 17 años y de 18 a 24 años que no estudian ni trabajan, según condición de pobreza y sexo, 2014	66
Gráfico II.18	Costa Rica: promedio de horas dedicadas al trabajo comunal o voluntario, según el nivel de pobreza, 2014	69
Gráfico II.19	Costa Rica: distribución relativa de la población y extensión en las zonas de mayor y menor desarrollo relativo, 2013.....	70
Gráfico II.20	Costa Rica: estructura del gasto o inversión social, 2013	73
Gráfico II.21	Costa Rica: tasa de desempleo abierto según nivel de pobreza, 2005-2014.....	75
Gráfico II.22	Costa Rica: tasa de desempleo en los hogares con extrema pobreza según regiones de planificación, 2005, 2011, 2014	78
Gráfico II.23	Costa Rica: evolución del coeficiente de Gini, 2010-2014.....	85
Gráfico II.24	Costa Rica: relación entre el ingreso del primer y quinto quintil, por tipo de ingreso según región de planificación, 2014.....	86
Gráfico II.25	Costa Rica: tasa de incidencia de pobreza a 1,25 dólares PPA y PIB per cápita, 2004-2012	87
Gráfico II.26	Costa Rica: distribución porcentual del ingreso total bruto y del número de ocupados por posición en el empleo principal, 2014	87

Gráfico II.27	Costa Rica: distribución porcentual del ingreso total bruto y del número de ocupados por ocupación principal, 2014	88
Gráfico II.28	Costa Rica: distribución relativa de los ocupados según rango de ingreso respecto al salario mínimo, 2014	91
Gráfico III.1	Costa Rica: beneficiarios del Programa Avancemos, por región	111
Gráfico III.2	Ingreso mensual medio por persona	111
Gráfico III.3	Motivo para no asistir a la educación formal.....	127
Gráfico IV.1	Costa Rica: evolución de la tasa bruta de participación según sexo, 2003-2015.....	145
Gráfico IV.2	Costa Rica: desempleo abierto y subempleo según sexo, 2015	146
Gráfico IV.3	Costa Rica: distribución porcentual de la población desempleada, según duración del desempleo por sexo, 2014	146
Gráfico IV.4	Costa Rica: distribución porcentual de la población ocupada por sectores según sexo, 2015.....	147
Gráfico IV.5	Costa Rica: distribución de la población ocupada según nivel educativo aprobado por sexo, 2015.....	149
Gráfico IV.6	Costa Rica: evolución del número de homicidios según sexo, 2001-2014.....	151
Gráfico IV.7	Costa Rica: evolución del número de suicidios según sexo, 2001-2014.....	152
Gráfico IV.8	Costa Rica: casos reportados de violencia doméstica, 2001-2014	153
Gráfico V.1	Costa Rica: tasa de crecimiento del PIB real, 1992-2013	157
Gráfico V.2	Costa Rica: estructura de la producción por actividad económica, 1991 y 2014	159
Gráfico V.3	Costa Rica: valor agregado de los cinco sectores con mayor participación relativa en el PIB, 1991-2013	161
Gráfico V.4	Costa Rica: productividad laboral por sector, 2011-2015	162
Gráfico V.5	Productividad laboral, 1990-2015	162
Gráfico V.6	Costa Rica: distribución de pymes por región, 2014 y 2015.....	163
Gráfico V.7	Costa Rica: inversión extranjera directa recibida, 1980-2014	166
Gráfico V.8	Costa Rica: evolución de la participación relativa de los principales sectores en la inversión extranjera directa, 2000-2014	168
Gráfico V.9	Costa Rica (zonas francas): gasto nacional en compras de bienes y servicios a empresas nacionales según actividad, 2010	169
Gráfico V.10	Costa Rica (zonas francas): gasto nacional en compras de bienes y servicios a empresas nacionales según provincia, 2010	170
Gráfico VI.1	Costa Rica: inversión en el sector de transporte respecto del PIB, 2000-2015.....	191
Gráfico VI.A1.1	Costa Rica: inversión en infraestructura, 2000-2014.....	203
Gráfico VII.1	Costa Rica: evolución del resultado primario con respecto al PIB, 2002-2015.....	208
Gráfico VII.2	Costa Rica: evolución de los ingresos y los gastos con respecto al PIB, 1995-2015	209
Gráfico VII.3	Costa Rica: evolución de la deuda pública con respecto al PIB, 1984-2015.....	210
Gráfico VII.4	Regiones y países seleccionados: ingresos tributarios, 2013	211
Gráfico VII.5	Regiones y países seleccionados: impuesto sobre la renta y las utilidades, 2013	211
Gráfico VII.6	Regiones y países seleccionados: impuesto sobre el valor agregado (IVA), 2013.....	212
Gráfico VII.7	Costa Rica: variación interanual de ingresos y gastos totales, 2011-2015.....	215
Gráfico VII.8	Costa Rica: gastos de capital con respecto al PIB, 2008-2015	216
Gráfico VII.9	Costa Rica: variación interanual de los gastos corrientes, 2014-2015.....	217
Gráfico VII.10	Costa Rica: reporte global de competitividad, 2015-2016	218
Gráfico VII.11	América Latina y el Caribe (21 países): promedio del gasto público social per cápita anual, por sectores, 1991-2012	219

Recuadros

Recuadro VI.1	Estudios de viabilidad ambiental y social.....	197
Recuadro VII.1	Sobre la transparencia fiscal.....	222

Diagramas

Diagrama I.1	Fases de análisis de las brechas estructurales	33
Diagrama I.2	Esquema de árbol de decisión.....	34
Diagrama II.1	Árbol de decisión de la brecha de pobreza y desigualdad (brecha transversal: género).....	45
Diagrama III.1	Árbol de decisión de la brecha de educación	99
Diagrama III.2	Programas ofrecidos por la Dirección de Programas de Equidad del Ministerio de Educación Pública	108
Diagrama V.1	Árbol de decisión de la brecha de productividad e innovación	160
Diagrama VI.1	Árbol de decisión de la brecha de infraestructura vial	179
Diagrama VI.2	Costa Rica: pirámide de la red vial	189
Diagrama VI.3	Ruta del Proyecto – Modelo Ciclo de Vida del Proyecto	198
Diagrama VI.4	Costa Rica: recorrido institucional de las solicitudes de endeudamiento público.....	199
Diagrama VI.A1.1	Costa Rica: escenarios posibles.....	203
Diagrama VII.1	Árbol de decisión de la brecha fiscal	208

Mapas

Mapa III.1	Costa Rica: distritos prioritarios de acuerdo a las necesidades básicas insatisfechas y la línea de pobreza, 2014.....	123
Mapa III.2	Costa Rica: distribución por quintil de logro en completar la secundaria	124
Mapa III.3	Costa Rica: hogares con clima educativo deficiente con jóvenes de 12 a 17 años	124
Mapa V.1	Costa Rica: Índice de Desarrollo Social, 2013.....	156
Mapa V.2	Costa Rica: índice de competitividad cantonal, 2006-2011	157

Presentación

Este documento representa un esfuerzo conjunto del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, apoyados técnicamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para aplicar el enfoque de brechas estructurales al caso de Costa Rica. Este primer ejercicio constituye el plan piloto de aplicación de dicha metodología.

El enfoque de brechas estructurales surge de la propuesta de la CEPAL contenida en el documento *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales* (CEPAL, 2012b) y de la premisa planteada en *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010). Según ese enfoque, el nivel de ingreso per cápita no puede equipararse con el nivel de desarrollo, y el logro del desarrollo económico y social implica superar diversos obstáculos de mediano y largo plazo (o, de manera más precisa, brechas estructurales del desarrollo) que todavía persisten. Esos obstáculos no solo dificultan el crecimiento económico dinámico y sostenible de los países de la región, sino que limitan la posibilidad de transitar hacia economías y sociedades más inclusivas. Esas brechas incluyen, entre otras, las del ingreso por habitante, la desigualdad, la pobreza, la inversión y el ahorro, la productividad y la innovación, la infraestructura, la educación, la salud, la fiscalidad, el género y el medio ambiente.

El enfoque de brechas es, a la vez, alternativo y complementario al criterio de ingreso per cápita, lo que implica la necesidad de incorporar explícitamente, en la agenda de cooperación para el desarrollo, la evaluación de necesidades y carencias que no están representadas por indicadores de ingresos, sino que reflejan otro tipo de brechas. Se trata de un enfoque idóneo e indispensable para visibilizar las áreas que requieren una atención insoslayable de las políticas públicas, y como guía para canalizar los recursos del sistema de cooperación internacional.

Además, este enfoque permite tomar en cuenta la heterogeneidad económica, productiva y social que caracteriza a los países de la región. Reconoce que cada país enfrenta retos específicos y condiciones particulares en su búsqueda del desarrollo sostenible e inclusivo, y que los Estados han de fijar sus propias metas nacionales. En ese sentido, también se insta a crear un ámbito de diálogo político entre los países que brindan cooperación y los receptores, en que los primeros adopten la visión del desarrollo como concepto amplio y sean capaces de articular, junto con los receptores de la cooperación, las estrategias que mejor se adapten a cada realidad.

Esa propuesta cobra aún mayor fuerza ante la nueva serie de retos globales en materia de desarrollo, materializados principalmente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo

de París sobre Cambio Climático (COP 21). Dichos instrumentos conforman la principal hoja de ruta para las próximas décadas e interpelan directamente a los países en la consecución de una serie de metas en los ámbitos sociales, económicos y ambientales.

A efectos de guiar la implementación de un proceso de análisis de las brechas a nivel país, la CEPAL ha desarrollado una metodología de diagnóstico de las brechas, que proporciona a los países los elementos necesarios para analizar de manera sistemática los determinantes y factores subyacentes de sus brechas de desarrollo con el objetivo de identificar las restricciones más limitantes. Esto les permite negociar de manera más eficaz en la cooperación para el desarrollo y diseñar las políticas adecuadas para enfrentar sus brechas prioritarias.

La colaboración a ese respecto entre la CEPAL y Costa Rica se inició en junio de 2013. Hacia finales del mismo año, Costa Rica conformó un equipo de trabajo interinstitucional con el fin de cubrir el abanico de las distintas brechas. El equipo está integrado por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; el Ministerio de Educación Pública (MEP); el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC); el Ministerio de Hacienda; el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS); el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

El MIDEPLAN asumió un rol clave en la coordinación nacional del trabajo y, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, se realizaron las gestiones necesarias para asegurar la continuidad del proceso. En esa labor conjunta, Costa Rica tuvo a su cargo la identificación y priorización de las brechas, así como su análisis, y la CEPAL se centró en brindar el apoyo técnico y metodológico necesario para orientar el proceso de análisis.

Se preseleccionaron las siguientes brechas como las más relevantes al caso de Costa Rica en el contexto actual: i) desigualdad y pobreza, ii) infraestructura, iii) productividad e innovación, iv) educación, y v) fiscalidad. Además, se incluyó la brecha de género como brecha transversal que afecta a todas las demás y a sus determinantes.

Como parte del proceso, los días 26 a 27 de febrero, 16 a 17 de septiembre de 2014, y 30 de marzo a 1 de abril de 2016, se llevaron a cabo en San José tres reuniones técnicas o talleres de capacitación. Los programas abarcaron la presentación y discusión de la metodología de brechas de la CEPAL y del diagnóstico de las brechas como herramienta de diagnóstico y planificación. También se abordó la aplicación de dicho método al caso de Costa Rica, la identificación y análisis de las brechas y la redacción del documento final.

Resumen ejecutivo

Introducción

En este documento se presentan los resultados de la aplicación del enfoque de brechas al caso de Costa Rica. Se analizan seis brechas centrales para el desarrollo del país: pobreza y desigualdad, educación, género, productividad e innovación, infraestructura y fiscalidad.

El enfoque de brechas constituye a la vez una alternativa y un complemento al criterio del ingreso per cápita respecto de la asignación de los flujos de ayuda oficial para el desarrollo económico y social. Es especialmente importante para los países de América Latina y el Caribe, pues el uso del criterio de ingreso per cápita implica que los países de renta media (la mayoría en la región, incluida Costa Rica) han perdido participación en los flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y están quedando excluidos paulatinamente de su esfera de acción.

En la actualidad, los flujos de AOD representan el 0,18% del ingreso nacional bruto (INB) de América Latina y el Caribe, lo que supone un marcado descenso con respecto al 0,4% registrado en promedio en los años setenta, ochenta y noventa. Al mismo tiempo, con respecto al total de la asistencia oficial para el desarrollo, la participación de la región descendió del 15% en las décadas de 1980 y 1990 a cerca de un 8% en la década de 2000.

El comportamiento de la AOD a nivel agregado refleja la lógica del sistema de cooperación internacional, basado en el ingreso per cápita como variable que resume el nivel de desarrollo de los países y, por ende, que guía la asignación de los flujos de asistencia oficial.

El uso del ingreso per cápita como indicador para asignar recursos se sustenta esencialmente en dos consideraciones. En primer lugar, se parte del supuesto de que se trata de un fiel reflejo del nivel de desarrollo económico y social de los países. Sin embargo, países que comparten niveles de ingresos similares pueden caracterizarse por realidades muy distintas en su desarrollo económico y social. Por ejemplo, pueden tener distintos niveles de acceso a mecanismos de protección social, de calidad en la educación y salud, de inserción e inclusión financiera y de resiliencia para hacer frente a las conmociones económicas y sociales. Un ejemplo que pone de relieve la gran diversidad socioeconómica es la tasa de pobreza de los países de renta media, que oscila entre el 0,2% y el 67,4%. Igualmente, el índice de

Gini muestra una varianza significativa con un mínimo de 0,28 y un máximo de 0,66 (promedios de 2005-2013, de un total de 66 países de renta media sobre los que se dispone de información).

Una segunda premisa que justifica el uso del ingreso per cápita como criterio principal para la asignación de recursos es el supuesto de que, a medida que los países aumentan su ingreso per cápita, podrán acceder a una mayor cantidad de recursos internos y externos y movilizarlos para financiar sus necesidades de desarrollo económicas y sociales, y disminuir su dependencia de la AOD.

No obstante, la evidencia muestra que el acceso a los recursos externos puede depender de una amplia gama de factores más allá de los criterios de ingreso per cápita. Por ejemplo, condiciones externas que están fuera del control de los países de renta media, tales como la calificación crediticia (*investment grade*), las percepciones de riesgo, las condiciones de la demanda externa y el tamaño de país. De forma similar, la capacidad de movilizar recursos internos también depende de factores que no están relacionados con el ingreso per cápita, tales como el nivel de ahorro doméstico, el grado de inclusión financiera y la capacidad que tienen los gobiernos de recaudar impuestos.

De la misma manera los datos disponibles muestran que no hay una relación unívoca entre el ingreso per cápita y el desarrollo institucional. De hecho, las estimaciones empíricas distan de ser concluyentes y muestran la coexistencia de coeficientes de correlación positivos y negativos con distintos niveles de ingresos per cápita.

Esos factores limitantes que enfrenta el uso del ingreso per cápita como reflejo del desarrollo económico y social de los países entrañan la necesidad de revisar el propio concepto de desarrollo que se aplica para canalizar los recursos de la cooperación. Sería conveniente adoptar un concepto más amplio y multidimensional, que no solo contribuya a mejorar los estándares de vida de las personas, sino a lograr procesos de crecimiento sostenibles e inclusivos que contrarresten la desigualdad social y la heterogeneidad productiva que caracteriza a los países de América Latina y el Caribe y, en general, a los de renta media.

Con ese fin, la CEPAL propone afinar la mirada y complementar el criterio de ingreso per cápita con una nueva perspectiva denominada “enfoque de brechas estructurales”.

A. El enfoque de brechas estructurales

El enfoque de brechas estructurales constituye una respuesta a la demanda de los países de la región de que la CEPAL elaborara un conjunto amplio de indicadores que, por un lado, reflejara la realidad propia de cada país y, por otro, permitieran detectar las principales necesidades de cada uno para evitar que el criterio de renta media sea un impedimento *a priori* para obtener AOD.

En el enfoque de brechas estructurales se identifican, cuantifican y priorizan los obstáculos y cuellos de botella de largo plazo que impiden que los países de ingreso medio logren niveles de crecimiento a largo plazo equitativos y sostenibles. En ese contexto se identifican, por ejemplo, las brechas estructurales de pobreza, de educación, de salud, de infraestructura y de fiscalidad, entre otras.

El enfoque de brechas estructurales parte de la premisa de que no existe una clasificación única y uniforme que capture y refleje adecuadamente los niveles de desarrollo de todos los países. Permite constatar que distintas brechas implican distintas clasificaciones.

Agrupar los países de acuerdo al ingreso per cápita es una de las posibles clasificaciones resultantes del enfoque de brechas. En ese sentido, la clasificación que utiliza la brecha de ingreso para determinar los grupos de países tiene una ponderación implícita que asigna a esa brecha una importancia fundamental. Como consecuencia de lo anterior, una estrategia de desarrollo que considere como elemento central la brecha de ingreso subsume el resto de las brechas del desarrollo en un nivel secundario.

Además, el ordenamiento de los países cambia según la brecha que se esté considerando. En ese sentido, no existe un claro orden preestablecido según el cual algunos países tendrían las menores o mayores brechas en el conjunto de las áreas consideradas. Esto confirma que no se puede equiparar el nivel de ingreso con el de desarrollo. Un aumento del nivel de ingreso y, por ende, una reducción de la brecha de ingresos, no implican necesariamente una mejora del resto de las brechas.

Por último, existen tantas clasificaciones como criterios para determinar cuáles son los principales obstáculos que se interponen al desarrollo. En efecto, se pueden generar distintas agrupaciones de países de renta media de la región según las brechas que se consideren (CEPAL, 2012b). En consecuencia, el enfoque de brechas implica que la identificación y el ordenamiento de las prioridades de desarrollo radican en las condiciones individuales de cada país. Los países deben determinar, cuantificar y priorizar sus brechas, de modo de establecer cuáles son las áreas en que se encuentran las mayores necesidades y los mayores desafíos del desarrollo, y definir las áreas que desearán priorizar.

B. El diagnóstico de brechas

La identificación, cuantificación y priorización de las brechas estructurales a nivel de país se realiza a través del diagnóstico de las brechas. En términos generales, ese método busca identificar los cuellos de botella más limitantes para el desarrollo de un país, basado en un análisis de las diferentes dimensiones de cada brecha y de sus principales determinantes.

El diagnóstico de las brechas consta, a grandes rasgos, de cinco fases analíticas. En la primera, se trata de preseleccionar las brechas, con el fin de limitar el análisis y concentrarlo en las que se estimen más relevantes para el país *ex ante*. Las tres siguientes fases corresponden al análisis de diagnóstico *per se*, desde el diseño de un árbol de decisión para cada brecha y la selección de indicadores apropiados para los determinantes, hasta el proceso de diagnóstico encaminado a identificar las restricciones limitantes. En la última fase, se recogen los resultados del análisis y se desarrollan estrategias de política para superar las restricciones limitantes y cerrar las brechas prioritarias.

La premisa central del diagnóstico de las brechas es la necesidad de establecer prioridades entre las diferentes brechas estructurales y sus respectivos determinantes, con el fin de centrar las políticas de desarrollo en los cuellos de botella más importantes. En un contexto de escasez de recursos financieros y capacidad técnica, que no permite abordar todas las brechas a la vez, la priorización entre diferentes brechas no representa una solución óptima, pero resulta superior a otras alternativas. En ese sentido, se trata de un enfoque basado en la teoría de la segunda mejor alternativa, mediante la que se busca identificar las restricciones limitantes del desarrollo en el contexto específico de un país.

Con ese fin se emplea un “árbol de decisión” como herramienta analítica, que identifica los principales determinantes y factores subyacentes de cada brecha y los ordena según sus respectivas líneas de causalidad, tomando en cuenta la estructura social y económica del país y su institucionalidad. La identificación de los determinantes y líneas causales se apoya tanto en factores y relaciones establecidas por las teorías económicas y sociales como en los observados empíricamente, en el contexto del país (en este caso, Costa Rica).

Una vez establecido el árbol de decisión, con sus determinantes y líneas causales, el paso siguiente consiste en determinar los indicadores apropiados para su análisis. Cada dimensión de la brecha que se pretende analizar y cada determinante y subdeterminante requieren uno o más indicadores para evaluar si en realidad representan una restricción limitante o no.

Sobre la base del árbol de decisión y los indicadores con sus respectivos puntos de referencia, se implementa el análisis de cada brecha, siguiendo un proceso de eliminación paso por paso, o de “diagnóstico diferencial”. En ese proceso, se evalúan las diferentes dimensiones de la brecha y sus

respectivos determinantes (con la ayuda de los indicadores y puntos de referencia pertinentes) a fin de establecer, en cada nivel de análisis, cuáles son las restricciones más limitantes. El proceso sigue las ramas del árbol de decisión de manera jerárquica de arriba abajo, hasta identificar una o varias cadenas causales, desde la dimensión más relevante de la brecha hasta sus determinantes y subdeterminantes más limitantes.

En un paso posterior, esos resultados (junto con los resultados de análisis de las demás brechas) conforman la base sobre la que se pueden diseñar las políticas necesarias para su superación. A su vez, esas políticas deberían considerarse prioritarias en el contexto de las políticas de desarrollo, ya que su implementación tendría el mayor impacto directo en las brechas estructurales del desarrollo del país.

Una aplicación particular del enfoque de diagnóstico de brechas es el análisis de las distintas brechas incluidas en este documento (pobreza y desigualdad, educación, género, infraestructura, productividad e innovación y fiscalidad) que, durante el trabajo preparatorio del presente estudio, fueron preseleccionadas como las más relevantes para el caso de Costa Rica, teniendo en cuenta la situación actual y las prioridades políticas y cívicas del país.

C. La brecha de pobreza y desigualdad

La brecha de la pobreza, y en particular en su dimensión de la pobreza extrema y de la desigualdad social, es una constante en el análisis de la situación que enfrenta Costa Rica y un punto permanente en la agenda de la política pública nacional. A pesar del crecimiento que el país ha registrado en los últimos años, la pobreza extrema sigue siendo un fenómeno persistente.

El análisis de la brecha de pobreza y desigualdad muestra que, en comparación con otros países de América Latina, Costa Rica presenta una situación favorable. Sus tasas de incidencia de la pobreza son más bajas que las de otros países de la región. No obstante, en los últimos años ha mostrado un estancamiento en la reducción de la pobreza extrema y su incidencia. Aunque el análisis muestra que hay una tendencia creciente o de estancamiento en todas las regiones del país, en términos de incidencia se aprecia una clara brecha entre la región Central y las regiones periféricas, fenómeno que se ha mantenido históricamente. La región Central tiene los porcentajes más bajos de hogares en condición de extrema pobreza, con valores que representan cerca del 50% de las otras regiones. Por su parte, las regiones Chorotega y Brunca son las que históricamente enfrentan la mayor incidencia de la pobreza extrema, del 12,1% y el 11,6% en 2014, respectivamente.

Ese estancamiento que ha tenido el país durante dos décadas en la lucha contra la pobreza extrema demuestra que, pese a los esfuerzos que se han realizado por mejorar las condiciones de vida de las personas con mayores limitaciones, no se ha logrado salir de ese atasco.

El diagnóstico de brechas establece que la pobreza extrema tiene tres determinantes: el entorno del hogar y social adverso, el insuficiente alcance de los programas sociales y el mercado laboral excluyente. No obstante se argumenta que el mercado laboral excluyente es principal determinante.

Los hogares pobres, y en particular los que se sitúan en la pobreza extrema, tienden a tener una alta tasa de dependencia demográfica y económica que se agrava debido a la mayor proporción de jefaturas femeninas (un fenómeno nacional que se ha incrementado en los últimos años), cuya vulnerabilidad se refleja en gran parte en la baja incorporación de la mujer al mercado de trabajo. El 57,7% de las jefas de hogar en condición de extrema pobreza están fuera del mercado de trabajo o desempleadas. Además, las que se encuentran insertas en el mercado de trabajo están ligadas a actividades elementales, lo que se traduce en condiciones laborales precarias. Esto a su vez responde, en parte, al bajo nivel educativo de los hogares pobres, sobre todo de los que se sitúan en la pobreza extrema, pese al aumento de los niveles de escolaridad en todas las regiones del país.

Actualmente los hogares no pobres tienen en promedio 9,5 años de escolaridad, mientras que los sumidos en la extrema pobreza tienen 6,2 años. Esta situación limita severamente su inserción en

el mercado laboral, que es extremadamente precaria y se refleja en elevados niveles de subempleo e informalidad. Así, la escolaridad media de la población en pobreza extrema no solo es muy baja, comparada con los estándares internacionales, sino que es insuficiente para garantizar el acceso a un puesto de trabajo, en condiciones de calidad.

En consonancia con este análisis, la evidencia disponible muestra que entre 2005 y 2014 la tasa de desempleo de los hogares en extrema pobreza aumentó del 25,6% al 37,3% y la tasa de desempleo de las mujeres de ese grupo alcanzó un 41,3%. Esa situación permite señalar el mercado laboral como el determinante más limitante para reducir la brecha de pobreza extrema.

En conclusión, de acuerdo al análisis de la brecha de pobreza, se puede establecer que la cadena causal de determinantes más limitantes comienza por el mercado laboral excluyente para las personas pobres. Luego se encuentran como subdeterminantes limitantes la calidad y las condiciones de trabajo precarias, así como la falta de educación secundaria completa, que puede influir en la reducción de la brecha porque haber alcanzado ese nivel de enseñanza facilita el acceso a trabajo de calidad.

Existe una estrecha relación entre la pobreza y la desigualdad económica. En la última década y media, Costa Rica ha visto incrementarse los niveles de desigualdad, contrariamente a la tendencia seguida por América Latina, que ha logrado reducir los coeficientes de Gini. Para 2014, se determinó que alrededor del 40% de los ingresos totales del país son captados por el 15% de la población ocupada. El aumento de la desigualdad económica medida en términos de ingreso ha ido acompañado de una mayor concentración de la riqueza.

La tendencia creciente a la desigualdad es un fenómeno que afecta tanto a la zona urbana como a la rural, y se explica en gran parte por la exclusión de los segmentos más pobres del sistema educativo y del mercado de trabajo. A esa situación contribuye además una política tributaria y salarial regresiva. En suma, al igual que en el análisis de la brecha de pobreza, también surge el mercado de trabajo como el determinante más limitante para enfrentar la concentración de la riqueza. En ese sentido, se observa que el mercado laboral es excluyente y las políticas salariales actuales no contribuyen a una distribución más equitativa de los ingresos.

Costa Rica se enfrenta actualmente a una disyuntiva en que, a pesar del crecimiento económico, no se han ampliado las posibilidades que ofrece el mercado laboral. Por el contrario, se experimenta un incremento del desempleo y de la subutilización de la mano de obra, lo que ha contribuido, por una parte, a que no hayan dado resultado las acciones encaminadas a reducir la pobreza y, por otra, a un incremento de la desigualdad de los ingresos sin precedentes en el país, que está fragmentando el tejido social.

D. La brecha de educación

La brecha de educación se analiza en su dimensión de calidad, entendida como un concepto amplio que corresponde a una educación equitativa, con alcance general y a niveles universalmente elevados, y que facilite a las personas el acceso al mercado laboral y el desarrollo como individuos y ciudadanos. En ese sentido, la calidad es el principal reto que enfrenta la educación para que pueda ser un instrumento que permita superar las disparidades entre las distintas clases, sectores y grupos sociales, y crear nuevas oportunidades para el ascenso y la convivencia social armónica, además de suscitar la participación activa de todos los costarricenses en la solución solidaria de los problemas. Se conciben como inherentes al concepto de calidad de la educación, y como condiciones *sine qua non* para su consecución, los principios fundamentales de relevancia, pertinencia y equidad, reiterando el desafío planteado de lograr el derecho de todas las personas a una educación de calidad.

El análisis de la brecha de educación sigue el enfoque del diagnóstico de brechas e identifica tres determinantes principales: la falta de equidad, la relevancia limitada y la falta de pertinencia.

La falta de equidad se refleja, entre otras cosas, en las disparidades existentes en los niveles educativos y la tasa de completitud educacional por ingreso y zona geográfica. En el caso de Costa Rica, la evidencia muestra que el 58% de los adultos no ha terminado la educación secundaria en los distritos urbanos y, aunque esa proporción es de por sí elevada, es aún mayor en el caso de los distritos rurales no pobres y rurales pobres (77% y 83%). A su vez, la falta de equidad no se atribuye tanto a la importancia del gasto destinado a la educación (en proporción al PIB, Costa Rica es el país de América Latina que más gasta en educación después de Cuba: un 6,9% y 17,1%, respectivamente, en 2014) ni a la eficiencia y alcance de los programas sociales, sino al limitado alcance de la inclusión educativa (es decir, la falta de cobertura).

Al analizar el comportamiento de la tasa neta de escolaridad en el sistema educativo costarricense, se observa una cobertura neta de la educación primaria, que en realidad no alcanza a la totalidad de la población con edad para asistir a ese nivel educativo. En 2014 ese porcentaje fue del 94%, que ha sido incluso el más bajo durante el período 2000-2014, debido a que esa cobertura viene disminuyendo desde 2009 (cuando alcanzó el 99,5%). Esa tendencia a la baja merece atención. En el caso de la educación preescolar, si bien Costa Rica viene recuperando terreno en la cobertura de ese nivel, aún permanece en un nivel bajo, del 60% en 2014 para el nivel de Interactivo II, lo que significa que el 40% de los infantes de cuatro años del país no reciben educación preescolar, con las posibles repercusiones que esto puede generar en el desarrollo cognitivo en años posteriores.

En cuanto al nivel de secundaria, Costa Rica viene haciendo grandes esfuerzos en los últimos años para lograr que al menos el 73% de los jóvenes de entre 12 y 16 años (edad oficial) reciban ese nivel de enseñanza. Sin embargo, al centrar la atención sobre cada uno de sus ciclos, se aprecia una disparidad alarmante: únicamente recibe la educación diversificada (10°, 11° y 12° grados) el 40% de la población que debería hacerlo, lo que significa que el 60% de dicha población no participa en el sistema educativo.

La mayoría de los programas sociales cumplen su propósito de facilitar la movilización, mejorar la alimentación y contribuir al pago de los costos relacionados con el proceso educativo. También, en general, están orientados a los estratos pobres, con la excepción del Programa de Alimentación y Nutrición (PANEA), que tiene una cobertura universal a nivel de la educación primaria. Como resultado, los programas sociales no se pueden considerar un determinante limitante de la brecha de educación, aunque existan algunas áreas que merecen atención. Entre estas cabe mencionar las fallas en la entrega de las becas FONABE y, lo que es más importante, las limitaciones de alcance que afectan a la población no escolarizada.

La población que no forma parte del sistema educacional formal no tiene acceso ni a los recursos educativos, ni a los programas sociales vinculados con las políticas de educación.

La exclusión educativa está estrechamente ligada al segundo determinante identificado, la falta de pertinencia. Esto se refiere a una situación en que se inhabilita el derecho fundamental de toda persona, sea cual sea su condición individual, social o cultural, a recibir una educación de calidad. Ello sucede cuando se obstaculiza la participación, si no se recibe un trato digno sin ser discriminado, o cuando se limitan las posibilidades de acceso y las oportunidades para permanecer en el sistema educativo. La falta de pertinencia, a su vez, se explica sobre la base de tres subdeterminantes: el abandono escolar, las deficiencias en las tasas de aprobación, y las altas tasas de repitencia.

En el caso del abandono escolar, la evidencia muestra que, en 2014 en Costa Rica, de 271.471 jóvenes que se encontraban en un rango de edad entre 15 a 17 años, un 18% (50.678) eran trabajadores. Más de la mitad de las personas jóvenes entre los 18 y los 24 años no había finalizado el bachillerato. Las estadísticas del Ministerio de Educación Pública muestran que el problema del abandono escolar es particularmente alto en el nivel de secundaria, pues se ha mantenido entre el 13% y el 10% en la última década, con la excepción de 2014. Ese año, el porcentaje fue del 8,7%, lo que se traduce en que el número de jóvenes que abandonaron las aulas bajó de 44.000 en 2006 a 32.000 en 2014. Este escenario plantea un conjunto de desafíos que exigen el desarrollo de estrategias orientadas al mejoramiento de las oportunidades educativas, sobre todo para quienes no han logrado acceder a la secundaria, quienes están en

riesgo de abandono escolar y quienes han sido excluidos del sistema de enseñanza. En la educación primaria, si bien el porcentaje de niños que abandona las aulas es bajo, no se ha logrado que sea inferior al 1% en ningún año, aunque sí se consiguió disminuir la cifra de 24.000 niños en 2001 a solo 6.000 en 2014.

En cuanto a las tasas de aprobación se muestra que, si bien en primaria más del 90% de los estudiantes aprueban su grado, no se ha logrado llegar al 100%. En el caso de la educación secundaria, de los que terminan el año lectivo, solo el 80% en promedio logra culminarlo con éxito, lo que significa que uno de cada cinco estudiantes de colegio reprueba su año. Una consecuencia de esas deficiencias es el hecho de que, cada año, un gran número de estudiantes se matriculan en el curso lectivo en condición de repitentes. En el caso de la educación secundaria se muestra que, mientras que en 2013 cerca del 20% de los estudiantes no aprobaron el curso lectivo y, por lo tanto, debían repetirlo al año siguiente, en 2014 solo había un 9,7% de repitentes. Si se tiene en cuenta que la matrícula creció muy poco de un año otro, ese es un indicador de que la deserción intraanual no es la única forma en que los estudiantes abandonan los estudios, sino que algunos de los que al final del curso lectivo reprueban el año, no se reincorporan al año siguiente en el sistema educativo.

Esos factores se acentúan en los estratos de ingresos más pobres en relación con los más aventajados y en las zonas rurales en relación con las urbanas. La situación socioeconómica de la familia puede constituir un gran obstáculo a la permanencia educativa. En ese contexto, se identifican los factores institucionales como determinante limitante, ya que representan barreras al acceso y la permanencia en el sistema educativo para los sectores más vulnerables. Mientras no se corrijan esos problemas, no sería posible superar los factores socioeconómicos e individuales que impiden lograr una mayor pertinencia e inclusión en la educación.

El tercer determinante principal de la brecha de educación es la relevancia limitada. Este determinante está relacionado con las condiciones que no permiten a las personas apropiarse de su cultura y de la cultura mundial para poder responder de manera efectiva a las exigencias sociales de su entorno. Esto, a su vez, llega a limitar la participación en la actual sociedad del conocimiento, el acceso al mundo laboral y el desarrollo personal, ya que disminuye la capacidad para la construcción del proyecto de vida en relación con los otros, así como el ejercicio activo de la ciudadanía. El análisis constata que esta situación se explica en gran medida por las limitaciones del estado actual de la formación docente.

E. La brecha de género

El reto de alcanzar el desarrollo económico y social sostenible e inclusivo de Costa Rica también implica abordar y enfrentar las diferencias de género que vive la población. En ese sentido, el concepto de la brecha de género es útil para poner en evidencia las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, que crean diferencias en materia de acceso a las oportunidades y beneficios que les permitirían garantizar su bienestar y un desarrollo pleno como seres humanos.

Este es un tema que tiene múltiples aristas y se expresa en todas las áreas del desempeño económico, social, cultural y político del país. Por ende, tiene relación con todas las demás brechas y sus determinantes, motivo por el que se considera que es una brecha transversal. Sin embargo, a efectos del presente estudio, se brinda un énfasis especial a las disparidades generadas en el campo social y en el empleo, que es donde son más visibles la inequidades. Al tratarse de una brecha transversal, no tiene un árbol de decisión ni una jerarquía de determinantes claramente establecidas. Sin embargo, a continuación se establece que la educación, el mercado de trabajo y las patologías relacionadas con la violencia son las principales manifestaciones de esa brecha.

Los índices compuestos relacionados con el desarrollo de género a nivel internacional, como el Índice de Desarrollo de Género (IDG), el Índice de Desigualdad de Género y el Índice Global de Brecha de Género (IGBG) no evidencian una brecha importante en ese campo, en comparación con otros países de la región. En el contexto latinoamericano, Costa Rica ocupa el sexto puesto en el IDG y

una posición similar en el IGBG dentro del conjunto de países seleccionados. Por su parte, se coloca en el cuarto puesto en el Índice de Desigualdad de Género. No obstante, al analizar diferentes indicadores socioeconómicos más específicos, surgen algunas áreas de preocupación, entre las que cabe destacar el mercado laboral y la educación.

El mercado laboral es uno de los aspectos donde se hacen más evidentes las diferencias de género en Costa Rica, aunque en el período 2003-2015 la tasa neta de participación femenina, que hace referencia al porcentaje de la fuerza de trabajo respecto a la población entre 15 y 65 años, aumentó en 11 puntos porcentuales. No obstante, todavía persiste una gran diferencia entre la tasa de hombres y mujeres: según datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en el segundo trimestre de 2015 la tasa neta de participación en la fuerza de trabajo fue del 74,5% en el caso de los hombres y del 49,6% en el de las mujeres.

Además de que las mujeres tienen una participación más reducida dentro de la fuerza de trabajo, cuando se incorporan al mercado laboral lo hacen en condiciones desiguales. Esto se debe a que enfrentan con mayor fuerza el desempleo abierto: según información de la ECE del segundo trimestre de 2015, el 12,1% de la población económicamente activa femenina estaba desempleada, mientras que en el caso de los hombres ese porcentaje era del 7,7%. En ese mismo semestre ocurre una situación similar con el subempleo, que fue del 16,9% en las mujeres y del 11,4% en los hombres. Aparte de las mayores tasas de desempleo y subempleo, la mujer también experimenta períodos más largos de desocupación.

El análisis presentado pone de manifiesto la existencia de un mercado laboral que es excluyente para las mujeres; las que logran participar, lo hacen en condiciones muy diferentes que los varones. Una menor participación dentro de la fuerza de trabajo, un mayor desempleo, un mayor tiempo de duración del desempleo y una menor jornada laboral involuntaria, son las realidades que viven las mujeres al insertarse en el mundo laboral. Esa situación explica, y a la vez conlleva, una marcada diferencia en los ingresos que perciben los hombres en relación con las mujeres. En su conjunto, estos resultados confirman los hallazgos del capítulo sobre la pobreza y la desigualdad, que identifica la desigual inserción en el mercado laboral como el determinante limitante de las mayores tasas de pobreza en los hogares con jefatura femenina.

La forma de vincularse al mercado de trabajo, así como los valores culturales predominantes, inciden en las retribuciones que reciben uno u otro sexo. En el segundo trimestre de 2015, el ingreso mensual medio de las mujeres representó el 87,9% de su equivalente masculino. Ese comportamiento es similar en todos los sectores, sea el primario, el secundario o el terciario, y es probable que en esa conducta incida el menor número de horas laboradas por las mujeres. En lo que respecta a la posición en el empleo principal, los ingresos de las mujeres que trabajan por cuenta propia equivalen al 60,6% de los que perciben los hombres. La distancia se acorta en la población asalariada, donde esa misma cifra es del 89,7%.

Tal como se observó en el capítulo sobre la pobreza y la desigualdad, lo anterior confirma que la desventajosa participación de la mujer en el mercado de trabajo y la inequidad en los ingresos contribuyen a explicar por qué la pobreza es más alta en los hogares femeninos. La premisa de que la pobreza tiene cara de mujer se refleja en el hecho de que el 43% de los hogares con jefatura femenina se encuentran en condición de pobreza. En términos de incidencia, la cifra es del 25,7% en el caso de las mujeres y se reduce al 20,3% en el de los hombres.

En cuanto al acceso y desempeño educativo en Costa Rica, la población ocupada de 15 años y más tiene una escolaridad media de 8,8 años. Como se observó en capítulos anteriores, ese bajo nivel educativo de la población económicamente activa incide en la forma en que se vincula al mercado de trabajo y reduce la competitividad internacional del país y, por ende, las oportunidades para alcanzar el desarrollo. Los datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del segundo trimestre de 2015 reflejan las diferencias existentes en el nivel de educación formal en función del género: el 54,2% de los hombres ocupados tiene seis años o menos de escolaridad, el 35% tiene algún nivel de secundaria y el 10,7% ha cursado alguna carrera universitaria.

Las mujeres presentan una situación más favorable, el 43,1% tiene algún grado de educación primaria, un porcentaje similar (42,1%) tiene algún nivel de secundaria. En lo que respecta a la educación superior, el porcentaje de mujeres en general sobrepasa al de los hombres, ya que el 14,7% tiene estudios universitarios, en comparación con el 10,7% de los hombres. No obstante, las mujeres que ingresan a la educación superior se mantienen dentro de las carreras que tradicionalmente se han considerado típicas de ese género, mientras que las carreras percibidas como más prestigiosas son las más alejadas de los prototipos del rol doméstico y consideradas propias del género masculino, como las de ingeniería, electrónica e informática, entre otras.

Otro ámbito importante de la vida en el que se observa una clara actuación vinculada con la condición de género tiene que ver con las expresiones de violencia que acarrear homicidios o el suicidio, y la violencia intrafamiliar. Durante el período 2001-2014, en el caso de las mujeres, el promedio anual de homicidios fue de 44,1 personas. En ese lapso, el fenómeno presentó una tasa de crecimiento del 89,9%. Si bien ese incremento es cierto, dista mucho del que se experimentó entre los hombres. Aunque en este caso las cifras de homicidios tienen un comportamiento marcadamente oscilatorio, el promedio anual en ese mismo lapso fue de 324,5 personas, cifra que es casi 14 veces superior a la que experimentan las mujeres. En sentido contrario, la tasa de incidencia de violencia intrafamiliar fue de 341,2 en las mujeres y de 84,5 en los hombres por cada 100.000 habitantes en 2012.

En conclusión, la manifestación más limitante que presenta la brecha de género radica en las dificultades de acceso al mercado laboral, las condiciones de trabajo y las diferencias salariales que prevalecen entre los hombres y las mujeres. A su vez, ello confirma el hallazgo del capítulo sobre la pobreza y la desigualdad, que identifica la desigual inserción en el mercado laboral como el determinante limitante de las mayores tasas de pobreza en los hogares con jefatura femenina. La inserción femenina en el mercado laboral también garantiza su independencia económica y la posibilidad de transitar por un camino que conduzca a la mujer a un desarrollo autónomo como ser social.

F. La brecha de productividad e innovación

La mejora en los niveles de productividad de los factores, y sobre todo del factor trabajo, es una condición indispensable para que cualquier país genere un crecimiento económico sostenible e incremente a largo plazo los niveles de desarrollo socioeconómico de toda su población. De hecho, se considera que el bajo nivel de productividad de los factores en Costa Rica es una de las principales explicaciones del bajo nivel de ingreso de su población, en comparación con otras economías de la región y con las más industrializadas.

La brecha de productividad se analiza en su dimensión de la productividad laboral, medida a partir del cociente del producto interno bruto y el número total de ocupados. El análisis se centra en la productividad laboral, tanto por su mayor facilidad de interpretación como por sus implicaciones directas respecto de la distribución funcional de los ingresos, que a su vez es un determinante importante de la desigualdad.

La presencia de la brecha de productividad en Costa Rica se manifiesta no solo en comparación con otras economías, sino a nivel interno. Actualmente el país cuenta con una economía dual en la que coexisten, por una parte, unos sectores altamente productivos y competitivos, integrados a la economía internacional y que funcionan principalmente en el centro del país y, por otra, algunos sectores que presentan importantes rezagos de productividad y competitividad, ubicados en las zonas periféricas. Estos últimos están muy poco o nada vinculados a eslabones de alto valor agregado dentro de cadenas globales de valor y, en muchos casos, presentan altos niveles de informalidad, situación que se refleja en las diferencias del índice de competitividad cantonal.

Sobre la base de la metodología del diagnóstico de las brechas y el árbol de decisión, se identificaron dos determinantes principales de la brecha de productividad e innovación: la ineficiente estructura productiva y el bajo nivel de innovación. El primer factor es el determinante más limitante de la actual brecha de productividad entre Costa Rica y los países industrializados. Por su parte, el bajo nivel de innovación representa una preocupación importante en un país de renta media-alta como Costa Rica, que busca lograr la transición hacia una economía del conocimiento.

La ineficiencia de la estructura productiva tiene dos subdeterminantes: la concentración geográfica de la actividad económica y la heterogeneidad de la estructura productiva.

En Costa Rica, la producción nacional se concentra geográficamente en la Gran Área Metropolitana (GAM), lo que trae consigo que se presenten importantes disparidades en la productividad del parque empresarial entre la GAM y las otras regiones. Alrededor del 97% del parque empresarial costarricense está conformado por pymes. La región Central concentra la mayor cantidad, con 23.611 empresas, lo que representa el 75% del total de pymes (en 2013, esa cifra era del 74%), mientras que ninguna de las otras regiones concentró más del 7% del total de empresas del país.

Esa concentración de la actividad se explica, sobre todo, por el incremento de los costos relacionados con logística. La concentración del parque empresarial en la GAM ha conllevado un aumento de los costos de transacción, incluidos los costos de transporte. Ello incrementa sus precios finales, pero sin agregar valor, situación que afecta tanto a las familias como a las empresas que utilizan productos agropecuarios como insumos en sus procesos productivos, lo que merma la competitividad. Además, la concentración geográfica de la producción afecta el nivel de encadenamientos y asociatividad, que son muy bajos a nivel regional.

El determinante descrito como heterogeneidad productiva se explica a su vez por dos subdeterminantes: la heterogeneidad inter- e intrasectorial. La heterogeneidad intersectorial se explica por la falta de visión estratégica a largo plazo. Esto se debe a que las políticas públicas que se dictan en el país corresponden en muchos casos a periodos de cuatro años, por lo que se pueden catalogar como políticas de gobierno y no de Estado. Esa situación trae consigo que no se dé seguimiento a los diferentes programas y proyectos planteados en un determinado gobierno, una vez transcurrido su periodo de mandato. Esa falta de una visión de país a largo plazo está relacionada con una descoordinación entre diferentes instituciones públicas, y también entre públicas y privadas. En consecuencia, los resultados obtenidos de programas y proyectos podrían estar por debajo de lo esperado y alcanzarse una menor eficiencia en el uso de los recursos públicos, así como una menor productividad y competitividad de los sectores productivos. Esa situación también se refleja en la diferencia de productividad que existe entre algunos sectores productivos y que ha ayudado a que surjan grandes brechas sociales entre regiones geográficas, que a su vez inciden en el desarrollo empresarial local.

La heterogeneidad intrasectorial responde en gran medida a las fallas de mercado, que incluyen altos niveles de información asimétrica, así como a la presencia de agentes económicos con poder de mercado. Ambas son prácticas obstaculizadoras de la competencia y el desarrollo empresarial.

El segundo determinante principal de la brecha de productividad es el bajo nivel de innovación. La restricción limitante detrás de este fenómeno es la baja inversión en investigación y desarrollo (I+D), materia en la que Costa Rica presenta importantes rezagos. En 2012 invirtió en I+D un 0,57% del PIB, porcentaje inferior a la media de América Latina y el Caribe (en 2011, esa cifra fue del 0,78%) y mucho menor que el de países desarrollados como los Estados Unidos y el Japón, que invierten anualmente entre un 2% y un 3,5% de su producción.

En el sector privado, la reducida inversión en I+D se explica por los escasos retornos sociales y la baja apropiación de retornos en I+D. A su vez, la baja inversión pública se debe principalmente a la falta de un órgano de coordinación público-privada que permita coordinar los esfuerzos institucionales existentes y la política de innovación a nivel nacional.

G. La brecha de infraestructura

El desarrollo de la infraestructura vial en un país constituye una condición necesaria para una trayectoria de crecimiento sostenido y equitativo a mediano y largo plazo. Ese tema no solo es fundamental para el desarrollo humano, sino que permite un mayor acceso a oportunidades laborales y empresariales. Además, contribuye al desarrollo de servicios y al transporte de mercancías y, por ende, a una mejora de la competitividad del país.

Costa Rica mantiene un importante rezago en el desarrollo de su infraestructura. Según el sexto Informe sobre el Estado de la Red Vial Nacional 2014-2015, preparado por el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (LanammeUCR), el país presenta un atraso de aproximadamente 35 años en materia de infraestructura y dedica a ese rubro un presupuesto de menos de la tercera parte de lo que se necesita, por lo que más del 74% de la red vial nacional está en malas condiciones.

Aunque la cobertura vial sea alta, su calidad no lo es. Según datos de 2013, el 64% de la red vial nacional asfaltada se califica como deficiente o muy deficiente. En comparación con América Latina, Costa Rica se encuentra en el puesto número 8 en el pilar de infraestructura del índice de competitividad global (ICG) y en el número 17 en el indicador de calidad de las carreteras, lo que representa una brecha negativa para el país en esa materia. Además, existen importantes disparidades internas: la calidad de las carreteras es mejor en la red vial nacional en comparación con la red vial cantonal debido a las diferencias en intervención entre ambas redes.

La brecha de infraestructura vial se refleja, entre otras cosas, en la tendencia creciente del congestionamiento a nivel nacional, un asunto cotidiano que provoca pérdidas de recursos para los ciudadanos y las empresas, en distintas formas, como: i) incremento del gasto en combustible; ii) tiempos de desplazamiento prolongados en trayectos cortos; iii) pérdida de calidad de vida, y iv) contaminación ambiental, sobre todo dentro de la GAM.

Sobre la base de la metodología del diagnóstico de las brechas y el árbol de decisión, se identificaron tres determinantes principales: las deficiencias en cuanto al mantenimiento preventivo, los problemas de gobernanza o autoridad de la rectoría y la insuficiente inversión en infraestructura.

Las deficiencias en cuanto al mantenimiento preventivo se reflejan en el hecho de que el 74% de la red vial nacional está en condiciones entre regulares (un 33,4%) y deficientes (un 41,7%). De los 5.280 km asfaltados de carreteras nacionales, un 12% (unos 600 km) está en pésimo estado y requiere intervención urgente. El principal subdeterminante de las deficiencias en el manejo preventivo es la insuficiente inversión en mantenimiento.

Los problemas de gobernanza o autoridad de la rectoría afectan tanto a la planificación como a la ejecución de proyectos de la infraestructura vial. Esas deficiencias incluyen la dispersión de la administración de las carreteras y la limitada comunicación interinstitucional, que acentúa los problemas de mantenimiento de las carreteras y entorpece el desarrollo de infraestructura nueva a mediano y largo plazo. El determinante de gobernanza tiene a su vez dos subdeterminantes, los fallos en la coordinación de los consejos y la falta de planificación a largo plazo.

El tercer determinante es la insuficiente inversión en infraestructura. La inversión en el sector de transporte en el período 2000-2015 ha mostrado un comportamiento inestable a lo largo del período y se situó en un promedio del 1,03%, por debajo del registrado por otros países de América Latina. A su vez, la insuficiente inversión en infraestructura se explica por la falta de financiamiento debido a la brecha fiscal. Las restricciones presupuestarias que ha sufrido el país en los últimos años han influido no solo en el escaso avance en la construcción de una red vial adecuada, sino en la cantidad de mantenimiento que reciben las vías existentes.

Un segundo subdeterminante, que resulta ser aún más limitante, es la demora en la ejecución, que se manifiesta en retrasos en los procesos de adjudicación y, sobre todo, en un exceso de trámites administrativos. Esto último viene propiciado por una organización institucional compleja e inapropiada, que crea redundancias y lagunas de responsabilidad, y por la existencia de organismos con capacidad de decisión que no están especializados en el sector de transporte.

H. La brecha fiscal

La brecha fiscal se entiende como un reflejo de los rezagos del sistema fiscal de Costa Rica ante la tarea de facilitar un crecimiento económico sostenible con una estructura productiva moderna y sostenible, y alcanzar una mayor igualdad social.

Costa Rica ha presentado un desbalance estructural en las finanzas públicas, generado por causas imputables a diversos factores, desde la perspectiva del ingreso o del gasto. Esas causas estructurales han generado un déficit fiscal consecutivo que ha llegado a superar el 4% del PIB durante los últimos seis años, situación nunca vista en décadas anteriores.

Como consecuencia del incremento del déficit fiscal, la deuda del Gobierno central aumentó en forma acelerada, al pasar de un 25% a un 43% del producto interno bruto (PIB) en siete años. En las condiciones actuales, y suponiendo que no se haga ningún ajuste, la dinámica creciente del déficit provocaría que la deuda del Gobierno central supere el 60% del PIB en 2020 y el 70% en 2022. Esas cifras exceden el límite natural de la deuda estimado para Costa Rica, de un 60%, y colocan al país en un nivel de endeudamiento insostenible.

La brecha fiscal se analiza en sus tres principales dimensiones: la baja presión fiscal (ingresos), los gastos insuficientes para el desarrollo económico (gastos) y la distribución regresiva del sistema tributario.

La baja presión fiscal responde a tres determinantes principales: i) el débil dinamismo económico; ii) la tasa impositiva, y iii) la baja base impositiva. Esos determinantes, a su vez, están afectados por diferentes subdeterminantes, por ejemplo, la baja base impositiva que se ve afectada, por un lado, por la elusión y la evasión y por otro, por las exoneraciones.

En Costa Rica, la legislación aplicable a los impuestos de ventas y rentas, se encuentran desfasada: data de los años ochenta y responde a una estructura económica muy distinta a la actual. La tasa impositiva del impuesto sobre la venta corresponde a un 13%, mientras que el porcentaje correspondiente en los países de la OCDE ronda en promedio el 19%. La Argentina y el Uruguay aplican tasas del 21% y el 22%, respectivamente. No obstante ese rezago, según el diagnóstico diferencial (en comparación directa con los otros determinantes al mismo nivel) se define como determinante más limitante la baja base impositiva en Costa Rica.

Los niveles de evasión y elusión representan aproximadamente un 8% el PIB. Según la CEPAL, la evasión constituye uno de los principales puntos débiles de los sistemas tributarios. Se estima que, en América Latina y el Caribe, el incumplimiento del pago del impuesto sobre el valor agregado (IVA) equivale a 2,2 puntos del PIB, mientras que en el caso del impuesto sobre la renta equivale a 4,1 puntos de PIB, cifras inferiores a las que se observan en Costa Rica. Por su parte, las exoneraciones de impuestos han favorecido las bajas en los ingresos tributarios y equivalen a cerca del 5% del PIB del país.

Hay que señalar también que la base tributaria, sobre todo del impuesto de ventas y rentas, no responde a la estructura económica actual. Existe un estancamiento en la tasa impositiva, así como deficiencias técnicas en las leyes respectivas, que están desactualizadas en más de 20 años y no gravan los sectores más dinámicos de la economía. Además, los vacíos en los ingresos aduaneros producto de los tratados de libre comercio, y los desfases en tecnologías informáticas, entre otras decisiones jurídicas, han contribuido a los bajos ingresos fiscales al ensanchar la brecha de fiscalidad.

La segunda dimensión de la brecha fiscal, referente a los gastos insuficientes en desarrollo económico y social, se explica sobre la base de dos determinantes principales: i) los gastos de capital insuficientes, y ii) los altos gastos corrientes.

No obstante, el análisis indica que el gasto realizado por el Estado no se puede considerar insuficiente para lograr el desarrollo económico y social. Aproximadamente un 14% del PIB se destina año tras año a servicios básicos de carácter social para la población, lo que a lo largo del tiempo ha propiciado importantes avances en diversos índices de desarrollo humano. De hecho, Costa Rica se caracteriza como una de las naciones latinoamericanas que más dinero transfiere a la educación y la salud, lo que representa un beneficio social importante. Esos resultados pueden potencializarse si se realiza una mejor asignación de los recursos existentes y se busca una mayor calidad en el gasto, dando prioridad al gasto de capital que genere mejores condiciones para el crecimiento del país. Incluso al comparar los gastos realizados por diversos países de la región se puede observar que Costa Rica es uno de los que más invierte como porcentaje del PIB en el área social, en la que supera incluso a Chile, Colombia y el Paraguay.

La tercera dimensión de la brecha fiscal que se analiza es la regresividad del sistema tributario. En Costa Rica, como en muchos países de la región, la mayor parte de los ingresos tributarios proviene de impuestos indirectos. No obstante, pese al sesgo regresivo que esto implica, existen diversos mecanismos que demuestran que en las economías existe una mejor redistribución de los ingresos, mediante los esfuerzos que realiza el Estado. El análisis muestra que la política fiscal que se implementa mediante las transferencias a la salud, la educación y las jubilaciones, entre otras cosas, parecen beneficiar en mayor medida a los grupos de menores ingresos, dado que muchos de los programas o transferencias pueden estar dirigidos a los sectores más vulnerables de la sociedad. En el caso de Costa Rica, la situación no es diferente. En 2011, el índice de Gini se situaba en 0,528 antes de las transferencias; después de incorporarlas disminuye hasta ubicarse en 0,407, lo que refleja una importante mejora.

A modo de conclusión, el análisis de la brecha fiscal muestra que la tendencia de la deuda en relación con el PIB seguirá su senda de crecimiento y se ubicará mucho más allá del límite natural de la deuda (60% del PIB), por lo que es prioritario adoptar medidas que permitan disminuir el déficit primario. Posponer estas acciones correctivas obligaría a tomar medidas más drásticas que las que se deben aplicar hoy en día y que se aproximan al 3,75% del PIB. Sobre la base de la priorización de la brecha y sus determinantes, estas reformas se deberían centrar en el lado de los ingresos tributarios, y sobre todo en los temas de la evasión o elusión y las exoneraciones.

1. Algunos lineamientos de política sugeridos para reducir las brechas estructurales

Tras presentar el análisis de las seis brechas estructurales con los principales hallazgos, en el último capítulo del documento se enumeran algunos lineamientos de política para reducir las distintas brechas. Estas recomendaciones se presentan por brechas.

La principal recomendación en el caso de la brecha de pobreza y desigualdad consiste en centrar los esfuerzos de la política pública en mejorar el acceso al mercado laboral y su calidad. En el caso de la brecha de educación se plantean recomendaciones en relación con la falta de equidad, la relevancia limitada y la falta de pertinencia.

En cuanto a la falta de equidad se establece que Costa Rica debería alejarse del énfasis exclusivo en un gasto creciente como meta de política y, en su lugar, establecer mejores resultados educativos como su principal meta. También es necesario mejorar la eficiencia y los mecanismos de evaluación, y fortalecer la rendición de cuentas en todo el sistema educativo. Además, la gestión de los programas sociales, administrados por el Ministerio de Educación Pública (MEP), debe orientarse a desarrollar tareas que busquen soluciones estratégicas en el ámbito regional. Ese sistema de gestión implica mejorar sustantivamente el sistema de información para evaluarlo y reorientarlo. Asimismo, se debe revisar el diseño de cada programa social y consolidar un sistema de gestión integral de los beneficios que cada

uno otorga. Del mismo modo, es preciso efectuar cambios en el sistema de planificación institucional, para incluir adecuadamente soluciones estratégicas en el ámbito regional y examinar y armonizar la normativa que establece los objetivos y funciones de cada programa, así como revisar y mejorar su diseño, ejecución y evaluación.

En relación con la relevancia limitada, se argumenta que es indispensable coordinar la actualización de los planes de formación docente con las universidades públicas y privadas del país, y fortalecer el plan nacional de formación profesional liderado por el Instituto de Desarrollo Profesional (IDP) del MEP, orientado a capacitar al personal docente y, por ende, mejorar la calidad de los resultados de aprendizaje. Por otro lado, los docentes se deberían evaluar con mecanismos más actualizados, acordes a sus diferentes especialidades y, en específico, en lo que respecta a su labor de enseñanza.

Por último, en cuanto a la falta de pertinencia, el análisis de la brecha de educación plantea ofrecer apoyo adicional a los estudiantes y centros educativos en desventaja, además de atender las necesidades según las diferentes regiones y la realidad del contexto del estudiante.

En el caso de la brecha de productividad, se recomienda la puesta en marcha de reformas estructurales y orientar la política industrial hacia la innovación. También es necesario tener una visión estratégica de largo plazo, que promueva la inversión en capacitación, infraestructura y mejora de los sistemas de educación y salud, así como la implementación de políticas productivas orientadas a la diversificación y transformación productiva. Esto requiere a la vez la formulación de políticas económicas con miras a promover la integración de los distintos sectores que tengan relación con la producción nacional y así mejorar de forma sostenida la competitividad del aparato productivo costarricense.

En relación con la brecha de infraestructura, se recomienda fortalecer el papel del Ministro de Obras Públicas y Transporte como rector del sector de transporte e infraestructura con el fin de aumentar el grado de cumplimiento del mandato de la rectoría. En ese sentido, sería conveniente que una sola instancia se encargue de coordinar y ejecutar lo requerido para generar políticas públicas eficaces e integrales que permitan enfrentar la brecha de infraestructura vial. Además, dada la dependencia del endeudamiento, se sugiere considerar otras alternativas de financiamiento y ejecución de obras de infraestructura, como las asociaciones público-privadas. Si bien el país ha avanzado a ese respecto, se hace necesario profundizar en el uso de esas herramientas dada la situación fiscal existente. Por último, se plantea que el gasto de capital no debería utilizarse como palanca de ajuste en el ciclo económico.

Finalmente, en lo tocante a la brecha fiscal se plantea la necesidad de promover medidas con la intención de consolidar las finanzas públicas a mediano plazo e impulsar la movilización de los ingresos mediante una combinación de reformas fiscales, administrativas y de política que modifiquen la riesgosa tendencia hacia la insostenibilidad del endeudamiento público. La sostenibilidad fiscal a mediano y largo plazo requiere el establecimiento de reglas o disposiciones de responsabilidad fiscal que permitan controlar el crecimiento del déficit y, por ende, del endeudamiento público. En ese sentido, se considera que la migración hacia un esquema de renta global unificada es una de las principales medidas que se deberían implementar. Dicho esquema se aplicaría en etapas y sustituiría el actual impuesto de ventas por un impuesto sobre el valor agregado, además de reducir las exoneraciones y la evasión tributaria. Es necesario atender en forma adecuada las prioridades en materia económica y social, mediante la dotación de recursos sanos que no impliquen mayor endeudamiento. Por último, hay que considerar que los ajustes deben tener en consideración las prioridades sociales. Los recortes abruptos en el gasto público, además de limitar el accionar público, generan efectos directos negativos sobre la actividad económica y social.

I. El enfoque de brechas estructurales: concepto y metodología

Introducción

El enfoque de brechas estructurales está orientado a identificar, cuantificar y priorizar los principales obstáculos de carácter estructural que se interponen al desarrollo productivo, sostenible e inclusivo de los países de renta media.

Este enfoque surgió en parte en respuesta a la demanda de los países de la región de que la CEPAL elaborara un conjunto amplio de indicadores que, por un lado, reflejaran la realidad propia y, por otro, permitieran detectar las principales necesidades de cada país, a fin de evitar que el criterio de renta media fuera un impedimento *a priori* para participar en la asistencia oficial para el desarrollo (AOD).

Al ampliar el concepto de desarrollo y reconocer la gran heterogeneidad existente entre los países denominados de renta media, e incluso dentro de sus sociedades, se develan las deficiencias metodológicas que conducen a la clasificación de la gran mayoría de los países de la región, y de más de la mitad de los países del mundo, en una sola categoría.

Tal perspectiva se refleja, entre otras cosas, en la decisión de concentrar los recursos de la cooperación internacional en la lucha contra la pobreza y sus efectos más inmediatos. En esos esfuerzos se priorizan los países de menores ingresos, pese a que más del 70% de la población mundial en condiciones de pobreza vive en países de renta media.

No obstante, el proceso de desarrollo no es reducible ni identificable con el ingreso per cápita. Ese criterio no refleja la realidad empírica de muchos países y en particular de los de renta media. El ingreso per cápita uniformiza realidades que son de hecho heterogéneas y muy distintas, pues no tiene en cuenta el carácter complejo y multifacético del desarrollo económico ni las distintas necesidades y retos que enfrentan los países de renta media.

Con el fin de captar esa complejidad y potenciar el desarrollo económico y social de los países es necesario, tal y como plantea la CEPAL, que el sistema de cooperación internacional adopte un enfoque alternativo e integrado que refleje y evalúe las necesidades de desarrollo de los países en sus distintos

ámbitos. Se trata de necesidades que no están representadas por indicadores de ingresos sino que reflejan otro tipo de brechas.

El análisis de brechas demuestra que no se puede equiparar el nivel de ingreso con el nivel de desarrollo. También muestra que no ‘existe’ una clasificación única, uniforme y objetiva para todos los países. Al contrario, las prioridades en cuanto al desarrollo y la ponderación de las brechas deben establecerse a nivel de país. Esto implica no solo que los países han de tener un papel proactivo en la determinación de sus necesidades de desarrollo, sino que deben participar y propiciar un diálogo político a varios niveles para priorizar las áreas de cooperación y definir las modalidades adecuadas para su puesta en práctica.

El ejercicio práctico se realiza a través del diagnóstico de las brechas, como instrumento de análisis a la vez ecléctico y pragmático, que se adapta a la realidad de cada país. Según esa metodología, la priorización de brechas se presenta como solución basada en la teoría de la segunda mejor alternativa (*second best*), de cara a la imposibilidad de abordar todas las brechas a la vez (primera y mejor alternativa, o *first best*). El diagnóstico de brechas parte de la elaboración de un árbol de decisión para cada brecha (en el que se identifican y organizan las diferentes dimensiones de la brecha y sus determinantes y factores subyacentes, según sus respectivas líneas de causalidad) con el fin de señalar los cuellos de botella más limitantes para el desarrollo de un país y perfeccionar las políticas necesarias para su superación.

Pese a su carácter flexible, que permite la adaptación a diferentes contextos nacionales, el “diagnóstico” representa un ejercicio riguroso de análisis, basado en las relaciones causales observadas entre las brechas y sus determinantes. El examen se realiza con la ayuda de indicadores cuantitativos y cualitativos, con puntos de referencia internos y externos bien definidos.

El resto de este capítulo presenta el marco analítico del diagnóstico de las brechas que se utiliza en los siguientes capítulos para la identificación, definición y priorización de las brechas estructurales y sus determinantes en Costa Rica¹. Consta de seis secciones: en la primera se revisan los orígenes y el concepto general del enfoque de las brechas, como alternativa y complemento del criterio de ingreso per cápita. En la segunda sección se presentan algunas consideraciones generales acerca del diagnóstico de las brechas. En la tercera se introduce el árbol de decisión como herramienta analítica y en la cuarta se discuten los tipos de indicadores más idóneos para evaluar la relevancia y el impacto de la brecha y sus respectivos determinantes. La quinta sección representa una guía paso por paso del método analítico para la priorización de los determinantes y brechas, mientras que la sexta sección contiene las conclusiones.

A. Orígenes y concepto general

Desde la década de 1970 América Latina y el Caribe, al igual que otras regiones de renta media, ha perdido participación en los flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD). De manera más precisa, la proporción relativa de la AOD recibida ha mostrado un claro declive tanto en términos comparativos en relación con la participación de otras regiones en desarrollo como en términos de su ingreso nacional bruto (INB) medio. En la actualidad los flujos de AOD representan el 0,18% del INB de América Latina y el Caribe, lo que supone un marcado descenso con respecto al 0,4% registrado en promedio en los años setenta, ochenta y noventa. Al mismo tiempo, con respecto al total de la asistencia oficial para el desarrollo, la participación de la región descendió del 15% en las décadas de 1980 y 1990, y a cerca de un 8% en la década de 2000.

Las cifras agregadas de la AOD ocultan grandes disparidades entre los países, ya que su nivel relativo todavía varía ampliamente, desde el 0% (Trinidad y Tabago) hasta aproximadamente el 17% (Haití) del ingreso nacional bruto en el período 2000-2013. Entre esos extremos, la AOD supera el 10%

¹ Este capítulo se basa en gran parte en Kaldewei (2015), y en las presentaciones y el material de apoyo utilizados en el proyecto.

del INB en 2 países (Guyana y Nicaragua), se encuentra entre el 1% y el 6% en otros 10, y se sitúa por debajo del 1% en 18.

El comportamiento de la AOD a nivel agregado refleja la lógica del sistema de cooperación internacional basado en el ingreso per cápita, como variable que resume el nivel de desarrollo de los países y guía la asignación de los flujos de asistencia oficial. De acuerdo a esa lógica, se establece una división entre países de renta baja, renta media (incluso media-alta y media-baja) y renta alta. Según el Banco Mundial, los países que tenían un INB per cápita de 1.045 dólares o menos en 2014 eran de bajos ingresos. Los países con un INB per cápita de más de 1.045 dólares y hasta 12.735 dólares serían de renta media. Los que tenían un ingreso per cápita por encima de 12.735 dólares se consideraban economías de altos ingresos. El número de países clasificados como de renta baja, media y alta es de 31, 102 y 80, respectivamente.

El uso del ingreso per cápita como indicador para asignar recursos se sustenta esencialmente en dos consideraciones. En primer lugar, se supone que se trata de un fiel reflejo del nivel de desarrollo económico y social de los países. Sin embargo, la evidencia indica que países que comparten niveles de ingresos similares se caracterizan por realidades muy distintas en su desarrollo económico y social, por ejemplo, con distintos niveles de acceso a mecanismos de protección social, calidad en la educación y salud, inserción e inclusión financiera, y resiliencia para hacer frente a las conmociones económicas y sociales. Un ejemplo que pone de relieve la gran diversidad socioeconómica es la tasa de pobreza de los países de renta media, que oscila entre el 0,3% y el 67,4%. Igualmente, el índice de Gini muestra una varianza significativa, con un mínimo de 0,28 y un máximo de 0,66.

Una segunda suposición que justifica el uso de ingreso per cápita como principal criterio para la asignación de recursos es que, a medida que los países aumentan su ingreso per cápita, pueden acceder a una mayor cantidad de recursos internos y externos para financiar sus necesidades de desarrollo económicas y sociales, y disminuir su dependencia de la AOD. No obstante, la evidencia muestra que el acceso a los recursos externos puede depender de una amplia gama de factores más allá de los criterios de ingreso per cápita, incluidas las condiciones externas que están fuera del control de los países de renta media, tales como la calificación crediticia, las percepciones de riesgo, la demanda externa y el tamaño de país. De manera similar, la capacidad de movilizar recursos internos también depende de factores que no están relacionados con el ingreso per cápita, tales como el nivel de ahorro doméstico, el grado de inclusión financiera y la capacidad que tienen los gobiernos de recaudar impuestos.

Asimismo, los datos disponibles muestran que no hay una relación unívoca entre el ingreso per cápita y el desarrollo institucional. De hecho, las estimaciones empíricas distan de ser concluyentes y muestran la coexistencia de coeficientes de correlación positivos y negativos con distintos niveles de ingresos per cápita.

Esos factores limitantes que enfrenta el uso del ingreso per cápita como reflejo del desarrollo económico y social de los países suponen revisar el propio concepto de desarrollo que se aplica para canalizar los recursos de la cooperación. Convendría adoptar un concepto más amplio y multidimensional, que incluya no solo la mejora de los estándares de vida de las personas, sino el logro de procesos de crecimiento sostenibles e inclusivos que contrarresten la desigualdad social y la heterogeneidad productiva que caracteriza a los países de América Latina y el Caribe y, en general, a los de renta media.

Con ese fin, la CEPAL propone afinar la mirada y complementar el criterio de ingreso per cápita con una nueva perspectiva denominada “enfoque de brechas estructurales”.

El enfoque de brechas estructurales constituye una respuesta a la demanda de los países de la región de que la CEPAL elaborara un conjunto amplio de indicadores que, por un lado, reflejaran la realidad propia de cada país y, por otro, permitieran detectar sus principales necesidades a fin de evitar que el criterio de renta media fuera un impedimento *a priori* para obtener AOD.

En el enfoque de brechas estructurales se identifican, cuantifican y priorizan los obstáculos y cuellos de botella de largo plazo que impiden que los países de ingreso medio logren niveles de

crecimiento a largo plazo equitativos y sostenibles. De manera inicial y como punto de partida, la CEPAL consideró el análisis de 11 brechas (CEPAL, 2012b): i) la brecha de ingreso por habitante; ii) la brecha de la desigualdad; iii) la brecha de pobreza; iv) la brecha de la inversión y el ahorro; v) la brecha de productividad e innovación; vi) la brecha de infraestructura; vii) la brecha de educación; viii) la brecha de salud; ix) la brecha de la fiscalidad; x) la brecha de género; y xi) la brecha medioambiental. No obstante, esa clasificación constituye solo un punto de referencia para el análisis. La clasificación de brechas se considera flexible, en el sentido de que se pueden incorporar brechas adicionales o limitarse el análisis a un subconjunto de brechas.

La relevancia de las distintas brechas difiere entre países (algunas brechas son muy relevantes para un país y menos para otros, y viceversa) ya que, como se mencionó, entre ellos hay situaciones muy heterogéneas de pobreza, inclusión social, capacidad productiva, institucional y financiera. De ahí que, después de un análisis preliminar, en vez de analizar el conjunto de las 11 brechas propuestas en CEPAL (2012b), puede ser preferible centrarse en un conjunto limitado de brechas que se estimen más relevantes *ex ante*, según el contexto específico del país y teniendo en cuenta las prioridades políticas y cívicas de la población.

Desde ese punto de vista, una tal preselección de brechas debe estar a cargo de instituciones y especialistas nacionales, que tengan los conocimientos necesarios sobre las diferentes áreas, y sobre la estructura social y económica y la institucionalidad del país. Además, debe basarse en un acuerdo amplio e interinstitucional (con la participación de las distintas partes interesadas) y comprobarse mediante un análisis preliminar de la relevancia de las brechas en sus varias dimensiones. Esa relevancia habría que establecerla a través de: i) una exploración de sus canales de impacto (*¿cómo afecta?* y *¿a quién afecta?*), y ii) la medición de las diferentes dimensiones de la brecha con los indicadores apropiados y sus respectivos puntos de referencia.

Una vez identificadas las brechas principales a analizar en un país, su cuantificación y priorización requieren un conjunto amplio de indicadores que reflejen su realidad, sus necesidades y sus carencias particulares para el desarrollo. Es decir, se requieren indicadores específicos y de conocimientos expertos que permitan priorizar las necesidades de desarrollo en un país específico y un momento dado.

El enfoque de brechas estructurales parte de la premisa de que no existe una clasificación única y uniforme que capture y refleje adecuadamente los niveles de desarrollo de todos los países. Ese enfoque permite constatar que distintas brechas implican distintas clasificaciones.

La idea de agrupar los países de acuerdo al ingreso per cápita es una de las posibles clasificaciones resultantes del enfoque de brechas. En ese sentido, la clasificación que utiliza la brecha de ingreso para determinar los grupos de países tiene una ponderación implícita que asigna a esa brecha una importancia fundamental. Como consecuencia de lo anterior, una estrategia de desarrollo que considera como elemento central la brecha de ingreso subsume en un nivel secundario el resto de las brechas del desarrollo.

Además, el ordenamiento de los países cambia según la brecha que se esté considerando. En ese sentido, no existe un claro orden preestablecido según el cual algunos países tendrían las menores o las mayores brechas en el conjunto de las áreas consideradas. Esto confirma que no se puede equiparar el nivel de ingreso con el nivel de desarrollo, ya que un aumento del nivel de ingreso y, por ende, una reducción de la brecha correspondiente, no implican necesariamente una mejora del resto de las brechas.

Por último, existen tantas clasificaciones como criterios para determinar cuáles son los principales obstáculos al desarrollo. En efecto, se pueden generar distintas agrupaciones de los países de renta media de la región según las brechas que se consideren (CEPAL, 2012b). En consecuencia, el enfoque de brechas implica que la identificación y el ordenamiento de las prioridades de desarrollo dependen de las condiciones individuales de cada país. Para esto, los países deben determinar, cuantificar y priorizar las brechas, con miras a establecer cuáles son las áreas en las que se encuentran las mayores necesidades y los mayores desafíos en materia de desarrollo, y definir así las que querrán priorizar.

B. El diagnóstico de las brechas: consideraciones generales

La identificación, cuantificación y priorización de las brechas estructurales a nivel de país se realiza mediante el diagnóstico de las brechas. Partiendo de las principales conclusiones del enfoque de las brechas (la alta heterogeneidad de los países de renta media en términos de su desarrollo económico y social y la diferente relevancia de cada brecha según el país), se trata de un marco analítico que es a la vez ecléctico y pragmático y se adapta a la realidad de cada país.

En términos generales, el diagnóstico de las brechas busca identificar los cuellos de botella más limitantes para el desarrollo de un país, basado en un análisis de las diferentes dimensiones de cada brecha y de sus principales determinantes. En primer lugar, reconociendo la multidimensionalidad de las brechas, se trata de establecer cuáles se consideran más relevantes en el contexto específico del país. Por ejemplo, en el caso de la brecha de infraestructura, el presente informe se centra en la infraestructura vial y, en el caso de la brecha de educación, se analiza la calidad de la educación. En segundo lugar, después de evaluar la relevancia de esas dimensiones con la ayuda de los indicadores adecuados, se prosigue con el análisis de sus respectivos determinantes y factores subyacentes, es decir, la estructura social y económica del país y su institucionalidad.

En el análisis de los determinantes y factores subyacentes, el diagnóstico de las brechas requiere un conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos, así como puntos de referencia apropiados. Además, se establece un orden jerárquico de los principales determinantes y subdeterminantes según sus respectivas líneas causales, en forma de árbol de decisión. Estas herramientas permiten un análisis estructurado y transparente de cada brecha. De ese modo, los analistas pueden aplicar sus conocimientos expertos sobre el área de que se trate y la estructura económica y social del país, con miras a definir los principales obstáculos y cuellos de botella que entorpecen el desarrollo productivo, sostenible e inclusivo.

La premisa central del diagnóstico de las brechas es la necesidad de establecer prioridades entre las diferentes brechas estructurales y sus respectivos determinantes, con el fin de enfocar las políticas de desarrollo en los cuellos de botella más importantes. En un contexto de escasos recursos (financieros y de capacidad técnica) que no permiten abordar todas las brechas a la vez (lo que constituiría la mejor alternativa (*first best*)), la priorización entre diferentes brechas no representa una solución óptima, pero resulta superior a otras alternativas. En ese sentido, se trata de un enfoque basado en la teoría de la segunda mejor alternativa, que busca la mejor solución en presencia de una o más distorsiones que impiden llegar a una solución óptima².

La metodología del diagnóstico de las brechas se basa en la tradición del diagnóstico del crecimiento, propuesto por Hausmann, Rodrik y Velasco (2008)³. Por un lado, comparte con esos autores el enfoque basado en la segunda mejor alternativa y, por otro, aplica el mismo principio de análisis jerárquico de los principales determinantes y subdeterminantes, ordenados en forma de árbol de decisión, según sus respectivas líneas causales. No obstante, el diagnóstico de las brechas representa un marco más amplio y flexible que el diagnóstico del crecimiento. Este se limita a un análisis de los determinantes del crecimiento económico, basado en un modelo estándar con suposiciones muy hipotéticas, como el pleno empleo y una estructura productiva homogénea. Por su lado, el diagnóstico de las brechas ofrece una mirada multidimensional del desarrollo, que permite incluir determinantes tales como la estructura productiva de una economía, la institucionalidad del mercado laboral y la estructura social en términos de las oportunidades para diferentes grupos, entre muchas otras cosas⁴.

² Véase, por ejemplo, en Lipsey (2007), un análisis de la teoría basada en la segunda mejor alternativa, que se originó en Lipsey y Lancaster (1956).

³ Publicado por primera vez como documento de trabajo en 2005.

⁴ Véase en Kaldewei (2015) y Pardo Beltrán (2014) un análisis más completo del diagnóstico del crecimiento y su relación con el diagnóstico de las brechas.

En línea con la argumentación de Hausmann, Rodrik y Velasco (2008), la priorización entre las brechas y sus respectivos determinantes representa una solución basada en la segunda mejor alternativa, frente a las limitaciones de las otras posibles alternativas. En teoría, un país podría enfrentar las brechas estructurales de distintas maneras. Por ejemplo, se podría intentar abordar todas las brechas de manera simultánea (escenario basado en la primera y mejor alternativa). No obstante, dada la escasez de recursos (tanto financieros como de capacidad técnica y capital político para implementar reformas) esa solución no resulta factible bajo ningún escenario realista. Por otro lado, a falta de un abordaje simultáneo, se podría intentar enfrentar el mayor número posible de brechas a la vez. Sin embargo, esa alternativa no garantiza el mejor resultado. Al contrario, existe el peligro de empeorar la situación, debido a posibles externalidades negativas (como podría suceder en el caso de una liberación de la cuenta de capital de la balanza de pagos, ante la ausencia de un sistema financiero interno estable y competitivo). O, por último, en presencia de externalidades entre las brechas, otra opción podría ser aplicar una estrategia de reformas que tome en cuenta todas las interrelaciones y evite las externalidades negativas. No obstante, eso tampoco representa una solución factible, pues una evaluación *ex ante* de todas las externalidades requiere un conjunto demasiado amplio de información y capacidad de cómputo.

Frente a esa imposibilidad de lograr un escenario óptimo o basado en la primera y mejor opción (*first best*) y los inconvenientes de las otras alternativas, queda la segunda mejor alternativa (*second best*): el análisis de las brechas y sus determinantes para identificar, definir y priorizar las restricciones más limitantes al desarrollo. Es decir, se trata de identificar y definir el o los cuellos de botella cuya superación tendría el mayor efecto directo en el desarrollo del país sin considerar todas las posibles interrelaciones. Si se logra identificar la restricción que tiene el mayor efecto directo, no se necesita un análisis exhaustivo de las interrelaciones ya que, cuanto mayor sea el efecto directo, menor sería el impacto relativo de posibles efectos secundarios. Además, pese a la dificultad de evaluar estos efectos *ex ante*, se pueden estimar *ex post*, de manera que se pueda identificar a los perdedores de las reformas necesarias y, si fuera necesario, compensarlos por el perjuicio sufrido.

En resumen, el diagnóstico de las brechas representa un enfoque basado en la segunda mejor alternativa (debido a la restricción de recursos que impide una solución óptima) que busca identificar las restricciones limitantes del desarrollo en el contexto específico de un país. Con ese fin, propone un marco de análisis flexible, pero a la vez estructurado y transparente que permita evaluar las brechas en sus diferentes dimensiones y sus respectivos determinantes. En ese contexto, la priorización de una brecha y sus determinantes depende de la percepción sobre el impacto de su superación en el desarrollo del país.

Cabe resaltar que el contexto específico en que se encuentra el país en el momento del análisis es un condicionante clave para la priorización de las brechas. Es decir, el análisis representa una instantánea de la situación y los retos del desarrollo en un momento dado, y la priorización y las recomendaciones políticas correspondientes se refieren a los cuellos de botella que existen en ese mismo momento histórico que vive el país. De ahí que la priorización y las recomendaciones resultantes sean muy específicas para el país y el momento dados. No sería posible aplicarlas ni a otro país, ni al mismo país en otra ocasión. De hecho, una vez establecidas las brechas prioritarias, habrían de definirse e implementarse las políticas necesarias para su superación. Como resultado, en el futuro esa brecha cesaría de ser una restricción limitante para el desarrollo y otra brecha ocuparía su lugar.

El diagnóstico de las brechas consta, a grandes rasgos, de cinco fases analíticas (véase el diagrama I.1). En la primera, se trata de preseleccionar las brechas, con el fin de centrar el análisis en las que se estimen más relevantes para el país, *ex ante*. Las tres siguientes fases corresponden al análisis de diagnóstico *per se*, desde el diseño del árbol de decisión respecto de cada brecha y la selección de indicadores apropiados para los determinantes, hasta la identificación de las restricciones limitantes. En la última fase se recogen los resultados del análisis y se sugieren estrategias de política para superar las restricciones limitantes y cerrar las brechas prioritarias.

Diagrama I.1
Fases de análisis de las brechas estructurales



Fuente: Elaboración propia.

En las próximas secciones (C a E), se presentan con mayor detalle los elementos y pasos analíticos de las fases 2 a 4, desde la elaboración de los árboles de decisión y la selección de indicadores y puntos de referencia apropiados, hasta la metodología del diagnóstico diferencial. A su vez, el resto de la presente sección se dedica a examinar algunos aspectos metodológicos del diagnóstico de las brechas.

C. El árbol de decisión como herramienta de análisis

A fin de establecer prioridades entre las distintas brechas y formular recomendaciones políticas con miras a su superación, no basta con una medición unidimensional de las brechas *per se*. Más bien, el análisis a fondo requiere, por un lado, varios indicadores para cada brecha que se pretende analizar y, por otro, el examen de los determinantes y factores subyacentes detrás de las brechas observadas. Lo primero, porque las brechas estructurales tienen un carácter multidimensional que resulta difícil de medir con un solo indicador. Lo segundo, porque la superación de cada brecha requiere políticas específicas que tomen en cuenta y enfrenen sus más importantes causas y determinantes.

Cabe resaltar que entre esos determinantes se pueden hallar otras brechas (por ejemplo, la brecha de educación puede ser un determinante de las brechas de pobreza y de desigualdad). Aunque no se pretende reflejar todas las interrelaciones o efectos secundarios entre las brechas, se toma nota de estas relaciones causales, que pueden ser un claro indicio de la importancia relativa de las diferentes brechas.

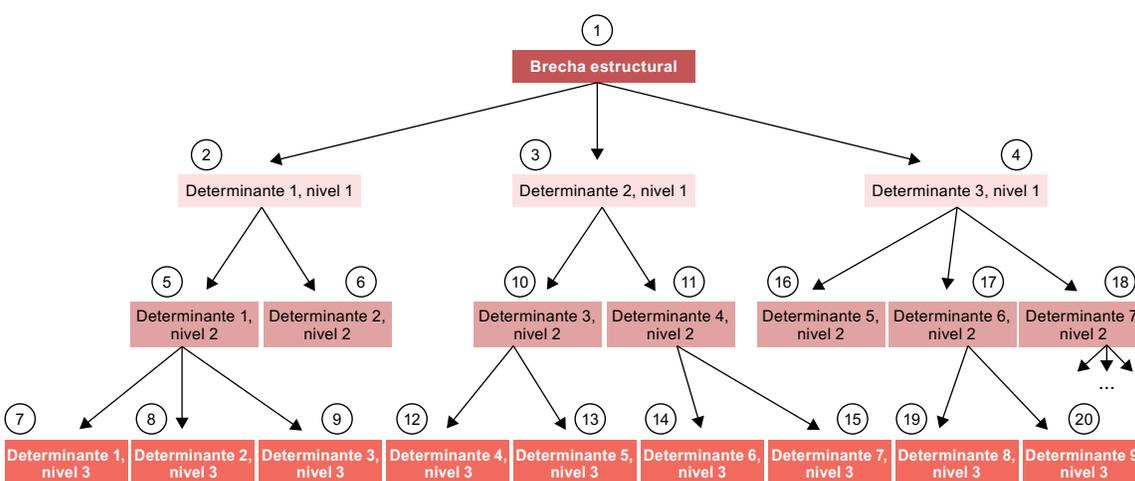
Las brechas de género y de medio ambiente juegan un papel especial en este contexto, ya que afectan a todas las demás brechas y sus determinantes a diferentes niveles, aunque en distintos grados. En ese sentido, se pueden considerar como brechas transversales, que habría que analizar en el contexto de las demás, apoyándose en los resultados de su análisis. Con ese fin, habría que desagregar, en la medida de lo posible, los indicadores que se usan para la evaluación de las demás brechas y sus respectivos determinantes, según el impacto diferencial en hombres y mujeres, y en relación con su impacto en el medio ambiente. Otra brecha transversal que no figura entre las 11 brechas originales definidas en CEPAL (2012b), es la brecha de etnicidad, que puede ser más relevante para algunos países que para otros.

Las demás brechas (que se pueden llamar “verticales”, a diferencia de las mencionadas “transversales”) se analizan según la pauta general que se presenta con mayor detalle en esta y las siguientes secciones (C a E). Dicha pauta consiste en la cuantificación y evaluación de las diferentes dimensiones y, de forma sucesiva, los respectivos determinantes de cada brecha, para establecer cuáles representan restricciones limitantes. Específicamente, se emplea un “árbol de decisión” que identifica los principales determinantes y factores subyacentes de cada brecha y los ordena según sus respectivas líneas de causalidad.

Tal como se mencionó antes, el árbol de decisión es una herramienta analítica que identifica y organiza los posibles determinantes de cada brecha según las líneas de causalidad establecidas por la teoría y las observaciones empíricas, tomando en cuenta la estructura social y económica del país y su institucionalidad. En consecuencia, los nodos (determinantes) y el diseño (líneas causales) del árbol son específicos para cada país, ya que reflejan su situación particular en cada momento histórico.

En el diagrama I.2 se muestra el esquema de un árbol de decisión, donde los nodos representan los determinantes y subdeterminantes de una brecha. Los diferentes niveles y las conexiones (que forman las ramas del árbol) representan el orden jerárquico y las líneas causales entre los determinantes y subdeterminantes, desde los más directos o endógenos en el primer nivel hasta los más indirectos o exógenos en el último nivel.

Diagrama I.2
Esquema de árbol de decisión



Fuente: Elaboración propia.

Durante la fase de análisis, las flechas guían el proceso de diagnóstico diferencial (paso por paso, de arriba a abajo) que sigue las relaciones causales entre la brecha y sus determinantes y subdeterminantes. En cada paso del diagnóstico, se formula la misma pregunta: ¿cuál de los determinantes que pertenecen al mismo nodo es el más relevante o limitante de la brecha (en el caso de los determinantes del primer nivel) o del determinante anterior (en el caso de los niveles inferiores)?⁵ Para responderla, se usan los indicadores y puntos de referencia establecidos, junto con el conocimiento experto del lado de los investigadores para evaluar los impactos relativos de los diferentes determinantes e identificar el más limitante.

Una vez establecido este, se prosigue con el análisis de sus respectivos subdeterminantes en el nivel inferior, repitiendo la misma pregunta analítica a ese nivel. En cambio, los determinantes que no se consideran limitantes no requieren un seguimiento de análisis de sus respectivos subdeterminantes. De esa manera, acertando y descartando determinantes como limitantes o no, el analista llega de la brecha a los determinantes más limitantes en cada nivel, hasta el último. Más abajo se analiza en mayor detalle este proceso de diagnóstico diferencial (véase la sección E).

Para la identificación de los dos elementos constituyentes del árbol de decisión (determinantes y líneas causales), se apoya tanto en factores y relaciones establecidos por las teorías económicas y sociales como en los observados empíricamente, en el contexto del país. Cabe destacar que, en el diseño del árbol, que representa un paso previo al diagnóstico propiamente dicho, se busca abarcar una gama

⁵ En el anexo de este capítulo se presenta la secuencia jerárquica de preguntas analíticas que se siguen en el proceso de diagnóstico.

amplia de potenciales determinantes. Es decir, el árbol no solo incluye los determinantes que parecen más limitantes a primera vista (los que dominan la discusión pública), a fin de no restringir indebidamente la visión ni saltar a conclusiones. Por el contrario, un árbol de decisión bien diseñado permite una nueva mirada, a partir de un análisis estructurado y transparente que evalúa cada determinante sobre la base de indicadores y puntos de referencia verificables, a fin de establecer si en realidad es limitante o no.

El árbol de decisión que se presenta más adelante es una versión esquemática que habría que modificar y adaptar para el análisis de cada brecha específica. No obstante, la estructura del árbol debe mantener las siguientes características. En primer lugar, debe tener por lo menos dos o tres niveles de determinantes y subdeterminantes por debajo de la brecha, para facilitar un análisis de los factores que realmente están detrás de los cuellos de botella observados. A su vez, no se aconseja establecer más de cuatro o cinco niveles, ya que tienden a diluir el análisis, al incorporar determinantes que no guardan una relación directa con la brecha. La pregunta clave en este contexto es hasta dónde se quiere llegar con el análisis. Idealmente, los determinantes del nivel más bajo del árbol son relevantes desde un punto de vista teórico y empírico, exógenos a la brecha en cuestión, y representan variables de política que se pueden cambiar o reformar si se considera necesario (en ese sentido, la etnicidad o el género no se prestan como determinantes, pero sí las diferentes manifestaciones del racismo y de la discriminación de género, ya que estos últimos pueden estar sujetos a cambios sociales). En segundo lugar, debe establecerse más de un determinante por cada nodo, para poder distinguir entre diferentes alternativas. Solo a través de un análisis comparativo entre diferentes determinantes se logra el diagnóstico diferencial necesario para definir las restricciones más limitantes. En ese sentido, un nodo con un solo determinante o subdeterminante representa una rama acotada que, en realidad, habría que subsumir en un solo nodo⁶.

Dicho esto, no se necesita ni una simetría ni un equilibrio entre las diferentes ramas del árbol. Según las líneas causales en cada caso, un determinante puede tener dos o más subdeterminantes, y una rama se puede extender por uno o más niveles de determinantes.

D. Indicadores idóneos para la evaluación de las brechas y sus determinantes

Una vez establecido el árbol de decisión, con sus determinantes y líneas causales, el paso siguiente consiste en la identificación y definición de los indicadores apropiados para su análisis. Cada dimensión de la brecha que se pretende analizar y cada determinante y subdeterminante requiere uno o más indicadores para evaluar si representan en realidad una restricción limitante.

Esos indicadores pueden ser cuantitativos (por ejemplo, PIB por trabajador, coeficiente de Gini, promedio de años de escolaridad o número de médicos por cada 1.000 habitantes), cualitativos (típicamente basados en encuestas, por ejemplo, sobre la calidad del sistema de educación, la calidad de la infraestructura y los factores más problemáticos para hacer negocios, así como algunas evidencias anecdóticas) y compuestos (por ejemplo, el índice de desarrollo humano y el índice de competitividad global).

Otro aspecto relevante de los indicadores sería su cobertura geográfica. Se distinguen, por un lado, una amplia cobertura geográfica, es decir la amplia disponibilidad de un indicador en diferentes países y, por otro, una cobertura más reducida. Esta se observa en los indicadores más específicos que permiten evaluar una brecha o un determinante dado en el contexto nacional o subnacional. Un ejemplo de este contraste es la medición de la calidad de la educación, para lo que existen varios indicadores (cuantitativos y cualitativos) de diferentes grados de cobertura geográfica y especificidad. El indicador que tiene la más amplia cobertura de países es la clasificación de la calidad del sistema educativo, basada en encuestas y publicada por el Foro Económico Mundial como parte de su índice de competitividad global (cobertura de

⁶ Por ejemplo, si el único determinante de la insuficiencia de profesores es la falta de programas de formación, ambos factores se pueden colapsar en un solo determinante: la falta de programas de formación de profesores.

23 países de América Latina y el Caribe). También existen indicadores cuantitativos, basados en exámenes internacionales estandarizados, pero con menor cobertura geográfica (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, 15 países de la región; Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), 9 países de la región). Por último, se pueden utilizar indicadores específicos de cada país, diseñados para evaluar la calidad de la educación a distintos niveles de escolaridad y en diferentes instituciones educativas.

Mientras que los indicadores de mayor cobertura se prestan a una comparación internacional o con países pares de la región, los índices más específicos pueden ser más apropiados para evaluar la situación particular del país, medir su trayectoria en el tiempo y analizar diferencias a nivel subnacional (véase también el análisis de los puntos de referencia más abajo).

Más allá de la consideración de los diferentes tipos de indicadores, la selección de los indicadores adecuados para la evaluación de las brechas y sus determinantes se rige por dos principios. En primer lugar, el grado en que un indicador logra captar correctamente la dimensión de la brecha o el determinante de que se trate y, en segundo lugar, su utilidad para medir o evaluar su impacto. En ese contexto, una mayor especificidad (posiblemente en perjuicio de una mayor cobertura de países) tiende a ser una ventaja, aunque puede dificultar la comparabilidad internacional. Otros aspectos a considerar son la disponibilidad y el fácil acceso al indicador, así como su disponibilidad a nivel desagregado (por subregión, residencia rural o urbana, sexo, etnicidad) según las dimensiones que se quieran analizar.

Tanto la identificación, la definición y el acceso a indicadores específicos del país como la tarea de medir y evaluar el impacto de la brecha y sus determinantes, resaltan la importancia de conocimientos especializados a nivel nacional para el análisis, y el papel clave de las instituciones públicas en ese sentido.

Por último, cabe recordar que ningún indicador puede captar el 100% de una brecha ni de sus determinantes, por lo que nunca será más que un indicador indirecto (*proxy*). De ahí que sea recomendable utilizar más de un indicador por dimensión de la brecha, y por determinante, para una mejor aproximación y una evaluación de su impacto más fundamentada.

Con el fin de evaluar el impacto de una dimensión de la brecha o de uno de sus determinantes (y establecer si se trata en realidad de una restricción limitante) un primer indicio puede ser el tamaño de la brecha, pero habría que considerar algunos aspectos adicionales. Por ejemplo, un alto déficit fiscal (como porcentaje del PIB) puede ser un indicio de una importante brecha fiscal (o, mejor dicho, de su dimensión referente a la falta de recursos para cubrir los gastos fiscales necesarios para el desarrollo), pero no es suficiente para considerarla realmente limitante. Para ello, se necesita información adicional, por ejemplo, en forma de estimaciones de la sostenibilidad de la deuda pública.

De manera similar, en el caso de la brecha de educación, los años medios de escolaridad pueden ser un primer indicio para una brecha (dimensión referente a la cobertura). No obstante, desde el punto de vista de la contribución de la mano de obra calificada al dinamismo económico y la generación de ingresos, habría que evaluar el impacto de la escasez de mano de obra calificada en la productividad. Entre los posibles indicadores figuran una estimación de la prima de cualificación (la diferencia salarial entre el trabajo de elevada cualificación y el de baja cualificación), o la pregunta de si la falta de mano de obra calificada se considera uno de los factores más problemáticos para hacer negocios.

En general, diferentes tipos de indicadores pueden ser útiles para evaluar el impacto de una dimensión de una brecha (o sus determinantes) en el desarrollo (la brecha). En primer lugar, los precios sombra indican el potencial impacto de un alivio de una restricción (por ejemplo, la tasa de interés real, respecto del costo del financiamiento). No obstante, los precios sombra no siempre son fácilmente observables, y pueden quedar distorsionados por fallas o regulaciones de mercado. En segundo lugar, los efectos percibidos en el pasado pueden ser útiles si existen antecedentes de cambios de restricciones. En tercer lugar, los comportamientos evasivos se pueden detectar cuando los agentes económicos y sociales adoptan estrategias de mitigación frente a restricciones limitantes (por ejemplo, en el caso de debilidades percibidas en la educación pública se tiende a observar una “fuga” hacia la educación privada). En cuarto lugar, la evidencia indirecta se da cuando se percibe el efecto diferenciado de una restricción en diferentes

ámbitos sociales o sectores económicos (por ejemplo, la brecha de infraestructura de transporte suele afectar más a la producción de bienes que a la de servicios y más a los productos transables que a los no transables). En quinto lugar, la percepción se puede medir a través de encuestas para determinar las restricciones que se perciben como las más limitantes. No obstante, hay que interpretar con cuidado ese tipo de indicador, ya que puede presentar sesgos. En sexto lugar, mediante un proceso de eliminación durante el análisis, en el que se descarten todos los otros determinantes como no limitantes, se concluiría que el determinante que no se pueda descartar sería el único factor limitante.

Frente a las dificultades que puede presentar la selección de indicadores adecuados, y sus posibles distorsiones y sesgos, cabe resaltar la importancia de un conocimiento experto de parte del investigador (tanto de la estructura social y económica del país como de su institucionalidad) para evaluar la validez de un indicador y su utilidad respecto de la evaluación de un determinante dado. Además, el uso de más de un indicador por determinante ayuda a establecer desde diferentes perspectivas si este se puede considerar como limitante o no. En ese contexto, también cabe recordar la validez de la información cualitativa, y hasta de la evidencia anecdótica si fuera necesario. Es más importante incluir un potencial determinante dentro del árbol de decisión que eliminarlo por una supuesta falta de indicadores para su medición.

Para el análisis, cada indicador además requiere un punto de referencia. Este puede ser externo (la comparación con el desempeño de otros países o grupos de países, o con un valor de referencia absoluto) o interno (referente a las necesidades de desarrollo del mismo país). Por ejemplo, la cobertura de la infraestructura vial de un país se puede comparar con la de otros países de la región, o el promedio de los países de la OCDE, ambos como puntos de referencia externos⁷. También se puede evaluar en comparación con las necesidades estimadas para el logro de metas nacionales de desarrollo específicas (una reducción de los costos logísticos, una mejor conexión entre regiones), o con el desempeño de esta misma variable en el país en el pasado reciente, como puntos de referencia internos⁸.

Lo importante es tener un punto de comparación bien definido para el nivel de cada indicador o su evolución en el tiempo, con el fin de evaluar su importancia relativa. La selección de un punto de referencia depende, entre otras cosas, de la cobertura geográfica del indicador: los que tienen gran cobertura se prestan a comparaciones internacionales, mientras que los más específicos suelen requerir puntos de referencia internos. Si es posible, sería conveniente utilizar un punto de referencia interno y uno externo.

Por último, si se decide analizar las brechas transversales (es decir, las de género y medio ambiente, que figuran entre las 11 enumeradas en CEPAL (2012b) pero, según el contexto nacional, posiblemente también la de etnicidad) se requiere un análisis de los indicadores a nivel desagregado respecto de estas dimensiones.

Tal como se argumentó más arriba, las brechas transversales afectan a todas las demás brechas (verticales) y sus determinantes, por lo que habría que analizarlas en ese contexto. Es decir, según las brechas transversales que se quieran analizar, se requiere un análisis de los indicadores de las demás brechas y sus determinantes en forma desagregada, en relación con su impacto diferencial en hombres y mujeres, la etnicidad o el impacto en el medio ambiente. Ese conjunto de información desagregada, a su vez, formaría la base del análisis de las brechas transversales de que se trate.

E. Método analítico: el diagnóstico diferencial

Sobre la base del árbol de decisión y los indicadores con sus respectivos puntos de referencia, se implementa el análisis de cada brecha, siguiendo un proceso de eliminación paso por paso, o de diagnóstico diferencial. En ese proceso se evalúan las diferentes dimensiones de la brecha y sus

⁷ Otro ejemplo de un punto de referencia externo, absoluto, sería una cobertura del 100% (u otro porcentaje) de la educación primaria o secundaria.

⁸ Basado en estudios sectoriales y metas de desarrollo nacionales.

respectivos determinantes (con la ayuda de los indicadores y puntos de referencia pertinentes) a fin de establecer a cada nivel de análisis cuáles son las restricciones más limitantes. El proceso sigue las ramas del árbol de decisión de manera jerárquica desde arriba hacia abajo, hasta identificar una cadena causal desde la dimensión más relevante de la brecha hasta sus determinantes y subdeterminantes más limitantes. Una vez identificados esos cuellos de botella, se pueden priorizar y diseñar las políticas requeridas para su superación.

Cabe recordar que (debido a las interrelaciones entre las brechas) se puede dar el caso de que una brecha se identifique como determinante limitante de otra. Con miras a una priorización entre las diferentes brechas, esto sería un importante indicio para priorizar la brecha que representa el determinante limitante.

En un primer paso de análisis, se trata de establecer la relevancia de la brecha en la dimensión o las dimensiones que se eligieron para el análisis. Aunque la brecha se haya seleccionado *ex ante*, hay que establecer que realmente presenta una restricción importante para el desarrollo, y cuál de sus diferentes dimensiones es la más limitante. Esto se logra con la ayuda de los indicadores seleccionados y sus respectivos puntos de referencia.

El análisis de cada indicador consiste en su medición y discusión, al ser posible incluso con su tendencia en el tiempo y a nivel desagregado (por subregión, residencia rural o urbana, sexo y etnicidad, según las brechas transversales que se quieran analizar). En comparación con el punto de referencia (interno o externo), se puede evaluar la magnitud de un eventual rezago, su tendencia reciente y el impacto en diferentes grupos de población (según el nivel de desagregación). A nivel de brecha (más que a nivel de determinantes) convendría utilizar indicadores con puntos de referencia tanto externos como internos, pues ello agregaría un marco adicional de comparación para evaluar la relevancia de la brecha. Obviamente, para una comparación internacional, se necesitarían indicadores de amplia cobertura geográfica.

El análisis descriptivo y comparativo de cada indicador, junto con la interpretación de los expertos del país, forma la base del diagnóstico de las brechas: a cada nivel del árbol de decisión, este análisis es lo que decide si una dimensión de la brecha o un determinante se deben considerar limitantes o no.

Una vez establecida la relevancia de la brecha en sus diferentes dimensiones y, dado el caso, identificada la dimensión más limitante, se procede con el análisis de sus determinantes más directos (del primer nivel), o sea, los nodos ubicados directamente por debajo de la brecha en el árbol de decisión. No obstante, solo se procede con el análisis de los determinantes de las dimensiones relevantes de la brecha. Es decir, si alguna de las dimensiones de la brecha se ha descartado como no limitante, se omitiría el análisis de las ramas correspondientes del árbol. Según la lógica del diagnóstico de las brechas, si una dimensión de la brecha no se considera limitante, tampoco hace falta analizar sus determinantes.

A partir de ese primer nivel de determinantes, y a lo largo del proceso que sigue las ramas del árbol de decisión desde arriba hacia abajo, el análisis sigue estrictamente la lógica de un diagnóstico diferencial: al observar una condición (la brecha), se busca identificar su más probable causa (el determinante limitante) entre las diferentes posibilidades. El ejercicio de acertar en unas posibles causas y descartar otras se lleva a cabo con la ayuda de los síntomas observados (los indicadores), junto con una cuidadosa anamnesis (el conocimiento experto de la estructura social y económica, y de la institucionalidad del país). Una vez identificadas las causas más probables (los determinantes limitantes), se procede a su análisis en el próximo nivel, más abajo en el árbol de decisión, siguiendo las ramas correspondientes y dejando a un lado las que están asociadas con los determinantes descartados⁹.

Cabe resaltar la importancia del aspecto diferencial del diagnóstico: si bien el árbol de decisión incluye una amplia gama de posibles determinantes, en la fase de análisis se trata de priorizar entre ellos, identificando los más limitantes a cada nivel. Es decir, aunque todos los determinantes en el mismo nodo del árbol sean importantes, se trata de identificar el que represente el cuello de botella en ese momento dado: la restricción cuyo levantamiento tendría el mayor impacto en el avance hacia el cierre de la brecha.

⁹ En el anexo de este capítulo se presenta una secuencia de preguntas analíticas que ilustran el proceso del diagnóstico diferencial en los diferentes niveles del árbol.

De ahí que, más allá de la comparación de los indicadores con sus respectivos puntos de referencia, se trata de comparar los impactos percibidos de los diferentes determinantes en la brecha o el determinante al nivel superior, basado tanto en los indicadores como en los conocimientos expertos de los analistas. Además, se requiere una buena dosis de criterio y pragmatismo, ya que muchas veces la solución no será muy obvia, pero habrá que tomar decisiones, basadas en razonamientos fundados y transparentes. Dicho esto, se puede dar el caso de que más de un determinante se considere limitante. Es posible que se escoja más de uno y se siga con el análisis de las ramas correspondientes. Sin embargo, sería contraproducente elegir todos los determinantes en el mismo nodo, pues ello no permitiría llegar a ninguna conclusión sobre las prioridades del desarrollo. Ahora bien, no obstante el rol importante de la interpretación y el criterio del analista, cabe subrayar que no todo vale en el análisis. La estructura analítica-causal del árbol de decisión asegura el rigor analítico de la argumentación, apoyada en indicadores transparentes y verificables.

Al final de ese proceso de diagnóstico diferencial (que se repite a cada nivel del árbol de decisión hasta llegar a los determinantes más indirectos o exógenos) se habrán identificado una o varias cadenas causales de restricciones más limitantes para el cierre de la brecha. En un paso posterior, esos resultados (junto con los resultados de análisis de las demás brechas) conforman la base para diseñar las políticas necesarias con miras a su superación. Esas políticas, a su vez, deberían considerarse prioritarias en el contexto de las políticas de desarrollo, ya que su implementación tendría el mayor impacto directo en las brechas estructurales del desarrollo del país.

F. Conclusión

El enfoque de las brechas estructurales planteado por la CEPAL como alternativa al criterio de ingreso per cápita es coherente con una visión multidimensional del desarrollo. Dicha visión no solo debe estar orientada a mejorar los estándares de vida de las personas, sino a lograr procesos de crecimiento sostenibles e inclusivos que contrarresten la desigualdad social y la heterogeneidad productiva que caracteriza a los países de América Latina y el Caribe y, en general, a los de renta media.

En ese sentido, el análisis y la priorización de las brechas y sus principales determinantes pueden, por un lado, ayudar a repensar la clasificación de países receptores de AOD. Por ejemplo, podría establecerse un sistema de autoselección y clasificación de esos países, según las necesidades que ellos mismos identifiquen como prioritarias para sus objetivos de desarrollo.

Por otro lado, tal priorización de las brechas, a nivel nacional, puede apoyar los mecanismos existentes para el diseño y análisis de las políticas de desarrollo, al centrar la mirada en los principales cuellos de botella del momento y el contexto específicos.

Como aplicación práctica del enfoque de las brechas, el diagnóstico de brechas representa la herramienta analítica que permite priorizar entre las brechas y sus principales determinantes a nivel de país. Es a la vez ecléctico y pragmático, y se adapta a la realidad de cada país. Basado en las relaciones causales observadas, así como en un conjunto de indicadores y puntos de referencia adecuados, y el conocimiento experto de los analistas, facilita un análisis estructurado y transparente de cada brecha, tomando en cuenta la estructura social y económica del país y su institucionalidad.

Desde un punto de vista práctico, la implementación del diagnóstico de las brechas por equipos de expertos nacionales, de diferentes disciplinas y provenientes de distintas instituciones, asegura el manejo necesario de las idiosincrasias de un país, así como el acceso a la información requerida para el análisis. Además, el carácter interinstitucional de este ejercicio promueve la cooperación por encima de las separaciones tradicionales de competencias, con lo que se facilita una vista más amplia y se hace justicia a la multidimensionalidad e interconexión entre las brechas.

En los siguientes capítulos de este informe se presentan los resultados del trabajo analítico de los grupos de expertos de Costa Rica en relación con las brechas de pobreza, desigualdad y educación, así

como la brecha transversal de género y las de productividad e innovación, infraestructura y fiscalidad. Esas brechas fueron preseleccionadas durante el trabajo preparatorio del presente estudio, como las más relevantes ex ante, teniendo en cuenta la situación actual y las prioridades políticas y cívicas del país.

Con la excepción del capítulo referente a la brecha transversal de género, todos los capítulos siguen la misma estructura: en la introducción, se identifica y se define la brecha, se establece su relevancia en la dimensión o las dimensiones que se estiman más relevantes para el análisis y se presentan los mensajes principales. En la sección siguiente, se presenta el árbol de decisión y se discuten los determinantes y líneas causales. Luego se expone el diagnóstico diferencial de la brecha y sus determinantes, siguiendo las líneas causales del árbol de decisión. En la última sección se resumen las cadenas causales de los determinantes que se establecieron como los más limitantes y se concluye con un esbozo de las recomendaciones políticas correspondientes.

Anexo I.A1

Diagnóstico de las brechas: secuencia de preguntas analíticas (correspondiente al árbol de decisión que aparece en el diagrama I.2)¹⁰

1. Según los indicadores, ¿existe una brecha? ¿Cuál es su dimensión más limitante?
 - Sí: proceder a los nodos 2, 3 y 4.
 - No: proceder a otra brecha.
2. Según los indicadores, ¿la brecha se debe principalmente al “determinante 1, nivel 1”?
 - Sí: proceder a los nodos 5 y 6.
 - No: proceder al nodo 3.
3. ... ¿o se debe más bien al “determinante 2, nivel 1”?
 - Sí: proceder a los nodos 10 y 11.
 - No: proceder al nodo 4.
4. ... ¿o es más limitante el “determinante 3, nivel 1”?
 - Sí: proceder a los nodos 16, 17 y 18.
 - No: si ningún determinante se considera limitante:
 - reanalizar si en realidad existe una brecha.
 - revisar la estructura del árbol de decisión en busca de los determinantes omitidos.
5. Según los indicadores, ¿el “determinante 1, nivel 1” se debe principalmente al “determinante 1, nivel 2”?
 - Sí: proceder a los nodos 7, 8 y 9.
 - No: proceder al nodo 6.
6. ... ¿o se debe más bien al “determinante 2, nivel 2”?
 - Sí: es probable que el “determinante 2, nivel 2” represente un determinante limitante.
 - No: reanalizar si el “determinante 1, nivel 1” es en realidad un determinante limitante.
7. Según los indicadores, ¿el “determinante 1, nivel 2” se debe principalmente al “determinante 1, nivel 3”?
 - Sí: es probable que el “determinante 1, nivel 3” represente un determinante limitante.
 - No: proceder al nodo 8.

¹⁰ Puede ocurrir que más de un determinante en el mismo nodo se considere un factor limitante. En tal caso, se sigue con el análisis de todas las ramas correspondientes. Sin embargo, sería contraproducente elegir todos los determinantes del mismo nodo, pues ello no permitiría llegar a ninguna conclusión sobre las prioridades del desarrollo.

8. ... ¿o se debe más bien al “determinante 2, nivel 3”?
 - Sí: es probable que el “determinante 2, nivel 3” represente un determinante limitante.
 - No: proceder al nodo 9.
9. ... ¿o es más limitante el “determinante 3, nivel 3”?
 - Sí: es probable que el “determinante 3, nivel 3” represente un determinante limitante.
 - No: reanalizar si el “determinante 1, nivel 2” es en realidad un determinante limitante.
10. Según los indicadores, ¿el “determinante 2, nivel 1” se debe principalmente al “determinante 3, nivel 2”?
 - Sí: proceder a los nodos 12 y 13.
 - No: proceder al nodo 11.
11. ... ¿o se debe más bien al “determinante 4, nivel 2”?
 - Sí: proceder a los nodos 14 y 15.
 - No: reanalizar si el “determinante 2, nivel 1” es en realidad un determinante limitante.
12. Según los indicadores, ¿el “determinante 3, nivel 2” se debe principalmente al “determinante 4, nivel 3”?
 - Sí: es probable que el “determinante 4, nivel 3” represente un determinante limitante.
 - No: proceder al nodo 13.
13. ... ¿o se debe más bien al “determinante 5, nivel 3”?
 - Sí: es probable que el “determinante 5, nivel 3” represente un determinante limitante.
 - No: reanalizar si el “determinante 3, nivel 2” es en realidad un determinante limitante.
14. Según los indicadores, ¿el “determinante 4, nivel 2” se debe principalmente al “determinante 6, nivel 3”?
 - Sí: es probable que el “determinante 6, nivel 3” represente un determinante limitante.
 - No: proceder al nodo 15.
15. ... ¿o se debe más bien al “determinante 7, nivel 3”?
 - Sí: es probable que el “determinante 7, nivel 3” represente un determinante limitante.
 - No: reanalizar si el “determinante 4, nivel 2” es en realidad un determinante limitante.
16. Según los indicadores, ¿el “determinante 3, nivel 1” se debe principalmente al “determinante 5, nivel 2”?
 - Sí: es probable que el “determinante 5, nivel 2” represente un determinante limitante.
 - No: proceder al nodo 17.
17. ... ¿o se debe más bien al “determinante 6, nivel 2”?
 - Sí: proceder a los nodos 19 y 20.
 - No: proceder al nodo 18.
18. ... ¿o es más limitante el “determinante 7, nivel 2”?
 - Sí: proceder con el análisis de los subdeterminantes del “determinante 7, nivel 2” (según el mismo proceso de diagnóstico diferencial).
 - No: reanalizar si el “determinante 3, nivel 1” es en realidad un determinante limitante.
19. Según los indicadores, ¿el “determinante 6, nivel 2” se debe principalmente al “determinante 8, nivel 3”?
 - Sí: es probable que el “determinante 8, nivel 3” represente un determinante limitante.
 - No: proceder al nodo 20.
20. ... ¿o se debe más bien al “determinante 9, nivel 3”?
 - Sí: es probable que el “determinante 9, nivel 3” represente un determinante limitante.
 - No: reanalizar si el “determinante 6, nivel 2” es en realidad un determinante limitante.

II. Brecha de pobreza y desigualdad

Introducción

La brecha de la pobreza y, en particular, de la pobreza extrema y la desigualdad social, es una constante en el análisis de la situación que enfrenta Costa Rica y un punto permanente en la agenda de la política pública nacional. Es un tema central dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”, que forma parte de los pilares en que se sustenta la estrategia de la actual administración. Por ese motivo, es fundamental encontrar los determinantes que obstaculizan la reducción de las brechas de pobreza y desigualdad, a fin de establecer acciones prioritarias.

Sobre la base de la metodología del diagnóstico de las brechas (véase el capítulo I), en este capítulo se identifican y analizan los determinantes de la brecha de pobreza y la desigualdad. El análisis se centra en la dimensión de la pobreza extrema por ingresos, por ser la que se encuentra vinculada directamente a problemas estructurales y que conspira contra las posibilidades de atender las necesidades más elementales del ser humano. La aplicación del diagnóstico de las brechas a la pobreza muestra que esta tiene tres principales determinantes: un entorno familiar y social adverso, una inadecuada gestión de programas sociales y un mercado laboral excluyente. Entre estos, el determinante más limitante es el mercado laboral excluyente.

El análisis de la brecha muestra que, a pesar del crecimiento que ha experimentado Costa Rica en los últimos años, la pobreza extrema sigue siendo un fenómeno persistente. Además, no obstante las disparidades regionales, este fenómeno tiende a producirse en todas las regiones del país, por lo que se trata de un fenómeno nacional. Ese estancamiento en el combate contra la pobreza extrema durante dos décadas demuestra que, pese a los esfuerzos que se han realizado por mejorar las condiciones de vida de las personas con mayores limitaciones, no se ha logrado salir de ese atasco.

Los hogares pobres y, en particular, los que se sitúan en la pobreza extrema, tienden a presentar una alta tasa de dependencia demográfica y económica, que se agrava debido a la mayor proporción de jefaturas femeninas (un fenómeno nacional que se ha incrementado en los últimos años). Su vulnerabilidad se refleja en gran parte en el hecho de que la mujer tiene una baja incorporación al mercado de trabajo. El 57,7% de las jefas de hogar en condición de extrema pobreza están fuera del mercado de trabajo o desempleadas. Además, las que están insertas en el mercado de trabajo están ligadas a actividades elementales, en condiciones laborales precarias. Esto, a su vez, responde en parte al bajo nivel educativo de

los hogares pobres y en particular de los que se sitúan en la pobreza extrema, pese al aumento de los niveles de escolaridad en todas las regiones del país. Actualmente, los hogares no pobres tienen en promedio 9,5 años de escolaridad, mientras que los que viven en extrema pobreza tienen 6,2 años de escolaridad. Esa situación limita severamente su inserción en el mercado laboral y hace que sea extremadamente precaria, lo que se refleja en elevados niveles de subempleo e informalidad. Así la escolaridad media de la población en pobreza extrema no solo es muy baja, comparada con los estándares internacionales, sino que es insuficiente para garantizar el acceso a un puesto de trabajo, en condiciones de calidad.

En consonancia con ese análisis, la evidencia disponible muestra que entre 2005 y 2014 la tasa de desempleo de los hogares situados en la extrema pobreza aumentó del 25,6% al 37,3%, y la tasa de desempleo de las mujeres de este grupo se sitúa en un 41,3%. Esta situación permite identificar el mercado laboral como el determinante más limitante para reducir la brecha de pobreza extrema.

Existe una estrecha relación entre la pobreza y la desigualdad económica. En la última década y media, Costa Rica ha incrementado los niveles de desigualdad, contrariamente a la tendencia seguida por América Latina, que ha logrado reducir los coeficientes de Gini. Para 2014, se determinó que alrededor del 40% de los ingresos totales del país son captados por el 15% de la población ocupada. El aumento de la desigualdad económica, medida en términos de ingreso, ha ido acompañado de una mayor concentración de la riqueza.

El incremento de la desigualdad es un fenómeno que afecta tanto a las zonas urbanas como a las rurales y se explica, en gran parte, por la exclusión de los segmentos más pobres del sistema educativo y, por ende, del mercado de trabajo. A esa situación contribuye una política tributaria y salarial regresiva. En suma, al igual que en el análisis de la brecha de pobreza, también se plantea el mercado de trabajo como el determinante más limitante para enfrentar la concentración de la riqueza. En ese sentido, se observa que el mercado laboral es excluyente y las políticas salariales actuales no contribuyen a una distribución equitativa de los ingresos.

Costa Rica se enfrenta actualmente a una disyuntiva porque, a pesar del crecimiento económico, no se han ampliado las posibilidades que ofrece el mercado laboral. Por el contrario, se experimenta un incremento del desempleo y de la subutilización de la mano de obra. Ello ha contribuido a que las acciones para reducir la pobreza no hayan resultado eficaces y a que la sociedad se enfrente a un incremento de la desigualdad de los ingresos sin precedentes en el país, que está fragmentando el tejido social.

Este capítulo contiene seis apartados. Después de la introducción, en el segundo apartado se presenta de manera sucinta el árbol de decisión correspondiente a la pobreza y la desigualdad, con sus respectivos determinantes. En el tercer apartado se aplica la metodología del diagnóstico diferencial con el fin de establecer, en un primer paso, la importancia de la pobreza extrema en Costa Rica (comparando la situación en el contexto internacional y el nacional) y, después, analizar los determinantes que causan y alimentan la existencia de la brecha de pobreza. En el cuarto apartado se aborda la desigualdad de ingresos y se analizan los indicadores nacionales e internacionales adecuados para establecer los determinantes más limitantes de la brecha. Las reflexiones finales se encuentran en la sección de conclusión.

A. Árbol de decisión de la brecha de pobreza y desigualdad

En la brecha de pobreza y desigualdad interviene una serie de factores, tanto económicos, como sociales y culturales. El análisis de la brecha de pobreza se centra en la dimensión de la pobreza extrema, medida en función de los ingresos y de su desigualdad.

Se escogió la dimensión de la pobreza extrema por ser la que está vinculada más directamente a factores estructurales (como se verá más adelante en el análisis de esta dimensión). Además, porque constituye un tema central dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante” y forma parte de los pilares en que se sustenta la estrategia de la actual administración.

Por ese motivo, el análisis de la brecha de pobreza pone un interés especial en conocer los determinantes que inciden en la pobreza extrema. Quienes se encuentran en esa situación constituyen el grupo de población que enfrenta las condiciones de vida más precarias y su solución está relacionada con factores de naturaleza estructural.

De acuerdo a la metodología del diagnóstico de las brechas, y tal como se detalla en el diagrama que muestra el árbol de decisión de la brecha de pobreza y desigualdad, la brecha de pobreza extrema depende de tres principales determinantes:

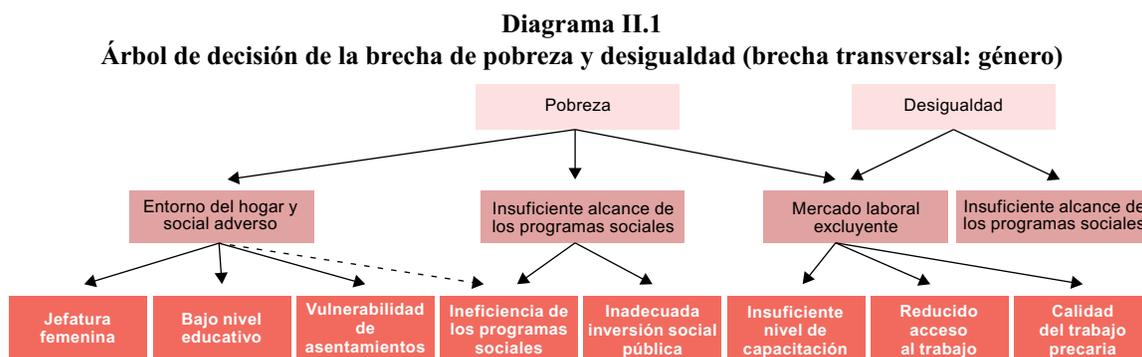
- i) entorno familiar y social adverso;
- ii) insuficiente alcance de los programas sociales, y
- iii) mercado laboral excluyente.

El primer determinante se refiere al entorno familiar y social adverso que enfrentan los hogares en situación de extrema pobreza y que condiciona sus posibilidades reales de superar con los recursos personales y en su propio contexto los factores limitantes para vivir una vida digna. A su vez, ese determinante tiene tres subdeterminantes. Los dos primeros son el bajo nivel educativo y la creciente presencia de jefaturas de hogar femeninas. El tercero es la vulnerabilidad de los asentamientos pobres, que limita el acceso de sus habitantes a los servicios que tiene la mayoría de la población. Esto los estigmatiza y favorece un entorno cultural que contribuye a perpetuar la pobreza.

El segundo determinante de la brecha de pobreza extrema es el insuficiente alcance de los programas sociales. Si bien es cierto que el Estado costarricense cuenta con un amplio conjunto de programas sociales que han contribuido a la buena calidad de vida de que goza la mayoría de la población, no siempre el acceso a esos programas o la oferta de servicios se ajustan a las necesidades de la población que vive en extrema pobreza. Los subdeterminantes que se analizan en este contexto son la eventual ineficiencia de los programas sociales y la inversión social pública (ISP) inadecuada.

El tercer determinante, y de hecho el más limitante, es el mercado de trabajo. Este factor explica la persistencia de la pobreza y su análisis se relaciona directamente con un inadecuado nivel de capacitación. Ello condiciona el tipo de puestos de trabajo a los que pueden acceder las personas pobres y, por ende, también el nivel de ingresos que perciben por su participación en el mercado laboral. Además del insuficiente nivel de capacitación, se consideran otros dos subdeterminantes del mercado laboral excluyente: el reducido acceso al trabajo y la calidad del trabajo precaria.

En el caso de la desigualdad de ingresos, los determinantes identificados se relacionan precisamente con las condiciones que prevalecen en el mercado de trabajo, como en el caso de la brecha de pobreza. También es importante la política tributaria y salarial que induce a aumentar la inequidad en la distribución de los frutos del desarrollo, siendo el primero el determinante limitante que se define en esta dimensión (véase el diagrama II.1).



Fuente: Elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) de Costa Rica.

B. Análisis de la brecha de pobreza

En este apartado se aplica el método del diagnóstico diferencial a la brecha de pobreza y sus determinantes, siguiendo las líneas causales establecidas en el árbol de decisión (véase el diagrama II.1). En un primer paso, se hace un recuento de los indicadores más relevantes, tanto nacionales como internacionales, para identificar si el país enfrenta en realidad una brecha de pobreza y si hay diferencias importantes en la magnitud y la evolución de ese fenómeno, con respecto a otros países. De igual forma, se busca encontrar si a nivel interno entre regiones existen disimilitudes que expliquen las diferencias en la calidad de vida que ostenta cada una de ellas. Una vez establecida la relevancia de la brecha de pobreza extrema en Costa Rica, se sigue con el análisis de sus respectivos determinantes y subdeterminantes, para identificar los que representan las restricciones más limitantes.

La pobreza es un fenómeno multidimensional que abarca diversos aspectos: culturales, económicos, educativos, sociodemográficos, entre otros. Sin embargo, el factor económico, visto desde la esfera salarial o de ingresos, es el detonante que provoca escasez de recursos para atender las necesidades básicas del hogar (PNUD, 2014; Sauma, Camacho y Barahona, 1997). Ese es el enfoque que se estudia en este documento, medido a partir de tres métodos: dólares per cápita por día, línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas. Los métodos de dólares per cápita por día y línea de pobreza se utilizan para evaluar el comportamiento de Costa Rica en comparación con otros países latinoamericanos. Los métodos de la línea de pobreza y las necesidades básicas insatisfechas se utilizan para realizar comparaciones a nivel nacional.

1. Comparación a nivel internacional¹

a) Método del Banco Mundial

Inicialmente, se analiza la tasa de incidencia de la pobreza extrema (o indigencia) según el criterio establecido por el Banco Mundial, en que se considera en esa condición a la población que vive con menos de 1,25 dólares al día, tomando en cuenta los precios internacionales en paridad de poder adquisitivo (PPA). La misma comparación se realizó con la condición de pobreza no extrema (vivir con dos dólares al día). En vista de que ambos resultados son similares, a efectos de este trabajo se decidió utilizar el umbral de 1,25 dólares referido a la pobreza extrema o indigencia.

Al cotejar el comportamiento de Costa Rica con otros países latinoamericanos, se observa que en el período 2004-2010, Costa Rica vio disminuir la tasa de incidencia de la pobreza extrema en 3,6 puntos porcentuales, mientras que otros países como el Perú y el Ecuador presentaron una reducción un poco más pronunciada (4,1 y 5,9 puntos porcentuales, respectivamente). Sin embargo, se debe tener claro que en esos países los niveles de pobreza eran mucho mayores que los de Costa Rica al inicio del período considerado (véase el cuadro II.1).

Costa Rica presentó un estancamiento en la tasa de incidencia de la pobreza (1,3%) entre 2010 y 2012. Una tendencia similar se dio en el Uruguay y el Perú. No obstante, Costa Rica se posicionó dentro de América Latina como el tercer país con la tasa más baja en 2012, sobre todo si se compara con Colombia, el Perú, el Ecuador, México y el Uruguay.

¹ En el análisis, tanto a nivel internacional como interno, se presentan los resultados generados a partir de metodologías distintas que miden la tasa de incidencia de pobreza. Por ese motivo, los resultados pueden mostrar diferencias aunque se trate del mismo país y el mismo año.

Cuadro II.1
América Latina (países seleccionados): PIB per cápita medio (en PPA) y tasa de incidencia de la pobreza extrema (1,25 dólares al día), 2000-2012
(PIB medio en dólares y tasa de incidencia de la pobreza en porcentajes)

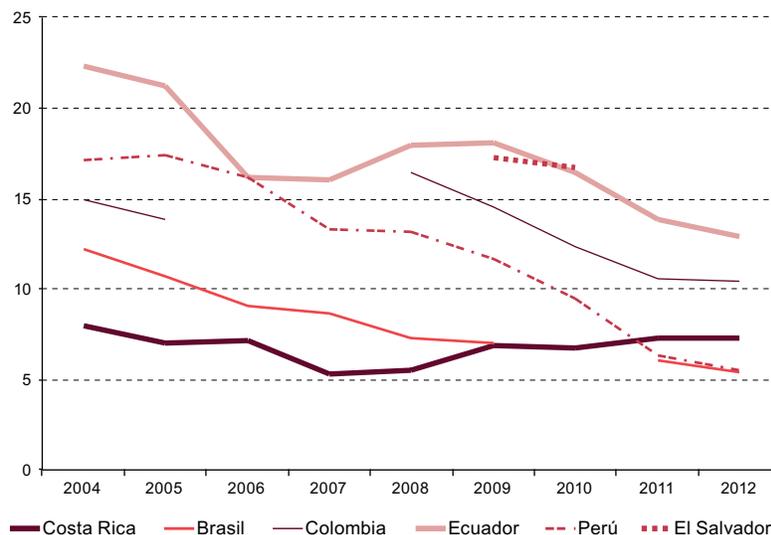
País	2004		2006		2008		2010		2012	
	PIB	Pobreza	PIB	Pobreza	PIB	Pobreza	PIB	Pobreza	PIB	Pobreza
Costa Rica	4 379,4	4,9	5 128,4	3,7	6 581,3	2,3	7 773,2	1,3	9 442,7	1,4
Colombia	2 752,9	9,0	3 712,8	11,0	5 405,1	8,5	6 179,8	6,2	7 763,0	5,6
Perú	2 435,1	6,8	3 138,9	6,4	4 247,0	4,8	5 075,5	2,7	6 423,6	2,9
Ecuador	2 704,7	10,5	3 337,4	6,1	4 255,9	6,3	4 636,7	4,6	5 656,0	4,0
México	7 042,0	1,6	8 622,6	0,7	9 559,8	1,2	8 920,7	0,7	9 817,8	1,0
Uruguay	4 117,7	1,2	5 879,3	0,7	9 067,5	0,3	11 530,6	0,2	14 727,7	0,3

Fuente: Banco Mundial, base de datos, 2015.

b) Método de la línea de pobreza de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Según el método de la línea de pobreza, Costa Rica era el país con la tasa de incidencia de pobreza extrema más baja en 2004. Sin embargo, en ese lapso, hasta llegar a 2013, logró hacerla disminuir solo en 0,8 puntos porcentuales, mientras que en el Brasil y el Perú, que enfrentaban tasas mucho mayores, se consiguió reducirlas considerablemente, al punto de que en 2013 estuvieron por debajo de Costa Rica en ese ámbito (véase el gráfico II.1).

Gráfico II.1
América Latina (países seleccionados): tasa de incidencia de la pobreza extrema según el método de la línea de pobreza, 2004-2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos, 2015.

En la última década, el comportamiento de Costa Rica ha sido semejante al del Uruguay. Según se menciona en el *Panorama Social de América Latina, 2014*, ninguno de los dos países ha tenido mayores

variaciones entre los años 2005, 2012 y 2013. Tanto en el caso de la pobreza como de la pobreza extrema, esa variación ha fluctuado alrededor de 0,3 puntos porcentuales (CEPAL, 2014).

El análisis de la evolución que ha tenido la tasa de incidencia de la pobreza extrema en los países latinoamericanos también refleja que, si bien Costa Rica mantiene una tasa cercana al 7,3%, otros países como El Salvador, el Ecuador, Colombia y el Perú han mostrado una reducción durante el período 2004-2012.

En resumen, Costa Rica no presenta una situación desfavorable a nivel internacional en cuanto a la incidencia de pobreza extrema medida por 1,25 dólares per cápita, ya sea a nivel de América Latina o con respecto a países desarrollados. Sin embargo, cuando se mide la pobreza mediante el método de línea de pobreza de la CEPAL, aunque no se cuenta con un panorama negativo, los niveles de pobreza muestran un estancamiento a pesar de que el PIB ha estado en constante crecimiento.

A partir de ambos indicadores (la tasa de incidencia de pobreza de 1,25 dólares per cápita y el método de línea de pobreza por ingreso), Costa Rica muestra un estancamiento pese al crecimiento del PIB. Mientras tanto, en la mayoría de los países de la región, el PIB per cápita medio presenta una tendencia creciente y la pobreza tiende a reducirse.

2. Comparación a nivel nacional

a) Método de la línea de pobreza

A nivel nacional en Costa Rica, se aprecia una clara brecha entre la región Central y las regiones periféricas, tendencia que se ha mantenido históricamente. Los resultados son similares independientemente de si se aplica el método de la línea de pobreza o el de las necesidades básicas insatisfechas. Con todo, el análisis de esta dimensión muestra que hay una tendencia creciente o de estancamiento en todas las regiones.

La región Central tiene los porcentajes más bajos de hogares en condición de extrema pobreza, con valores que representan cerca del 50% de las otras regiones. Por su parte, las regiones Chorotega y Brunca son las que históricamente enfrentan la mayor incidencia de la pobreza extrema, del 12,1% y el 11,6% en 2014, respectivamente (véase el cuadro II.2).

Cuadro II.2
Costa Rica: tasa de incidencia de pobreza extrema y no extrema según región de planificación, 2010-2014
(En porcentajes)

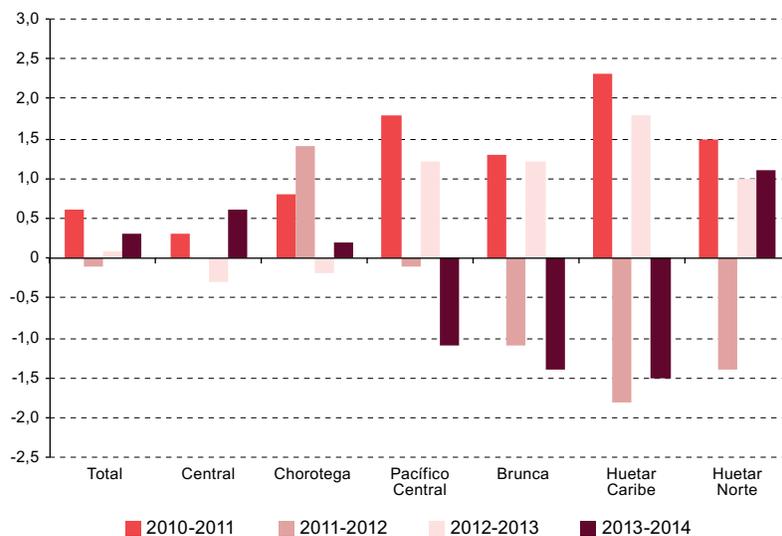
Región	Pobreza extrema					Pobreza no extrema				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Total	5,8	6,4	6,3	6,4	6,7	15,5	15,2	14,3	14,3	15,7
Central	3,9	4,2	4,2	3,9	4,5	12,8	13,4	11,8	11,7	12,8
Chorotega	9,9	10,7	12,1	11,9	12,1	21,6	20,4	21,4	21,5	21,1
Pacífico Central	7,9	9,7	9,6	10,8	9,7	18,4	14,1	17,3	20,1	19,7
Brunca	11,6	12,9	11,8	13,0	11,6	21,3	18,0	21,5	20,8	24,7
Huetar Caribe	7,5	9,8	8,0	9,8	8,3	21,6	20,2	16,8	16,8	19,9
Huetar Norte	7,4	8,9	7,5	8,5	9,6	16,7	17,2	15,6	14,5	17,3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2010-2014.

En lo que respecta a la pobreza no extrema, las regiones Huetar Caribe y Huetar Norte fueron las que lograron una mayor reducción entre 2011 y 2012, aunque, junto con la Brunca, presentaron

un mayor incremento de este tipo de pobreza entre 2013 y 2014. Las únicas que lograron disminuir el porcentaje de hogares con pobreza extrema en esos años fueron las regiones Chorotega y Central, aunque la reducción fue pequeña. Los datos reflejan una inestabilidad en ese indicador en las regiones Pacífico Central, Brunca, Huetar Caribe y Huetar Norte, en comparación con la Central y Chorotega, que tienen comportamientos más estables (véase el gráfico II.2).

Gráfico II.2
Costa Rica: variación interanual en el porcentaje de hogares en situación de pobreza extrema según región de planificación, 2010-2014
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2010-2014.

Utilizando el método de la línea de pobreza, se analizó a nivel nacional la magnitud de los movimientos que realizan los hogares desde la pobreza hacia la no pobreza, y viceversa, entre 2011 y 2012. Se encontró que aproximadamente el 12,2% de los hogares que en 2011 eran pobres mantenían su condición en el siguiente año. Por otro lado, el 9,1% eran hogares que en 2011 no se encontraban en condiciones de pobreza y que, posteriormente, su situación empeoró. Al final, el 9,8% logró superar la pobreza de 2011 a 2012 (Morales, 2013).

En resumen, aunque exista heterogeneidad en la evolución de la pobreza en las regiones, no hay ninguna región que se encuentre libre de ese fenómeno. Al contrario, todas muestran la misma tendencia: el estancamiento o el incremento de la pobreza extrema. Por lo tanto, es una problemática que se generaliza a todo el país, lo que indica que los determinantes que afectan a una región tal vez afecten a todas las demás. En ese sentido, las acciones de mejora deben orientarse a toda la población nacional, para que sean eficaces.

b) Necesidades básicas insatisfechas

Otro método para identificar las brechas que afectan la calidad de vida de la población nacional es el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que permite determinar la proporción de hogares que tienen carencias en la satisfacción de las necesidades básicas en las áreas de albergue, conocimiento, salud y consumo (véase el cuadro II.3). Ese indicador se ha construido únicamente con los datos de los censos de población y vivienda de 2000 y 2011. Por ese motivo, solo se cuenta con esos dos años para comparar los cambios relacionados con las NBI, ocurridos entre las regiones de planificación.

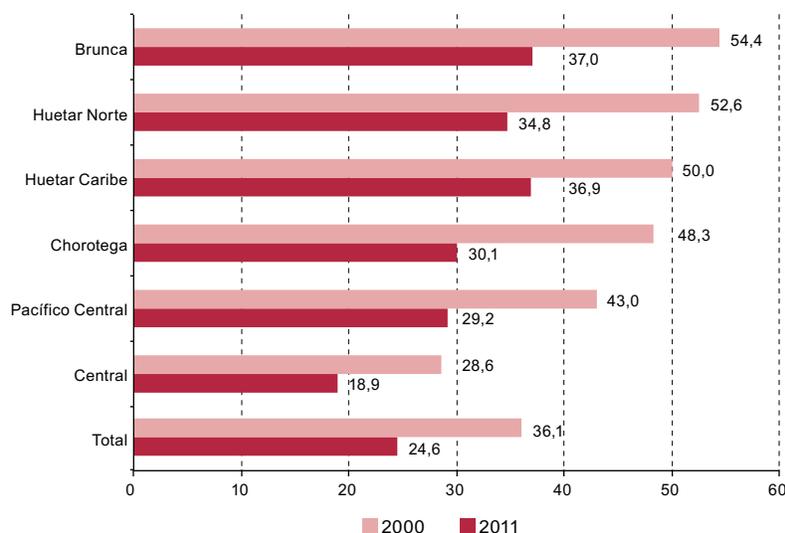
Cuadro II.3
Dimensiones y componentes del índice de necesidades básicas insatisfechas, 2011

Dimensión	Componente
Acceso a albergue digno	Calidad de la vivienda
	Hacinamiento
	Electricidad
Acceso a vivienda saludable	Infraestructura físico sanitaria
Acceso al conocimiento	Asistencia escolar
	Logro escolar
Acceso a otros bienes y servicios	Capacidad de consumo

Fuente: Méndez, F. y O. Bravo (2014), *Mapas de pobreza en Costa Rica*, San José Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) [en línea] http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos/pobreza_y_presupuesto_de_hogares/pobreza/metodologias/documentos_metodologicos/mepobrezacenso2011-01.pdf.

La región Chorotega experimentó la mayor reducción en los hogares con NBI (18,2 puntos porcentuales) en el período 2000-2011). También lo lograron la región Huetar Norte (con 17,8 puntos) y la Brunca (con 17,4 puntos). No obstante, la región Brunca y la Huetar Caribe fueron las que presentaron los porcentajes más elevados de hogares con NBI (37% y 36,9%, respectivamente) en 2011 (véase el gráfico II.3).

Gráfico II.3
Costa Rica: hogares que presentan al menos una necesidad básica insatisfecha por región de planificación, 2000-2011
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Censo Nacional de Población y Vivienda, 2000 y 2011.

La información que brinda el cuadro II.4 permite identificar las dimensiones en que los hogares tienen más carencias y cómo ha variado la situación. En la región Chorotega, disminuyeron en 9,1 puntos porcentuales las carencias de albergue; las de salud, en 11,1 puntos porcentuales; las de consumo, en 7,6 puntos porcentuales, y las de conocimiento, en solo 4,3 puntos. Por su parte, la región Brunca redujo el porcentaje de hogares con NBI en materia de albergue en 9,0 puntos porcentuales y de conocimiento en 7,8 puntos.

Cuadro II.4
Costa Rica: hogares con necesidades básicas insatisfechas por tipo de necesidad,
según región de planificación, 2000-2011
(En porcentajes)

Región	Albergue		Salud		Conocimiento		Consumo	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011
Total	14,7	10,4	10,7	6,2	15,2	11,9	11,2	7,8
Central	10,6	7,6	6,1	3,7	12,4	9,8	7,9	5,3
Chorotega	23,0	13,9	18,8	7,6	17,7	13,4	17,7	10,2
Pacífico Central	19,6	13,9	12,5	6,3	16,3	12,4	14,0	9,8
Brunca	23,1	14,0	23,9	15,1	22,7	14,9	17,9	11,8
Huetar Caribe	21,4	16,4	19,6	13,5	20,8	17,4	16,7	12,5
Huetar Norte	23,3	16,7	18,5	8,2	23,0	17,4	19,1	13,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Censo Nacional de Población y Vivienda, 2000 y 2011.

A pesar de las reducciones en NBI que registró la región Huetar Caribe, con excepción de la dimensión de salud, esa región tiene los porcentajes más altos de carencias: un 16,4% en albergue, un 17,4% en conocimiento y un 12,5% en consumo. Por su parte, la región Huetar Norte también tiene proporciones altas de hogares con NBI en albergue (16,7%), conocimiento (17,4%) y consumo (13,9%) en relación con el resto.

Asimismo, a nivel nacional en salud se presentaron menos carencias (6,2%), seguida del consumo con un 7,8%. Por su parte, en las áreas de albergue y conocimiento el porcentaje de carencias se eleva al 10,4% y el 11,9%, respectivamente. No obstante, en el ámbito de la salud es donde se detectaron las mayores brechas entre regiones: mientras que en la región Central el 3,7% de los hogares tienen déficit en esa dimensión, la proporción se elevó al 15,1% en la Brunca, con una diferencia de 11,4 puntos porcentuales entre ambas regiones.

En el caso del albergue, la diferencia entre la región con menores carencias (Central) en comparación con la que presenta mayores problemas (Huetar Norte) es de 9,1 puntos porcentuales. Desde el enfoque de NBI, las regiones Chorotega y Brunca son las que lograron reducciones más significativas en las carencias de los hogares.

Se puede destacar a manera de síntesis que, a nivel interno, independientemente del enfoque utilizado (ya sea el de la línea de pobreza o el de NBI), persiste una clara brecha entre la región Central y el resto de las regiones. Por lo tanto, se confirma que prevalece un desarrollo regional desigual, con alta concentración de servicios y oportunidades en la región Central, donde habita el 62,3% de la población del país. Entretanto, las regiones periféricas tienen una incidencia de pobreza y de NBI muy superiores.

Junto con las observaciones anteriores, esto permite establecer que la brecha de pobreza es muy relevante para Costa Rica, en su dimensión de estancamiento de la pobreza extrema pese al crecimiento positivo de la última década. Además, no obstante la brecha observada entre la región Central y las demás, la tendencia del estancamiento se observa en todas las regiones, por lo que en realidad se trata de una tendencia nacional.

Acorde con la estructura del árbol de decisión (véase el diagrama II.1), a continuación se realiza el análisis de cada determinante de la brecha de pobreza, centrada en la dimensión de pobreza extrema (el entorno familiar y social adverso, el insuficiente alcance de los programas sociales y el mercado laboral excluyente) y sus respectivos subdeterminantes.

3. Entorno del hogar y social adverso

Esta sección comienza con una caracterización de los hogares que permite establecer que existe efectivamente un entorno del hogar y social adverso en ciertos sectores de la población. Luego se realiza un análisis de los diferentes subdeterminantes identificados en el árbol de decisión (véase el diagrama II.1), a saber, la jefatura femenina, el bajo nivel educativo y la vulnerabilidad de los asentamientos.

a) Caracterización de los hogares

La disparidad que se muestra entre los hogares pobres y no pobres en la mayoría de los indicadores se ha ampliado o, en el mejor de los casos, se ha mantenido en las últimas décadas.

En el cuadro II.5 se resumen las características de los hogares y personas según el nivel de pobreza en 2014. Los hogares pobres tienden a tener más integrantes y una mayor proporción de población infantil y adolescente, lo que explica las altas tasas de dependencia demográfica y económica, situación que se agrava en vista de la mayor proporción de jefaturas femeninas. Esos hogares cuentan con muy pocos miembros ocupados debido a las limitaciones que enfrentan para acceder al mercado de trabajo, situación que se refleja en la tasa de desempleo abierto.

Cuadro II.5
Costa Rica: principales características de los hogares y de las personas
por nivel de pobreza, julio de 2014^a

Características	Total	No pobres	Pobres		
			Total	No extrema	Extrema
Hogares					
Total de personas	4 761 807	3 591 173	1 170 634	825 710	344 924
Total de hogares	1 425 297	1 106 487	318 810	224 000	94 810
Miembros por hogar	3,3	3,2	3,7	3,7	3,6
Fuerza de trabajo por hogar	1,6	1,7	1,1	1,2	1,0
Ocupados por hogar	1,4	1,6	0,8	0,9	0,6
Ingreso per cápita por hogar ^b	348 324	431 636	59 174	73 704	24 845
Porcentaje de hogares con jefatura femenina	37,7	36,1	43,3	42,4	45,4
Personas					
Relación de dependencia demográfica ^c	0,4	0,4	0,7	0,7	0,7
Relación de dependencia económica ^d	1,1	0,9	2,3	2,1	2,8
Horas semanales trabajadas en la ocupación principal	43,7	44,7	37,3	39,6	29,0
Escolaridad media de personas de 15 años y más	8,8	9,5	6,5	6,6	6,2
Tasa de desempleo abierto	8,6	5,7	23,9	19,3	37,3
Tasa neta de participación	59,5	63,7	43,7	45,3	39,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

^a Excluye servicio doméstico y pensionistas.

^b Se refiere a los ingresos totales de los hogares entre el número de miembros de los hogares.

^c Relación entre personas menores de 15 y mayores de 64 años, con respecto a la población de 15 a 64 años.

^d Relación entre los menores de 15 años y la población inactiva con respecto a la fuerza de trabajo.

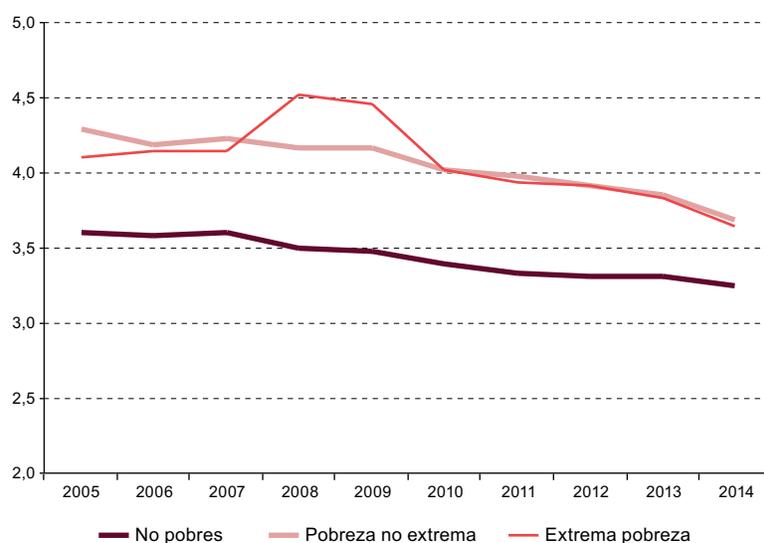
La concentración del ingreso, el desempleo y las diferencias educativas se manifiestan en las desigualdades que se presentan en el ingreso per cápita de los hogares pobres, los que subsisten con 24.845 colones per cápita por mes, mientras que los no pobres tienen un ingreso 17 veces más alto (431.636 colones).

A continuación, se hace un recuento sobre la evolución de algunos de estos indicadores en el período 2005-2014². Se hace énfasis en el comportamiento que han experimentado los hogares en condición de extrema pobreza, que es el grupo de atención prioritario dentro de la política pública nacional en la administración de Solís Rivera (2015-2018).

i) *Tamaño del hogar*

Se mantuvo la tendencia a la reducción del tamaño de los hogares, lo que es congruente con la baja de la tasa de fecundidad que ha experimentado Costa Rica en las últimas décadas. Sin embargo, aunque pequeña, persiste una diferencia entre los hogares que no son pobres y los que enfrentan dicho flagelo: los hogares no pobres, en promedio, estaban compuestos por 3,2 personas y esa cifra era de 3,7 en el caso de los que vivían en extrema pobreza en 2014 (véase el gráfico II.4).

Gráfico II.4
Costa Rica: número medio de miembros por hogar según la condición de pobreza, 2005-2014^a



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2005-2014.

^a Hay un cambio metodológico entre las encuestas de 2009 o anteriores y las encuestas posteriores.

ii) *Relación de dependencia demográfica*

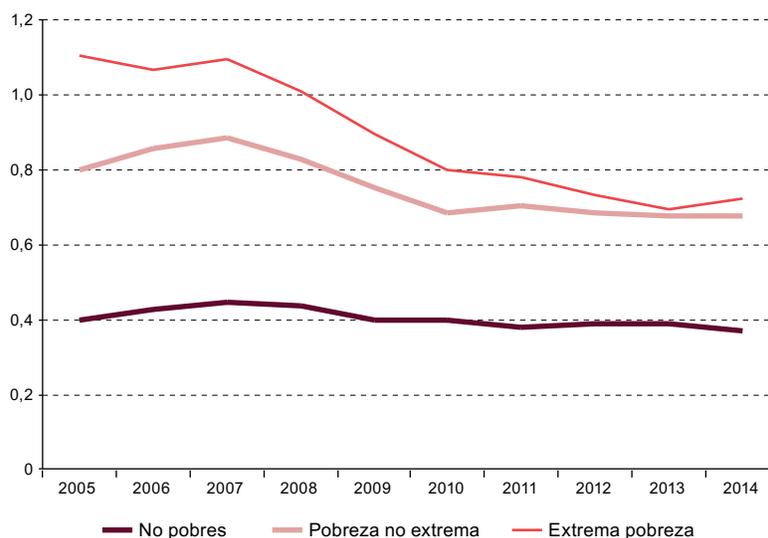
Como resultado de la variación de la tasa de natalidad, también se ha reducido la relación de dependencia demográfica, sobre todo en los hogares pobres. La distancia entre los diferentes grupos se acortó. El mayor descenso se experimentó en los hogares en situación de extrema pobreza durante el período 2005-2014, de manera que en ese último año es similar a la de la pobreza no extrema.

No obstante, es evidente la brecha en la tasa de dependencia demográfica que tienen los hogares no pobres en relación con los que viven en extrema pobreza: en 2014 fue de 0,4 en el caso de los no pobres y de 0,7 en los de extrema pobreza (véase el gráfico II.5)³.

² Es necesario tener presente el cambio metodológico entre la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y la Encuesta Nacional de Hogares en el lapso analizado. Ello no facilita una comparación directa en los datos, sobre todo los relacionados con el empleo y los ingresos. Sin embargo, la serie estadística es válida para analizar la tendencia de los indicadores.

³ De acuerdo con la definición del INEC, se refiere a la relación entre personas de 15 años y mayores de 64 años, con respecto a la población de 15 y 64 años.

Gráfico II.5
Costa Rica: relación de dependencia demográfica de los hogares en extrema pobreza, 2005-2014^a



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y Encuesta Nacional de Hogares, 2005-2014.

^a Hay un cambio metodológico entre las encuestas de 2009 o anteriores y las encuestas posteriores.

Asimismo, la estructura etaria varía según el nivel de pobreza. La población menor de 12 años en los hogares no pobres representa el 12,9%, y en los que viven en extrema pobreza es del 22,8%. En todas las regiones se dio una disminución en la relación de dependencia demográfica, pero el cambio fue más pronunciado en las regiones Brunca y Pacífico Central, justamente en las que a inicios del decenio 2005-2014 tenían el valor más alto en esa tasa (1,2).

iii) *Relación de dependencia económica*

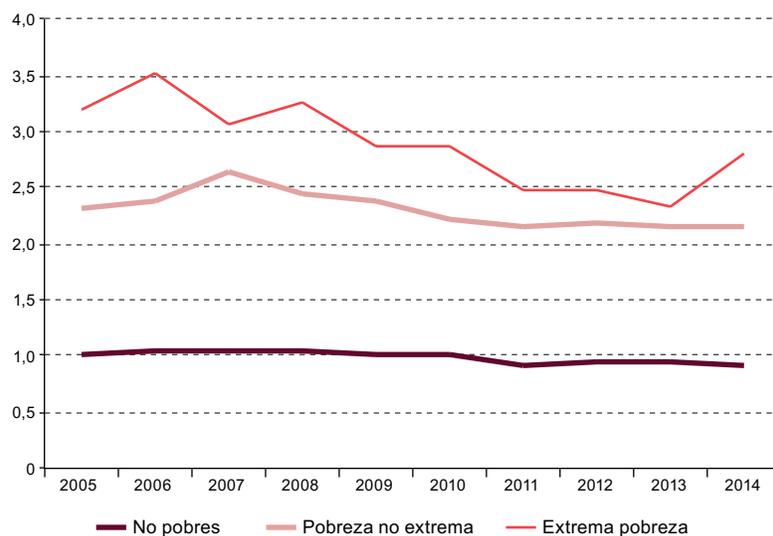
En los hogares pobres hay más miembros que en los no pobres. Sin embargo, tienen menos ocupados y una menor participación dentro de la población económicamente activa, lo que se refleja en una relación de dependencia económica más elevada⁴.

Lo positivo es que, entre 2005 y 2014, la tasa de dependencia económica experimentó una disminución en los grupos pobres, mientras que los hogares no pobres prácticamente mantienen la misma relación (1,0 en 2005 y 0,90 en 2014). En el caso de los que viven en extrema pobreza, el número de dependientes se redujo de 3,2 a 2,8, aunque son notorias las oscilaciones en el comportamiento que tienen esos hogares, lo que eventualmente se asocia a las fluctuaciones del mercado de trabajo (véase el gráfico II.6).

La relación de dependencia económica en los hogares en extrema pobreza disminuyó en prácticamente todas las regiones. La mayor variación ocurrió en la región Brunca, que pasó de 4,0 en 2005 a 2,8 en 2014. La Huetar Caribe fue la única donde esa relación se incrementó y pasó de 3,3 a 3,9 en ese período (véase el gráfico II.7).

⁴ Es la relación que existe entre la población en edad productiva (15 a 65 años) y la población dependiente económicamente.

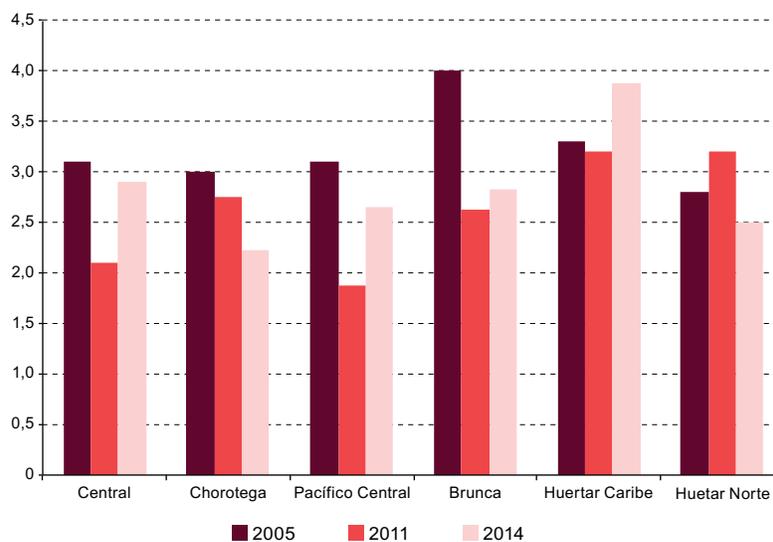
Gráfico II.6
Costa Rica: relación de dependencia económica según el nivel de pobreza de los hogares, 2005-2014^a



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y Encuesta Nacional de Hogares, 2005-2014.

^a Hay un cambio metodológico entre las encuestas de 2009 o anteriores y las encuestas posteriores.

Gráfico II.7
Costa Rica: relación de dependencia económica de los hogares en extrema pobreza según región de planificación, 2005, 2011, 2014^a



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2005, 2011 y 2014.

^a Hay un cambio metodológico entre las encuestas de 2009 o anteriores y las encuestas posteriores.

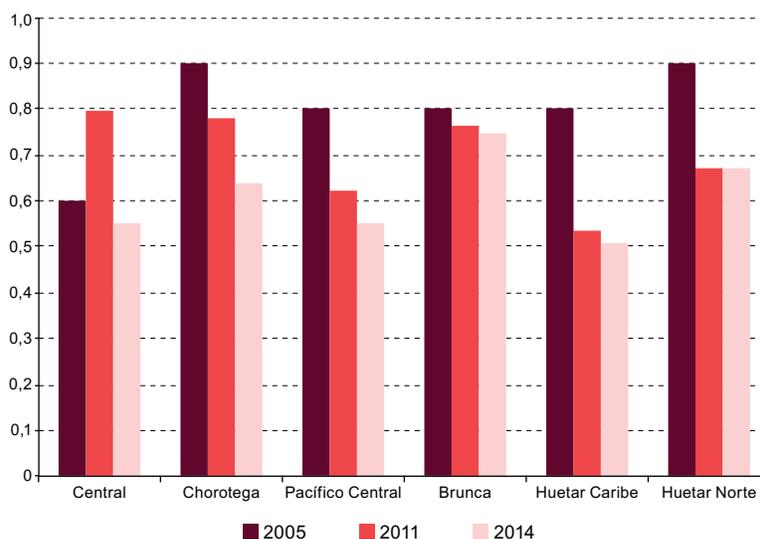
iv) *Ocupados por hogar*

El promedio de ocupados por hogar decreció durante el período 2005-2014, tanto a nivel nacional como en las regiones de planificación. El promedio nacional pasó de 0,7 a 0,6 ocupados

debido a la disminución de la tasa de crecimiento de la población. Al analizar los datos en función del nivel de pobreza, se observa la diferencia que existe en la vinculación al mercado de trabajo: en los hogares no pobres hay 1,6 ocupados, mientras que en los pobres extremos no llega ni siquiera a una persona (0,6).

También se redujo el número de ocupados en los hogares en situación de extrema pobreza en todas las regiones de planificación. Los casos más relevantes son los de las regiones Huetar Caribe y Chorotega (véase el gráfico II.8).

Gráfico II.8
Costa Rica: número de ocupados en hogares en extrema pobreza según región de planificación, 2005, 2011 y 2014^a



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y Encuesta Nacional de Hogares, 2005, 2011 y 2014.

^a Hay un cambio metodológico entre las encuestas de 2009 o anteriores y las encuestas posteriores.

v) *Tipo de hogar*

En general, los hogares se caracterizan por ser mayoritariamente nucleares. Es decir, están conformados por el padre, la madre y los hijos, y no presentan importantes variaciones en función del nivel de pobreza. Sin embargo, sí existe una diferencia en el comportamiento según la jefatura del hogar, ya que en los hogares de jefatura femenina hay un mayor número de otros familiares, por ejemplo, abuelos, suegros, sobrinos o tíos (véase el cuadro II.6).

El porcentaje de hogares ampliados es del 8,2% en el caso de los hogares no pobres con jefatura masculina y del 15% en el de los liderados por mujeres. La proporción aumenta en el caso de los hogares en situación de extrema pobreza, donde la diferencia casi se duplica: un 9,5% en hombres y un 18% en mujeres. Es probable que la presencia de otros familiares sea un recurso que ayuda a las mujeres a enfrentar el cuidado de los hijos, sobre todo cuando se encuentran en edad escolar.

Cuadro II.6
Costa Rica: tipo de hogar según el sexo del jefe y el nivel de pobreza, 2014
(En porcentajes)

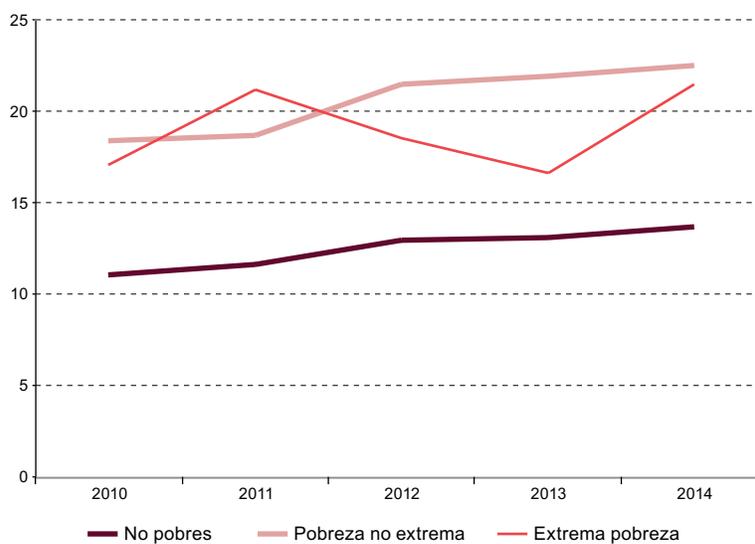
Tipo de hogar en función de la pobreza	Jefatura de hogar	
	Masculina	Femenina
No pobre		
Nuclear	90,7	83,2
Ampliado	8,2	15,0
Otros	1,1	2,1
No extrema pobreza		
Nuclear	90,5	81,1
Ampliado	9,0	17,9
Otros	0,6	1,0
Extrema pobreza		
Nuclear	90,0	81,4
Ampliado	9,5	18,0
Otros	0,5	0,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

vi) *Mayor presencia de personas con discapacidad*

Además del peso que tienen las niñas y niños dentro de los hogares en situación de extrema pobreza, se debe añadir la presencia en el hogar de más personas que tienen al menos una discapacidad. El 13,7% de los hogares no pobres tenía al menos una persona con discapacidad en 2014, cifra que asciende al 21,5% en el caso de los hogares en extrema pobreza (véase el gráfico II.9).

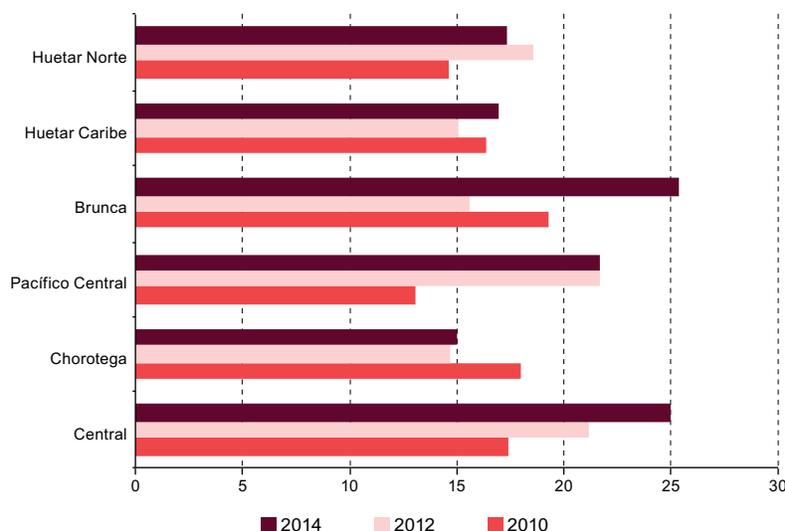
Gráfico II.9
Costa Rica: población con discapacidad según la condición de pobreza, 2010-2014
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2010-2014.

La desagregación de esta variable según las regiones de planificación indica que en la región Central y la Brunca es donde hay mayor proporción de personas con alguna discapacidad en los hogares en situación de extrema pobreza. En el primer caso, los porcentajes son del 25,0% y el 25,3%, respectivamente, comparados con un promedio del 17,7% en 2014 en las otras regiones (véase el gráfico II.10).

Gráfico II.10
Costa Rica: hogares en extrema pobreza que tienen al menos una persona con discapacidad según región de planificación, 2010, 2012 y 2014
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

Los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2011 indican que las regiones Brunca, Huetar Caribe y Huetar Norte presentan la mayor proporción de personas con limitaciones físicas o mentales que, a su vez, tienen necesidades básicas insatisfechas (NBI). En esos casos, los porcentajes son del 44,6%, el 42,4% y el 40,6%, respectivamente.

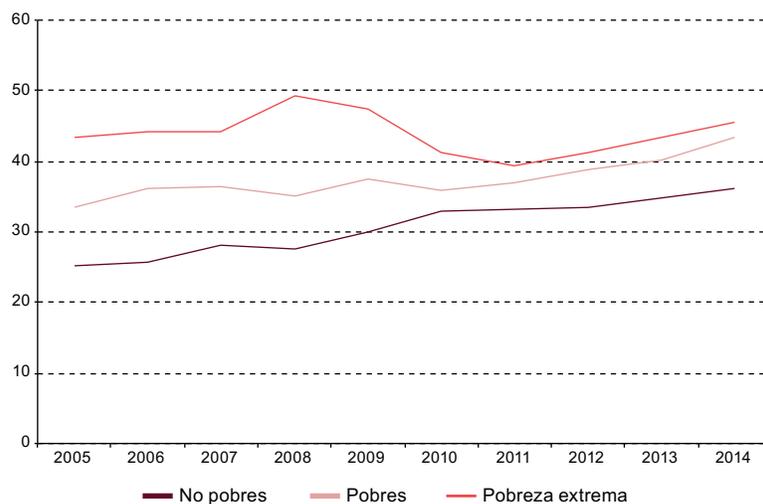
Al concluir esa caracterización de los hogares, se puede resumir que de hecho existe un entorno social adverso que afecta a los hogares pobres. No obstante, se debe resaltar que ese determinante no se puede considerar un factor limitante para la reducción de la brecha de pobreza extrema. Por otro lado están los aspectos del número de ocupados por hogar y la dependencia económica, que a su vez indican que el determinante limitante sería el mercado laboral excluyente, tema que se analiza más adelante.

A continuación se hace un recuento de los tres subdeterminantes del entorno del hogar y social adverso.

b) Jefatura femenina

El primer subdeterminante del entorno del hogar y social adverso es la jefatura femenina. Algunas de las condiciones de inequidad social que enfrentan los hogares en condición de pobreza se agudizan al establecer las diferencias según el sexo de la persona jefa del hogar. Los datos del INEC reflejan un incremento de los hogares con jefatura femenina durante el período 2005-2014, que pasaron del 28,9% al 37,7%. Sin embargo, es necesario destacar que, si bien la tendencia nacional es al aumento de las jefaturas femeninas (en un 30% en ese lapso), el crecimiento más acentuado se experimentó en los hogares no pobres (43,2%), mientras que en los de extrema pobreza fue del 4%. Eso ha provocado que la brecha entre ambos grupos tienda a reducirse (véase el gráfico II.11).

Gráfico II.11
Costa Rica: hogares con jefatura femenina, según condición de pobreza, 2005-2014^a
(En porcentajes)

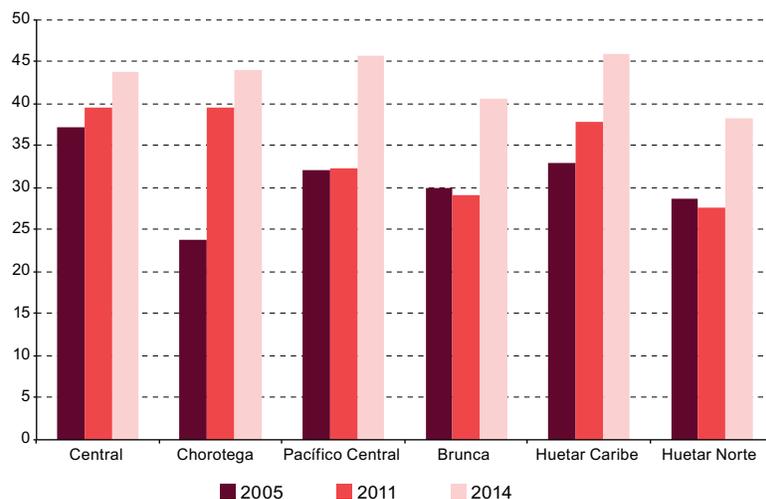


Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y Encuesta Nacional de Hogares, 2005-2014.

^a Hay un cambio metodológico entre las encuestas de 2009 o anteriores y las encuestas posteriores.

En las regiones de planificación, la variación tuvo diferente intensidad. La situación más álgida ocurre en la región Chorotega, donde los hogares con jefatura femenina se incrementaron en un 85,4%. La variación fue del 42,1% en la región Pacífico Central y, en promedio, creció un 36% en las regiones Huetar Norte, Huetar Caribe y Brunca. Esas cifras contrastan con el comportamiento de la región Central, que aumentó solo en un 12%. Queda pendiente analizar con mayor profundidad hasta qué punto la dinámica generada por el incremento del turismo, sobre todo en las regiones Chorotega y Pacífico Central, ha tenido un efecto directo sobre este indicador (véase el gráfico II.12).

Gráfico II.12
Costa Rica: hogares con jefatura femenina en extrema pobreza según región de planificación, 2005, 2011 y 2014^a
(En porcentajes)

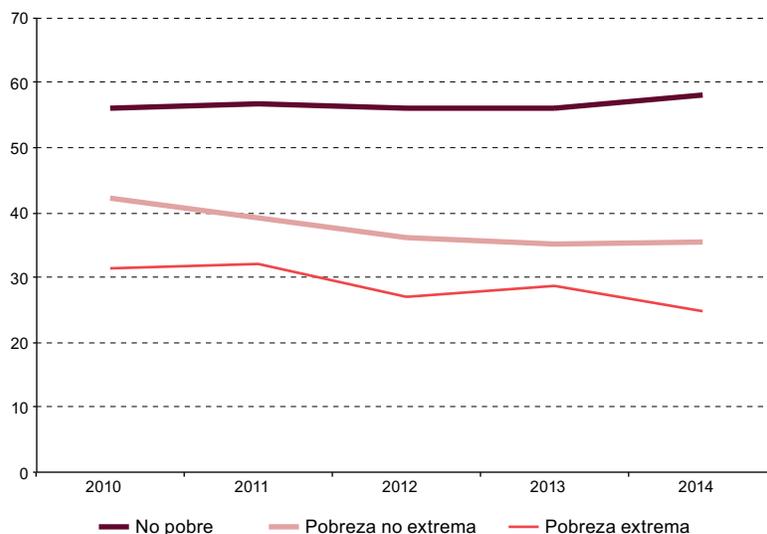


Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y Encuesta Nacional de Hogares, 2005, 2011 y 2014.

^a Hay un cambio metodológico entre las encuestas de 2009 o anteriores y las encuestas posteriores.

La situación de vulnerabilidad en que viven las jefas de hogar se acentúa debido a la baja incorporación en el mercado de trabajo. En 2014, mientras que las jefas no pobres tenían una tasa de ocupación del 58,1%, en el caso de las que vivían en extrema pobreza era de solo un 24,8% (véase el gráfico II.11). Las jefas de hogar no pobres han mantenido su tasa de ocupación bastante similar a lo largo de los años. Sin embargo, en los hogares en situación de pobreza extrema y pobreza no extrema, las tasas han disminuido de 2010 a 2014 (véase el gráfico II.13).

Gráfico II.13
Costa Rica: tasa de ocupación de las mujeres jefas de hogar según condición de pobreza, 2010-2014



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2010-2014.

El cuadro II.7 refleja la condición de actividad según el tipo de jefatura de hogar. Los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de 2014 no muestran diferencias en lo que respecta a la condición de actividad del jefe según sexo, pero sí en función del nivel de pobreza. En los hogares no pobres, el porcentaje de jefes ocupados es muy similar entre hombres y mujeres y es del 77,2% respecto del total, pero en el caso de los que se encuentran en extrema pobreza se reduce al 45%. Se debe resaltar que, si bien el 76% de las jefas de hogar no pobres están ocupadas e insertas en el mercado de trabajo, casi el 60% de las que se encuentran en extrema pobreza no están ocupadas, ya sea porque no forman parte de la fuerza de trabajo (43%) o porque están desempleadas (14,7%).

En el caso de los hombres y mujeres jefes de hogares que se encuentran en condición de extrema pobreza, alrededor del 40% tienen empleo ocasional. Esa situación se modifica conforme mejoran las condiciones del hogar ya que, en el caso de los hogares no pobres, el 94,3% de sus jefes tienen un empleo permanente.

Ese comportamiento se mantiene tanto en el caso de la jefatura masculina como de la femenina. Sin embargo, se debe señalar que en los hogares que se encuentran en extrema pobreza solamente el 53,3% de los hombres tienen un empleo permanente, a diferencia de las mujeres, en cuyo caso la proporción aumenta al 82,7%. Es probable que esto se relacione con el tipo de trabajos que socialmente se asignan a las mujeres. Parte importante están vinculados a oficios domésticos, limpieza de oficinas u otros servicios de atención personal, que son realizados casi exclusivamente por mujeres. Ellas están dispuestas a aceptar condiciones laborales inequitativas con tal de conservar el trabajo que tienen (véase el cuadro II.8).

Cuadro II.7
Costa Rica: condición de actividad del jefe del hogar por sexo,
según nivel de pobreza, 2014
(En porcentajes)

	Total	Hombre	Mujer
No pobre			
Ocupado	77,2	78,4	76
Desempleo abierto	1,3	1,2	1,3
Fuera de la fuerza de trabajo	21,5	20,4	22,7
Pobreza no extrema			
Ocupado	63,8	65,6	62,1
Desempleo abierto	4,7	4,4	5,0
Fuera de la fuerza de trabajo	31,5	30,0	32,8
Pobreza extrema			
Ocupado	45,0	48,4	42,2
Desempleo abierto	14,5	14,3	14,7
Fuera de la fuerza de trabajo	40,5	37,3	43,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

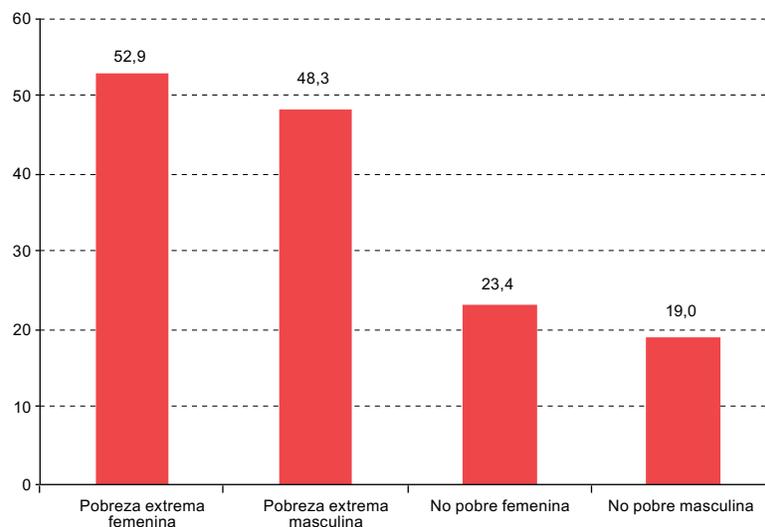
Cuadro II.8
Costa Rica: estabilidad en el empleo de los jefes de hogar por sexo,
según nivel de pobreza, 2014
(En porcentajes)

Estabilidad empleo	Total	Hombre	Mujer
No pobre	828 904	596 785	232 119
Empleo permanente	94,3	93,9	95,5
No permanente	3,6	3,9	2,6
Actividad ocasional	2,1	2,2	1,9
Pobreza no extrema	124 237	90 647	33 590
Empleo permanente	81,8	80,5	85,6
No permanente	8,6	9,3	6,7
Actividad ocasional	9,6	10,3	7,7
Pobreza extrema	39 525	28 845	10 680
Empleo permanente	61,2	53,3	82,7
No permanente	5,4	6,9	1,5
Actividad ocasional	33,4	39,9	15,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

La relación de pobreza y empleo de baja calidad, que es un denominador común en las jefaturas de hogar en situación de extrema pobreza, también se hace evidente en las jefas insertas en el mercado y que se encuentran vinculadas en mayor proporción a ocupaciones elementales (véase el gráfico II.14).

Gráfico II.14
Costa Rica: jefaturas de hogar en pobreza y pobreza extrema que trabajan en ocupaciones elementales según sexo, 2014
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

Lo anterior se refleja en el hecho de que, en promedio, la mitad de los jefes de hogar en situación de extrema pobreza insertos en el mercado de trabajo se encuentran vinculados a ocupaciones clasificadas como “elementales”, según el documento *Clasificación de Ocupaciones de Costa Rica (COCR 2011). Estructura y notas explicativas*. Dentro de ese grupo se incluyen labores relacionadas con funciones generalmente sencillas y rutinarias, como el trabajo de mensajeros, repartidores, recolectores de basura, clasificadores de desechos, barrenderos, vendedores ambulantes, ayudantes de cocina, empacadores manuales, lavadores de vehículos o de ventanas y peones de carga, así como empleados en la construcción de edificios o de explotaciones agrícolas (INEC, 2011).

Siendo el empleo el recurso más importante al alcance de la población pobre para generar ingresos, se observan diferentes estrategias de mitigación frente a las limitaciones estructurales que tiene para acceder a él, y ante la necesidad de las personas de enfrentar la situación de vulnerabilidad en que se encuentran y procurarse ingresos adicionales. El propósito es maximizar los ingresos y compartir el consumo, y así garantizar la subsistencia de los miembros del hogar. Entre las estrategias más utilizadas cabe mencionar: recibir apoyo en dinero o en especie de otras personas, solicitar préstamos, incorporar a otros allegados a su núcleo familiar y constituirse en beneficiarios de programas gubernamentales.

En el caso de la jefatura femenina, como se mencionó anteriormente, el 57,7% de las jefas de hogar que se encuentran en extrema pobreza están fuera del mercado de trabajo o desempleadas. Esto plantea una ausencia de ingresos en los hogares, ya que en ese caso el promedio de ocupados es de 0,6 personas.

Para los hogares en extrema pobreza, tampoco es una alternativa conseguir un segundo empleo a fin de complementar el ingreso del hogar. Solamente el 1,5% de los hombres jefes de hogar que viven en extrema pobreza dicen tener otra ocupación u actividad laboral. Aunque esa proporción se eleva al 6,1% en el caso de las mujeres jefas, no es tan representativa como para señalarla como fuente de ingresos. El panorama es más complejo ya que, como se señaló, el 46% de los jefes hombres en extrema pobreza no tienen una actividad laboral permanente u ocasional. En el caso de las mujeres, la proporción es más reducida (17,3%).

La mayoría de las jefaturas, independientemente de la condición de pobreza, no tienen capacidad económica para mantener el hogar. Por ese motivo, deben recurrir al aporte de otras personas no pertenecientes a su hogar. En el país, en promedio, el 54% de los hogares dependen de las redes sociales o familiares para subsistir.

Un hecho que se debe destacar es que la proporción de mujeres que mantienen económicamente el hogar aumenta conforme se supera la condición de pobreza. Entre las que se encuentran en extrema pobreza, representan solo el 32,2% y la cifra se acrecienta hasta el 55,9% en el caso de las jefas de hogar que no son pobres.

Ocurre una situación contraria con los aportes en especie que perciben. La proporción de hogares que reciben alimentos u otros enseres (por ejemplo, ropa, muebles, electrodomésticos), se reduce conforme mejoran las condiciones de vida, y pasa de representar el 10,8% en los hogares en situación de extrema pobreza al 4,4% en los no pobres. También se debe destacar que esa ayuda es más alta cuando la jefatura es femenina. Representa el 14,1% en los hogares de extrema pobreza y baja casi a la mitad en los no pobres, según los datos de la Encuesta Nacional de Hogares de 2014.

Diversos estudios (Bradshaw, 2002) señalan que los hogares ampliados o extendidos constituyen una de las respuestas para obtener ingresos adicionales. En esos casos, la unidad nuclear busca cómo incluir a otros parientes (por ejemplo, padres, hermanas, hermanos) para mancomunar los recursos disponibles y reducir los gastos fijos cotidianos. Se ha sugerido que esto constituye una opción para los hogares con jefatura femenina, porque les permite compensar la ausencia del ingreso masculino al incorporar a otras personas generadoras potenciales de ingresos. De ese modo las jefas de hogar pueden dedicarse a tareas productivas más que reproductivas, lo que sería imposible sin la ayuda de otros parientes o amistades que asuman parte de las responsabilidades domésticas y de cuidado.

Sin embargo, los beneficios económicos que se derivan de la opción de ampliar el hogar son limitados. Existe la tendencia a incorporar miembros no productivos, como una forma de ayudar a resolver una necesidad familiar. Por ejemplo, es común la incorporación de hijas adultas que viven en casa de la madre, con sus propios hijos, después de separarse de su pareja. También pueden ser hijas que nunca vivieron con una pareja, o los propios progenitores del jefe o jefa del hogar. Por eso su presencia contribuye a diluir el fondo común de ingresos existente, más que a expandirlo.

A manera de resumen, se puede establecer que la jefatura femenina es un fenómeno nacional que se ha incrementado en los últimos años. Su evolución posiblemente asume distintas características en la medida en que los hogares liderados por mujeres sean más comunes y estables. Si bien se observa una dinámica diferente en los hogares en situación de pobreza extrema, es necesario destacar que la jefatura femenina per se no es lo que la provoca. Se trata de un problema de acceso y calidad de la oferta en el mercado laboral, ya que esas jefas de hogar en extrema pobreza que logran acceder al mercado laboral se desempeñan, en su mayoría, en ocupaciones elementales, con condiciones e ingresos que les impiden dar el salto para superar la condición en que se encuentran inmersas. Esto se analizará con mayor detalle en la sección relativa al mercado laboral excluyente, más adelante.

c) Bajo nivel educativo

El segundo subdeterminante del entorno del hogar y social adverso es el bajo nivel educativo que afecta a la población que vive en condición de pobreza. Esto le dificulta la inserción en el mercado de trabajo y la posibilidad de obtener un empleo de calidad (véase el diagrama II.1).

Existen diferencias según la zona de residencia entre el nivel educativo de las personas en condición de pobreza y el de las personas no pobres. Si bien es cierto que los porcentajes de la población (pobre o no pobre) que tienen primaria completa o incompleta son relativamente altos, el panorama es más complejo entre quienes se encuentran en situación de pobreza. A nivel nacional, el 27,7% de los pobres no concluyeron sus estudios primarios y únicamente el 10% logró finalizar la educación secundaria (véase el cuadro II.9).

Cuadro II.9
Costa Rica: distribución porcentual de la población por zona y condición de pobreza según el nivel de instrucción, 2014

Nivel de instrucción	Total		Urbano		Rural	
	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre
Primaria incompleta o menos	27,7	11,3	23,1	9,1	35,8	18,7
Primaria completa	32,5	21,5	31,6	18,4	34,2	31,5
Secundaria incompleta	25,2	22,8	27,4	23,1	21,3	22,0
Secundaria completa	10,2	17,6	12,2	18,9	6,7	13,4
Universitario, con o sin título	4,4	26,7	5,7	30,4	2,0	14,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

En contraste, dentro de la población no pobre, el porcentaje mayoritario (26,7%) corresponde al nivel universitario (con o sin título) lo que indica una diferencia en oportunidades según el nivel de educación. Además, se aprecia la causalidad inversa, que contribuye a un círculo vicioso: la población pobre tiene menor acceso a la educación superior, lo que a su vez afecta sus oportunidades laborales.

Al comparar el comportamiento de la escolaridad en las zonas urbanas y rurales, se encuentra una mayor concentración de población con bajo nivel educativo en las rurales, donde el 70% de los pobres ha alcanzado como máximo la educación primaria completa. En el caso de las zonas urbanas, ese porcentaje es del 54,7%.

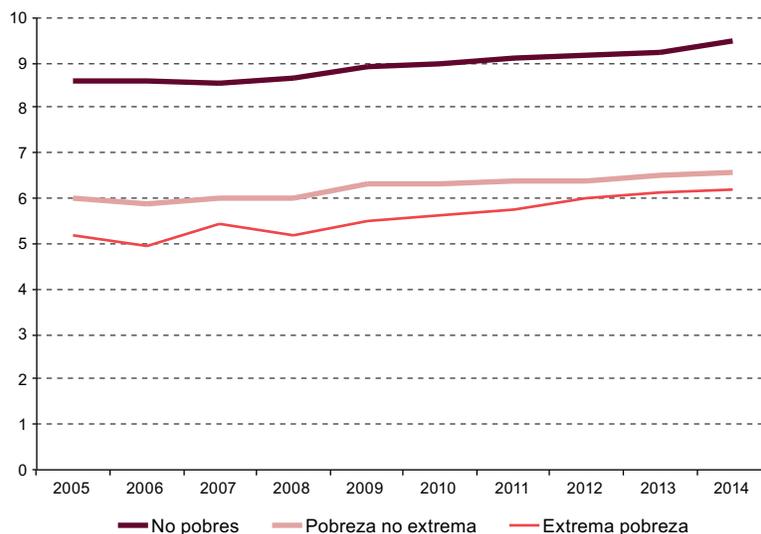
En términos del acceso a la educación superior, se observa claramente una diferenciación entre las zonas. Tanto en el caso de los pobres como de los no pobres, en las zonas urbanas los porcentajes de la población con nivel de instrucción universitaria (con o sin título) son mayores que en las rurales, aunque esa diferencia es aun más marcada entre los no pobres. Ello indica que, en el caso de las personas en condición de pobreza, ya sea en zonas urbanas o rurales, las oportunidades de asistir a centros de enseñanza superior son reducidas.

El indicador de escolaridad media expresa claramente la brecha educativa en 2014: las personas de hogares no pobres tienen en promedio 9,5 años de escolaridad, mientras que entre los que viven en extrema pobreza hay 3,3 años menos de educación. O sea, a mayor nivel educativo, se reduce la incidencia de la pobreza.

No obstante, se debe mencionar que, si bien la brecha persiste, durante el período 2005-2014 se observó un aumento en el nivel educativo de todos los grupos. También se redujo la diferencia de años de escolaridad entre los grupos pobres no extremos y los que viven en extrema pobreza. La distancia era de 0,8 en 2005 y bajó a 0,4 en 2014. Aunque poco, las personas en extrema pobreza mejoraron más que los otros dos grupos. En promedio, sumaron un año a su escolaridad. Ese comportamiento refleja el resultado de los programas educativos que se han impulsado para aumentar la cobertura del sistema de enseñanza y reducir la deserción escolar (véase el gráfico II.15).

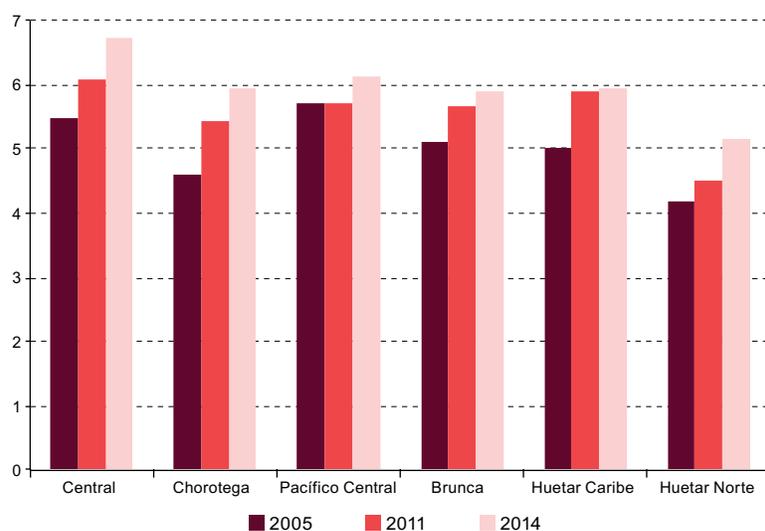
Específicamente en la población que se encuentra en condiciones de pobreza extrema, se percibe un incremento importante de la escolaridad en todas las regiones del país, aunque en algunos casos el aumento es mayor que en otros. En la región Central y en la Chorotega, entre 2005 y 2014 el incremento fue de 1,2 y 1,3 años, respectivamente. En cambio, la región Pacífico Central es la que tuvo menor incremento en la escolaridad media (véase el gráfico II.16).

Gráfico II.15
Costa Rica: escolaridad media de las personas de 15 años y más, según condición de pobreza, 2005-2014



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y Encuesta Nacional de Hogares, 2005-2014.

Gráfico II.16
Costa Rica: escolaridad media de las personas de 15 años y más en condiciones de extrema pobreza, según región de planificación, 2005, 2011 y 2014
(En número de años)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y Encuesta Nacional de Hogares, 2005-2014.

La no asistencia a la educación formal en los jóvenes repercute en las posibilidades de inserción en el mercado laboral en el futuro y, por lo tanto, en su estabilidad económica. En ese contexto, es importante resaltar que el porcentaje de la población de 13 a 17 años de edad que no asiste a centros de enseñanza formales es mayor entre los pobres (12,8%) que entre los no pobres (8,5%). Ello muestra un panorama desfavorable para las personas jóvenes en situación de pobreza, si se tienen en cuenta sus posibilidades de obtener empleos y de que estos sean de calidad. Esa situación las vincula con un círculo vicioso, donde la educación condiciona el acceso al empleo, pero el propio desempleo impide superar la situación (véase el cuadro II.10).

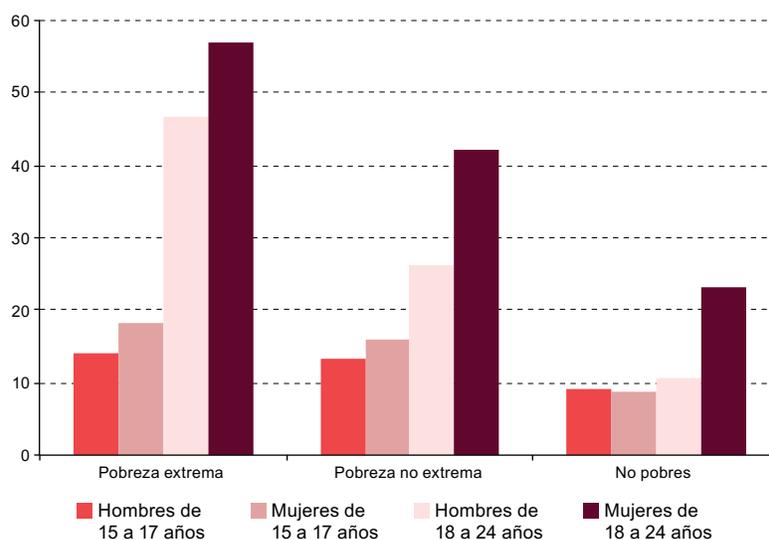
Cuadro II.10
Costa Rica: distribución porcentual de la población que recibe educación formal por grupos de edad y condición de pobreza, 2014

Asistencia a educación formal	5 a 12 años		13 a 17 años	
	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre
Asiste	96,1	97,6	87,2	91,5
No asiste	3,9	2,4	12,8	8,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

Un fenómeno social, asociado a lo anterior y que afecta en mayor medida a los hogares en condiciones de pobreza, es el de los jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo, pero tampoco trabajan (los llamados “ninis”). Es probable que la dificultad de mantenerse dentro del sistema educativo y de acceder a un empleo contribuya a que los adolescentes pasen a engrosar ese grupo. Los datos de la ENAHO de 2014 señalan que el 48,6% de los jóvenes entre 18 y 24 años, y el 56,8% de las mujeres en extrema pobreza, se encuentran en esa condición (véase el gráfico II.17).

Gráfico II.17
Costa Rica: jóvenes con edades de 15 a 17 años y de 18 a 24 años que no estudian ni trabajan, según condición de pobreza y sexo, 2014
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

Esas circunstancias aumentan la vulnerabilidad social de los jóvenes y, con ello, la probabilidad de que se vinculen a actividades al margen de la ley. Según destaca el informe *Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social* (Presidencia de la República/PNUD, 2010), los datos sobre homicidios dolosos demuestran que la probabilidad de ser víctima y victimario de un delito tienen relación con la edad. La población joven presenta mayores riesgos que cualquier otro grupo etario de participar en la violencia o ser víctima de ella.

Por otra parte, las estadísticas del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) correspondientes a 2008 reflejan que una de cada tres personas involucradas en los casos resueltos de infracciones de la Ley de Psicotrópicos era menor de 24 años. Paralelamente a la vulnerabilidad, también crece la desesperanza de que el futuro sea diferente. Esas perspectivas podrían incidir en que, en ese mismo año, el 25% de las personas que se suicidaron fueran menores de 24 años de edad. Entre los motivos que incidieron en esa decisión, una cuarta parte se relaciona con problemas económicos, de empleo, drogas o alcoholismo (Poder Judicial, 2008).

Las causas que llevan a ese grupo de jóvenes a la inactividad (o sea, a no trabajar ni estudiar) y eventualmente vincularse a la ilegalidad, son múltiples. Algunas de ellas son analizadas por Martín Benavides y otros autores en el estudio *Ser joven excluido es algo relativo*. La investigación se basa en un trabajo de campo en que se utiliza una metodología cualitativa. Se señala que en ese proceso de inactividad intervienen no solo aspectos estructurales y las mediaciones educativas y laborales, sino elementos familiares, el contexto comunitario e incluso aspectos subjetivos vinculados a la propia experiencia de vida del joven en la pobreza (Benavides y otros, 2010).

Los mismos autores mencionan que en muchas ocasiones los jóvenes pobres no solo tienen que lidiar con los mandatos de clase, sino con la discriminación racial, étnica o con la xenofobia (por ejemplo, ser de raza negra, o migrante, o indígena). En el caso de las mujeres, se añaden las diferencias de género, que conforman lo que Marfil Francke (1996) llama la “trenza de la desigualdad”.

Además, observan que los proyectos y decisiones de las personas jóvenes que viven en contextos de exclusión son heterogéneos. Si bien la pobreza o el género las condicionan en gran medida, también inciden, en términos positivos o negativos, la familia, la escuela o los amigos.

Los autores del estudio destacan el papel de las aspiraciones: se trata de jóvenes que experimentan situaciones económicas y materiales de muchas carencias, tienen bajas aspiraciones y no llegan a plantearse un proyecto de futuro. Con todo, no siempre se cumple esa premisa, ya que en algunos casos la mediación institucional, la experiencia y el entorno comunitario juegan un papel positivo. La relación afectiva que se teje en el seno del hogar genera un soporte emocional que lleva a mantener los esfuerzos centrados en el estudio y el trabajo. A su vez, en otros casos la ruptura de los lazos familiares empuja a algunos al mundo de la ilegalidad. Los jóvenes sin educación secundaria y sin soporte afectivo familiar presentan un riesgo mayor de marginalidad; lo contrario ocurre con los que sí tienen esos factores a su favor (Benavides y otros, 2010)⁵.

La investigación también advierte que, si bien la dimensión subjetiva y las propias mediaciones ayudan a explicar el destino de los jóvenes pobres, no se puede dejar de señalar que el elemento desencadenante de su situación de exclusión es el hecho de que se ubican en los peldaños más bajos de la estructura social (Benavides y otros, 2010).

Tal como se estableció más arriba, el determinante del entorno del hogar y social adverso no representa la restricción limitante y el acceso de los jóvenes pobres al mercado laboral es el mayor desafío que tienen para mejorar sus condiciones de vida. En ese sentido, el determinante del bajo nivel educativo afecta a la pobreza más bien a través del mercado laboral. Aunque hay que destacar que la mejoría del nivel educativo de los pobres no ha implicado hasta ahora un aumento de las oportunidades para insertarse en el mercado laboral, se ha detectado que la conclusión de la educación secundaria puede contribuir a mejorar el panorama laboral de los pobres.

⁵ Esa problemática se analiza con mayor detalle en el capítulo referente a la brecha de educación.

d) Vulnerabilidad de los asentamientos

El tercer subdeterminante del entorno del hogar y social adverso es la vulnerabilidad de los asentamientos, que afecta a un conjunto de centros de población distribuidos a lo largo de la Gran Área Metropolitana (GAM). En su mayoría se originaron como asentamientos informales (o en precario) y se han ido convirtiendo en lugares con alta incidencia de problemas sociales, lo que representa otra de las expresiones de la fragmentación social que vive Costa Rica. Muchos de esos asentamientos se encuentran en distritos aislados por grandes cañones de ríos, en zonas rurales de la GAM, o en áreas con altas pendientes y vulnerables a las amenazas naturales⁶.

En el *Informe de Catastro Nacional de asentamientos en condición de pobreza. Un techo para mi país*, elaborado a nivel nacional en 2013 por la Fundación Techo Costa Rica, se registraron 394 asentamientos en condiciones de pobreza (161 en la GAM y 233 en las zonas rurales). Los autores del estudio señalan que ese tipo de asentamiento es la máxima expresión de la exclusión social. Añaden que esa realidad supone también la victimización a partir de los prejuicios sociales, que la sociedad reproduce para excluir a las personas que viven en esos espacios en condición de pobreza (Fundación Techo Costa Rica, 2013).

Con el fin de enfrentar la realidad en que se encuentran inmersos, esos grupos de población utilizan como estrategia de mitigación la organización comunal. En el inventario de los asentamientos en precario se determinó que existen aproximadamente 14 formas organizativas en los asentamientos informales, como son los grupos productivos, de jóvenes, de mujeres, culturales, religiosos, cooperativas, ASADAS, juntas de educación, asociaciones de desarrollo, organizaciones con fines específicos y comités de desarrollo. El 36,3% de los asentamientos tienen tres o más organizaciones y solo el 22,8% no dispone de ninguna forma organizativa (Fundación Techo Costa Rica, 2013).

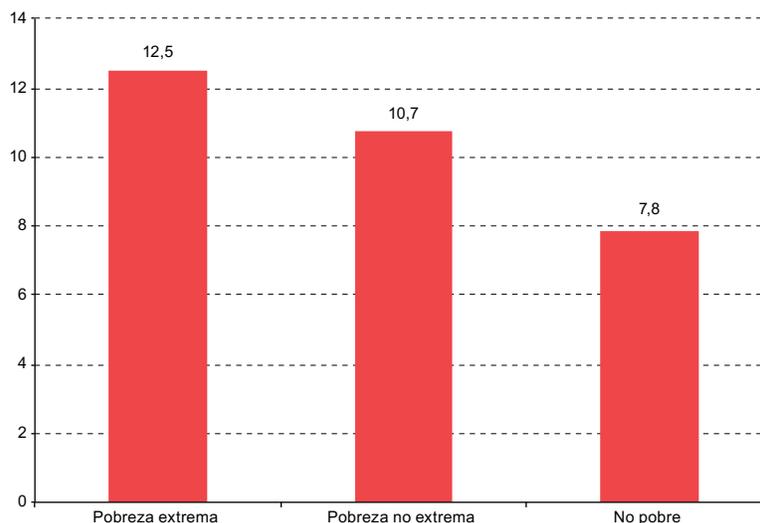
Esa base asociativa ha facilitado que el 81% de los 320 asentamientos en condición de pobreza realicen gestiones por la vía formal e institucional para tratar de superar sus carencias comunitarias, generalmente relacionadas con el acceso a servicios básicos como electricidad, agua, educación, salud, vivienda y mejora de la infraestructura vial. El trámite de esas demandas implica dedicar tiempo para poder obtener esos frutos, lo cual no siempre se logra a corto plazo. Por ejemplo, el 41% de los asentamientos tardaron más de un año en alcanzar el objetivo propuesto.

La organización comunal es una respuesta ante las dificultades que enfrenta la población pobre para acceder a servicios básicos. Con ese esfuerzo se tejen redes sociales que contribuyen a atenuar las precarias condiciones de vida.

Los datos de la Encuesta Nacional de Hogares de 2014 señalan que los hogares en condición de extrema pobreza dedican, en promedio, más horas semanales al trabajo comunal o a organizaciones de voluntariado que los hogares no pobres. Los hogares que se encuentran en la extrema pobreza asignan 12,5 horas, mientras que los no pobres dedican 7,8 horas semanales a apoyar a ese tipo de organizaciones. En ese comportamiento tal vez se reflejen los requerimientos de algunos programas estatales que exigen tiempo efectivo como requisito para acceder a sus beneficios (véase el gráfico II.18).

⁶ En el estudio *Hogares en asentamientos informales. ¿Quiénes son y cómo viven?*, realizado por Mora (2014) con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2011, se establece que el término informal hace referencia a la legalidad de las propiedades y no a los aspectos físicos de las viviendas ni a las características específicas de la población. En ese estudio se identificaron 418 asentamientos informales a nivel nacional y se estableció que sus habitantes viven en condiciones de vulnerabilidad, ya que tienen menor acceso a la educación e indicadores negativos en relación con la calidad de la vivienda.

Gráfico II.18
Costa Rica: promedio de horas dedicadas al trabajo comunal o voluntario,
según el nivel de pobreza, 2014



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

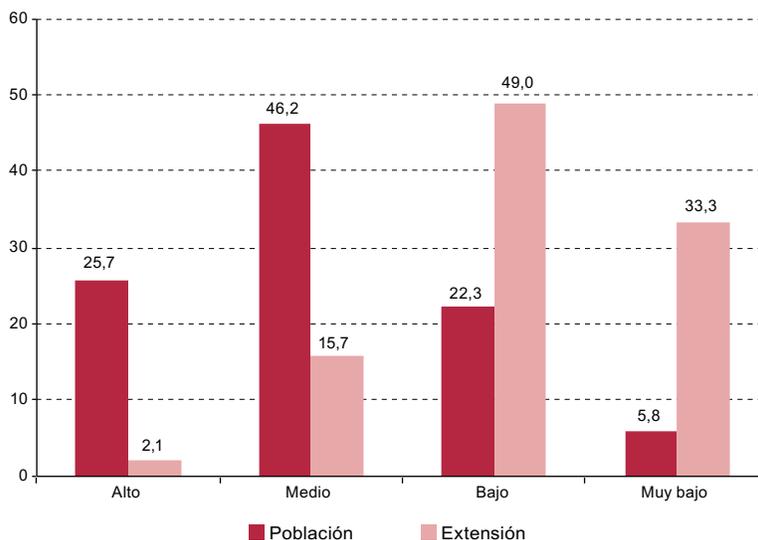
Como contraparte de los asentamientos informales, también está presente otra expresión de esa segmentación social: el aumento de las residencias en condominio cuyos beneficiarios son de altos ingresos económicos. En Costa Rica, más de la mitad de las viviendas son independientes y los condominios o complejos residenciales cerrados representan solo el 3,1% del total. Sin embargo, es una opción que va en aumento, según datos del INEC. Los condominios son fáciles de identificar debido a la existencia de elementos que marcan claramente sus límites. Además, sus dispositivos de seguridad se convierten no solo en barreras físicas, sino también sociales, que establecen límites y marcadas diferencias en el tejido social.

En relación con lo anterior, cabe citar a Soldano: “La fabricación de esta ‘territorialidad diferencial’ significó tanto la consolidación de condiciones y modos de vida disímiles en cuanto al acceso a los servicios, al ingreso al mercado laboral y al consumo, como la degradación de los espacios públicos y privados de interacción entre clases y de los imaginarios de integración social compartidos” (Soldano, 2008).

Otra aproximación a las disparidades entre los diferentes grupos de población y las diferencias geográficas en el nivel de vida de la ciudadanía puede hacerse a partir de la información suministrada por el Índice de Desarrollo Social, elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Mediante ese índice se clasifica al país en áreas de mayor y menor desarrollo relativo. Según esa clasificación, 92 distritos integran el grupo de mayor desarrollo relativo y se concentran en solo el 2,1% del territorio nacional. De ellos, más del 90% se ubican en la Gran Área Metropolitana y los restantes tienen como principal característica su cercanía al centro del país. Por su parte, los otros 385 distritos, clasificados como áreas de menor desarrollo relativo (medio y bajo), se distribuyen en el 98% restante.

En términos espaciales, hay una relación inversa entre la densidad de población y el nivel de desarrollo relativo. Efectivamente, en las áreas clasificadas como de mayor desarrollo, la densidad de población alcanza los 1.054 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que en las áreas de menor desarrollo relativo es de solo 15 habitantes por kilómetro cuadrado. En otras palabras, mientras que los distritos ubicados en el nivel alto de desarrollo relativo agrupan a uno de cada cuatro habitantes del país en solo el 2% del territorio, en el nivel medio tienen el 15% de la extensión y cerca del 50% de la población. Por su parte, los grupos de bajo y muy bajo nivel de desarrollo representan solo el 28% de la población y están distribuidos en el 82,3% del área geográfica del país (véase el gráfico II.19).

Gráfico II.19
Costa Rica: distribución relativa de la población y extensión en las zonas de mayor y menor desarrollo relativo, 2013



Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), *Costa Rica. Índice de Desarrollo Social 2013*, San José.

Esa heterogeneidad geográfica en el nivel de desarrollo también permite comprender mejor las limitaciones que enfrentan las instituciones públicas para suministrar servicios a las áreas de menor desarrollo. Deben abarcar un área muy grande para atender a una proporción muy reducida de la población.

En síntesis, la población que habita en asentamientos pobres es vulnerable debido a las condiciones de sus viviendas y su acceso limitado a los servicios básicos, situación que entorpece su salida de la pobreza. A la vez, se nota un incremento de la segregación residencial, con un aumento de los complejos residenciales cerrados donde vive la población de más altos ingresos económicos. Ello también refleja el aumento de la desigualdad en la sociedad costarricense, que se examina más adelante.

Sin embargo, cabe reiterar que, a pesar de su importancia, el determinante relativo al entorno del hogar y social adverso, y sus diferentes subdeterminantes, no se pueden establecer como determinantes limitantes de la brecha de pobreza. Más bien, el análisis apunta una y otra vez al papel clave del acceso al mercado laboral para superar la pobreza extrema.

Siguiendo el árbol de decisión (véase el diagrama II.1), en la próxima sección se analiza el alcance insuficiente de los programas sociales.

4. Insuficiente alcance de los programas sociales

Aparte del entorno del hogar y social adverso, la brecha de pobreza responde a un segundo determinante principal: el insuficiente alcance de los programas sociales. El Estado dispone de un conjunto de programas sociales, de coberturas universal o focalizada, especialmente orientados a apoyar a la población que vive en condición de pobreza. La finalidad es reducir la vulnerabilidad y disminuir la brecha de desigualdad social. No obstante, las estrategias de mitigación (o de sobrevivencia) que emplean los hogares para enfrentar la falta de ingresos laborales y de acceso a servicios básicos sugieren que el alcance insuficiente de los programas sociales podría ser un determinante limitante de la brecha de pobreza (véase el análisis anterior).

Hasta qué punto los programas sociales logran cumplir su cometido es el tema que se aborda en esta sección, mediante el análisis de dos subdeterminantes: la ineficiencia de los programas sociales y la inadecuada inversión social pública (ISP).

a) Ineficiencia de los programas sociales

En el análisis de la eficiencia de los programas sociales se utiliza el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* que señala, mediante la aplicación de dos metodologías de análisis, el impacto distributivo de los programas sociales sobre la desigualdad o pobreza. El informe se centra en las inversiones sociales de dichos programas selectivos, que incluyen transferencias corrientes en efectivo entregado directamente a los hogares. La investigación recopiló información, sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), que permitió aplicar las curvas de concentración (curvas de Lorenz) y el uso de los quintiles a los pobres en función de su ingreso insuficiente, con el fin de vislumbrar el impacto distributivo (véase el cuadro II.11).

Cuadro II.11
Costa Rica: distribución porcentual de los beneficiarios de los distintos programas por estratos de ingresos, 2013

Programa	Distribución relativa de los beneficiarios ^a						
	Pobres por ingresos insuficientes			Grupos vulnerables	Grupos medios	Grupos acomodados	Índice de concentración ^b
	Totales	Extremos	No extremos				
Centros infantiles (CEN-CINAI)	57,2	22,1	35,1	24,5	18,1	0,2	-0,517
Comedores escolares	41,7	15,5	26,2	26,2	27,8	3,9	-0,356
Becas y Programa Avancemos	48,5	17,8	30,8	29,3	20,8	1,4	-0,466
Pensiones no contributivas	64,1	45	19,1	15,4	18,9	1,6	-0,56
Promoción y bienestar familiar	50,2	22,1	28,1	27,6	21,0	1,2	-0,487
Bono familiar de la vivienda ^c	30,0	12,6	17,5	22,8	38,9	8,2	-0,191
Asegurados por cuenta del Estado	69,9	39,3	30,6	15,8	13,6	0,7	-0,608
FODESAF (recursos)	51,3	27,8	23,5	25	22,1	1,6	-0,482

Fuente: Elaboración propia, con datos del Estado de la Nación, 2013.

^a Los pobres corresponden a los hogares con ingresos per cápita por debajo de la línea de pobreza; los vulnerables son el complemento que abarca el 40,0% más pobre; los grupos medios incluyen los quintiles 3 y 4, y los acomodados corresponden al 20,0% de mayores ingresos.

^b Equivale a un cuasi Gini de la distribución de los beneficiarios, según el ingreso per cápita del hogar y calculado a nivel de deciles.

^c Por hogares, acumulado.

Se observa que los beneficiarios de los programas sociales tienden a direccionarse y concentrarse en los estratos de menores ingresos en relación con la concentración. Según los investigadores, los programas tienen un enfoque orientado a los estratos pobres y, en casos excepcionales, llegan a los grupos medios. No obstante, se han detectado casos no justificados de ayudas que benefician a grupos con altos ingresos. En el estudio se señalan casos de programas brindados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), en los que grupos de ingresos medios han accedido a sus beneficios, aunque ese fondo está orientado a la población pobre.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizó un análisis de los efectos de los programas sociales de transferencias monetarias del Estado. Se concentró en los más importantes: las pensiones del régimen no contributivo, las becas del Programa Avancemos y el Fondo Nacional de Becas (FONABE) y las transferencias del Instituto Mixto de Ayuda Social, con datos de la ENAHO de 2012. Estableció que el monto anual destinado a esos programas es cercano a los 200.000 millones de colones, que representan cerca del 0,9% del PIB y benefician al 15,7% de los hogares del país. Se determinó que el impacto conjunto sobre la pobreza es alto, ya que logra reducir la pobreza extrema en un 2,9% y la no extrema en un 2,5% (PNUD, 2014).

En general, parece que el determinante de la ineficiencia de los programas sociales no es un determinante limitante, ya que los programas tienen una clara orientación de beneficiar y brindar cobertura a la población pobre.

b) Inadecuada inversión social pública

El segundo subdeterminante del insuficiente alcance de los programas sociales se refiere a la inversión social pública (ISP) inadecuada. Sobre la base de la información publicada en el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, el gasto o inversión social en Costa Rica ha mostrado un incremento significativo en los últimos dos años. Específicamente, en 2013 fue del 3,2% en relación con 2012. Es importante señalar que la inversión social se ha duplicado en relación con lo ocurrido después de la crisis financiera de los años ochenta (véase el cuadro II.12).

Cuadro II.12
Costa Rica: evolución de la inversión social pública real, 1980-2013

Año	Inversión social pública total (ISPT)			Inversión social pública por habitante (ISPH)			Prioridad del GPS ^d	
	Monto ^a	Índice	Tasa de variación ^b	Monto ^c	Índice	Tasa de variación ^b	Porcentaje del PIB	Porcentaje del GGG ^d
1980	587,1	100,0		253,5	100,0		17,7	72,0
1985	516,1	87,9	-2,5	193,2	76,6	-5,3	14,8	70,0
1990	545,5	92,9	1,1	178,4	70,7	-1,6	14,9	67,0
1995	632,6	107,7	3,0	181,6	72,2	0,3	14,4	62,4
2000	803,1	136,8	4,9	204,4	81,0	2,4	16,3	70,6
2005	870,4	148,2	4,6	204,1	80,5	0,0	17,2	73,2
2009	1 085,2	184,8	5,7	240,7	94,9	4,2	22,2	81,5
2010	1 092,9	186,1	0,7	239,5	94,5	-0,5	22,5	80,9
2011	1 086,7	185,1	-0,6	235,5	92,9	-1,7	22,3	81,3
2012	1 137,2	193,7	4,6	243,7	96,1	3,5	22,8	81,8
2013	1 173,1	199,8	3,2	248,6	98,1	2,0	23,0	78,6

Fuente: Trejos, J. D. (2014), "La inversión social pública en el 2013: fuerte recuperación pese al desequilibrio fiscal", San José.

^a En miles de millones de colones de 2000, según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

^b Tasa de variación anual media del quinquenio que determina en ese año, excepto en el caso de 2009, cuando corresponde a una cuatrienio, y los últimos cuatro años, cuando se refiere a tasas anuales simples.

^c En miles de colones de 2000, según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

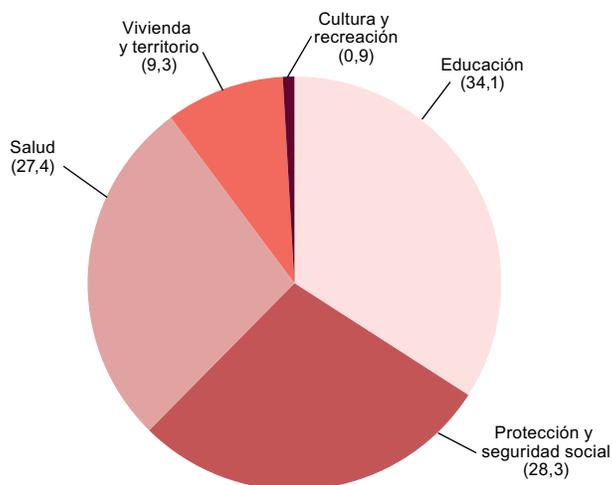
^d GPS = Gasto Público Social; GGG = Gasto del Gobierno General.

Ese mismo informe señala que la inversión social pública por habitante (ISPH) ha tenido altibajos que le han impedido responder adecuadamente ante el aumento poblacional en el país. Por ejemplo, la ISPH fue de 253.500 millones de colones en 1980 en términos reales y de 248.600 millones de colones en 2013. Además, la ISP muestra en ambos casos un leve repunte en los últimos cinco años. En concreto, a partir de 2009, el porcentaje de la ISP del Gasto del Gobierno General (GGG) se ha ubicado alrededor del 81,0% en promedio y el porcentaje del PIB oscila alrededor del 22,5%. No obstante, la tendencia se

ha mantenido constante y los valores relativos desde 2009 no han mostrado un incremento abrupto de la ISP pese a las necesidades que imperan en la población costarricense. Los factores que tal vez hayan propiciado ese comportamiento fueron los efectos de la crisis y el déficit fiscal (Trejos, 2014).

El desarrollo metodológico implementado en el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* permitió identificar el peso relativo de la estructura del gasto o inversión social. Específicamente, las funciones de educación, protección de seguridad social y salud abarcaron el 89,8% en 2013 (véase el gráfico II.20).

Gráfico II.20
Costa Rica: estructura del gasto o inversión social, 2013



Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)-Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), 2013.

Según este estudio, el comportamiento de la función de educación ha mantenido un repunte y en 2013 supera la norma constitucional que plantea un porcentaje del PIB superior al 6,0%. Sin embargo, no alcanza el 8,0% establecido recientemente. La función de protección social mostró el mayor crecimiento que se refleja en el aumento real total y por habitante, pero la dispersión y las pensiones no contributivas que van dirigidas a la población vulnerable contribuyen a que el avance sea más promisorio. La función de salud se reduce ligeramente, tendencia que ha venido presentándose pese a los esfuerzos de asignación de recursos a los Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI). Un posible factor de ese comportamiento ha sido la crisis financiera que ha afectado a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) (Trejos, 2014).

La inversión social ha sido relevante, aunque ha sufrido contracciones a lo largo de los años. No obstante, en las últimas épocas ha alcanzado un apogeo que constituye un avance significativo a favor de la población costarricense. Por esas razones, se considera que, si bien siempre es posible mejorar los gastos y la eficiencia de los programas sociales, estos no constituyen un determinante limitante para la reducción de la brecha en materia de pobreza extrema.

5. Mercado laboral excluyente

El mercado laboral excluyente es el tercer determinante principal que influye en la pobreza extrema. Como se mencionó antes, a efectos de este trabajo se parte de la premisa de que las condiciones laborales influyen de manera directa en la condición de pobreza de los hogares. Un empleo digno que

permita suplir las necesidades básicas de un hogar es fundamental para el desarrollo y el bienestar de la sociedad.

En este apartado se examinan las tasas de desempleo según la situación de pobreza, el sexo y la edad, a fin de establecer si se trata de un determinante limitante. Después se analizan sus subdeterminantes (insuficiente nivel de capacitación, reducido acceso al trabajo y calidad del trabajo precaria), con el fin de detectar, a su vez, cuáles de ellos son más limitantes (véase el diagrama II.1).

Primero, se analiza la situación del empleo en Costa Rica en relación con otros países y también a nivel nacional. Luego se aborda con más detalle la situación interna del país, según los niveles de pobreza, el sexo y la edad de la fuerza de trabajo. Ese análisis permite concluir que el mercado laboral es en realidad el determinante limitante de la brecha de pobreza.

a) Comparación internacional

Costa Rica ha presentado una tendencia creciente en la tasa de desempleo abierto durante el período 2004-2013, situación que se intensificó en 2009 y 2012. Ello contrasta con el comportamiento de la mayoría de los países latinoamericanos que han logrado reducir esos valores (algunos países más que otros). Entre ellos se destacan la Argentina y Panamá, que tenían las tasas de desempleo más elevadas de la región (un 12,6% y un 11,7%, respectivamente) en 2004 y lograron reducirlas a un 7,5% y un 4,1% (en el mismo orden) en 2013. Además, durante ese lapso, México fue el único país aparte de Costa Rica donde aumentó la tasa de desempleo abierto (véase el cuadro II.13).

Cuadro II.13
América Latina (países seleccionados): tasa de desempleo abierto, 2004-2013

Tasa de desempleo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Costa Rica	6,4	6,6	5,9	4,6	4,9	7,8	7,3	7,7	7,8	7,6
Argentina	12,6	10,6	10,1	8,5	7,8	8,6	7,7	7,2	7,2	7,5
Brasil	8,9	9,3	8,4	8,1	7,1	8,3	7,9	6,7	6,1	5,9
Chile	8,8	8,0	7,7	7,1	7,8	9,7	8,1	7,1	6,4	6,0
Ecuador	6,7	6,6	6,3	5,0	6,0	6,5	5,0	4,2	4,1	4,2
El Salvador	6,8	7,2	6,6	6,3	5,9	7,3	7,0	6,6	6,1	6,3
Honduras	6,0	4,2	3,1	2,9	3,1	3,3	4,8	4,4	4,4	4,2
México	3,7	3,5	3,2	3,4	3,5	5,2	5,2	5,3	4,9	4,9
Panamá	11,7	9,8	8,7	6,4	5,6	6,6	6,5	4,5	4,0	4,1
Uruguay	6,9	9,0	10,6	9,2	7,6	7,3	7,2	6,3	6,5	6,6

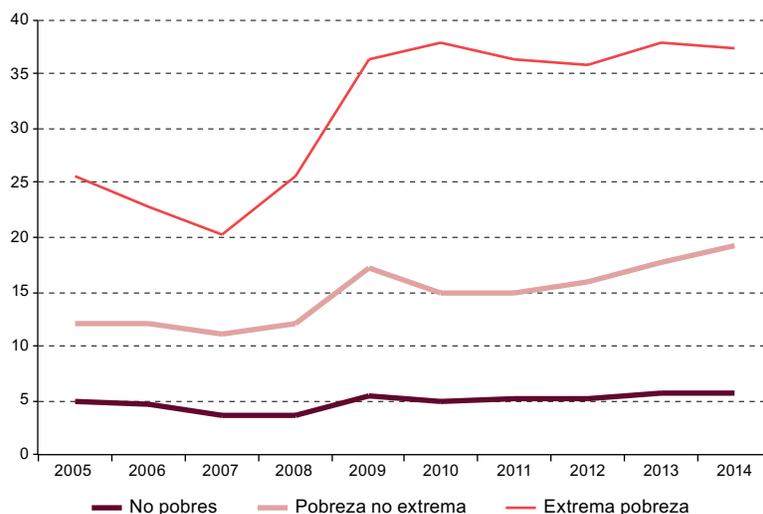
Fuente: Banco Mundial, bases de datos, 2015.

b) Comparación nacional

El desempleo es un problema que afecta mayoritariamente a los hogares en situación de pobreza. Mientras mayor sea el número de desempleados en un hogar, menor será el ingreso percibido per cápita (PNUD, 2014).

La correlación entre el mercado laboral y la pobreza es intensa, sobre todo en el caso de la pobreza extrema. La tasa de desempleo se mantuvo relativamente estable en los hogares no pobres durante el período 2005-2014, con un promedio del 4,9%. Es una situación inversa a la que enfrentaron los que se encuentran en condición de pobreza, especialmente los de extrema pobreza, cuya tasa pasó del 25,6% al 37,3%, lo que evidencia sus limitaciones para elevar su calidad de vida por medios laborales (véase el gráfico II.21).

Gráfico II.21
Costa Rica: tasa de desempleo abierto según nivel de pobreza, 2005-2014



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y Encuesta Nacional de Hogares, 2005-2014.

Esa dificultad al incursionar en el mercado laboral también se asocia a factores como la educación, el sexo, la edad y la región, cantón o distrito en que se vive (véanse los detalles en el cuadro II.5). Por consiguiente, existe también una estrecha relación entre esos factores y la pobreza.

c) Sexo

Asimismo, las posibilidades de ingresar al mercado laboral son dispares según cuál sea el sexo de la persona. Los datos expresan una clara brecha de género en las opciones de acceso al mercado laboral, que pone en desventaja a las mujeres. En el caso de los hombres, la tasa de desempleo es del 7,2%, mientras que entre las mujeres es del 10,7%. Aunque esa relación se mantiene constante en función del nivel de pobreza, es más desventajosa para las mujeres en situación de extrema pobreza, cuya tasa de desempleo se eleva al 41,3% (véase el cuadro II.14)⁷.

Cuadro II.14
Costa Rica: tasa de desempleo según sexo y grupos de edad por nivel de pobreza, 2014

Sexo y grupos de edad	Total	No pobres	Pobreza		
			Pobres	Pobreza no extrema	Pobreza extrema
Hombres	7,2	4,7	19,8	14,4	35,2
De 15 a 24 años	17,0	12,8	36,4	31,7	51,2
De 25 a 44 años	6,0	3,9	16,5	12,1	30,4
De 45 a 64 años	4,4	2,0	15,9	8,5	33,8
De 65 años y más	3,6	1,6	14,3	6,5	32,9
Mujeres	10,7	7,2	31,4	28,1	41,3
De 15 a 24 años	26,9	20,4	58,4	53,1	73,1
De 25 a 44 años	9,6	6,1	30,3	26,8	40,2
De 45 a 64 años	4,7	3,1	15,7	14,5	19,6
De 65 años y más	3,9	1,3	15,5	17,5	0,0 ^a

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

^a El valor cero, en las mujeres de 65 años o más, obedece a que dicha población se encuentra fuera de población económicamente activa.

⁷ Véase también el análisis del determinante jefatura femenina más arriba.

d) Edad

Por su parte, la población más joven es la que también enfrenta mayor dificultad para ingresar en el mercado laboral, independientemente del sexo. Al comparar las tasas de desempleo abierto por edad se evidencian esas disparidades, ya que en el grupo de hombres con edades de entre 15 y 24 años la tasa de desempleo es del 17,2%, cifra que contrasta con el promedio nacional del 7,2%. Entretanto, en el caso de las mujeres de ese mismo grupo de edad, la tasa se eleva al 26,9% (véase el cuadro II.14).

Al establecer esa misma relación respecto del nivel de pobreza, el panorama es más álgido. Los hombres jóvenes que no están en condición de pobreza tienen una tasa de desempleo del 12,8%, mientras que esta se eleva al 51,2% en los que viven en extrema pobreza. En el caso de las mujeres jóvenes en extrema pobreza el desempleo es del 73,1%, cifra que contrasta con el 20,4% de las no pobres.

En síntesis, tal como se deduce de los análisis de los otros principales determinantes de la brecha de pobreza extrema, se puede establecer que el mercado laboral excluyente es el determinante más limitante para la reducción de la brecha. A su vez, el mercado laboral tiene tres subdeterminantes (insuficiente nivel de capacitación, reducido acceso al trabajo y calidad del trabajo precaria) que se analizan a continuación.

6. Insuficiente nivel de capacitación

Siguiendo la estructura del árbol de decisión (véase el diagrama II.1), a continuación se analizan los subdeterminantes del mercado laboral excluyente, a fin de establecer las áreas hacia las que deben orientarse las acciones de política pública. Se empieza con el insuficiente nivel de capacitación.

Según el *Vigesimoprimer Informe del Estado de la Nación*, la mano de obra del país no es lo suficientemente calificada, si se toman como referencia los bajos resultados obtenidos en pruebas nacionales (del Ministerio de Educación Pública (MEP)) e internacionales (del programa PISA). Más del 60% de la población que busca trabajo por primera vez no ha concluido sus estudios de secundaria, lo que incide de forma negativa en sus posibilidades de insertarse en el mercado laboral y obtener un empleo de calidad (PEN, 2015, pág. 36)⁸.

En el cuadro II.15 se muestra la disparidad existente entre los años de escolaridad media según el nivel de pobreza y el tipo de empleo que consiguen las personas según sus condiciones. Quienes se encuentran en situación de pobreza extrema tienen niveles de escolaridad bastante bajos (primaria completa o primer año de secundaria). La escolaridad media es mayor en la población en condiciones de pobreza no extrema, si se compara con la población en pobreza extrema. Sin embargo, en este caso tampoco se encuentran niveles de escolaridad superiores a 11 años (secundaria académica completa). Por supuesto, el panorama es más alentador entre las personas no pobres, aunque la escolaridad media sigue siendo sumamente baja, incluso en ocupaciones como técnico o profesional técnico y administrativo.

El ejercicio realizado por el Programa Estado de la Nación, sobre la simulación de escenarios en que el ingreso medio de las personas que logran concluir la secundaria se asigna a quienes no la concluyen indica que, si la población en condición de pobreza lograra concluir dicho ciclo, la pobreza se reduciría a la mitad (PEN, 2015, pág. 79). Como se ha visto a lo largo de este capítulo, ese aumento en la escolaridad ayudaría a reducir los niveles de pobreza mediante un mayor acceso al mercado laboral y a mejores condiciones de los trabajadores.

⁸ Esa problemática también se analiza con mayor detalle en el capítulo sobre la brecha de educación.

Cuadro II.15
Costa Rica: años de escolaridad media de la población de 15 años o más por nivel de pobreza,
según su ocupación en el empleo principal, 2014
(Población de 15 años o más)

Ocupación	Nivel de pobreza		
	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobre
Directivo, profesional, científico e intelectual	-	10,6	15,7
Técnico, profesional técnico medio y administrativo ^a	7,1	8,3	11,8
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	6,8	7,5	9
Agricultores y trabajadores calificados ^b	6,1	6,4	7,5
Ocupaciones elementales	5,3	6,1	6,8
No especificado	-	8,2	11,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

^a Incluye técnicos y profesionales de nivel medio, personal de apoyo administrativo, operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores.

^b Incluye agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros, funcionarios, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios.

7. Reducido acceso al trabajo

El segundo subdeterminante del mercado laboral excluyente es el reducido acceso al trabajo. La información regional contenida en el cuadro II.16 refuerza la premisa de que el desempleo y la dificultad de incursionar en el mercado laboral son un determinante limitante en la incidencia de la pobreza. La región Chorotega presenta la mayor tasa de desempleo del país (12,5%), a la vez que el mayor nivel de pobreza extrema (21,6%). Las regiones Pacífico Central, Brunca y Huetar Caribe mantienen valores parecidos en cuanto al desempleo y presentan los mayores niveles de pobreza extrema, mientras que las regiones Huetar Central y Huetar Norte tienen un menor nivel de pobreza extrema y desempleo.

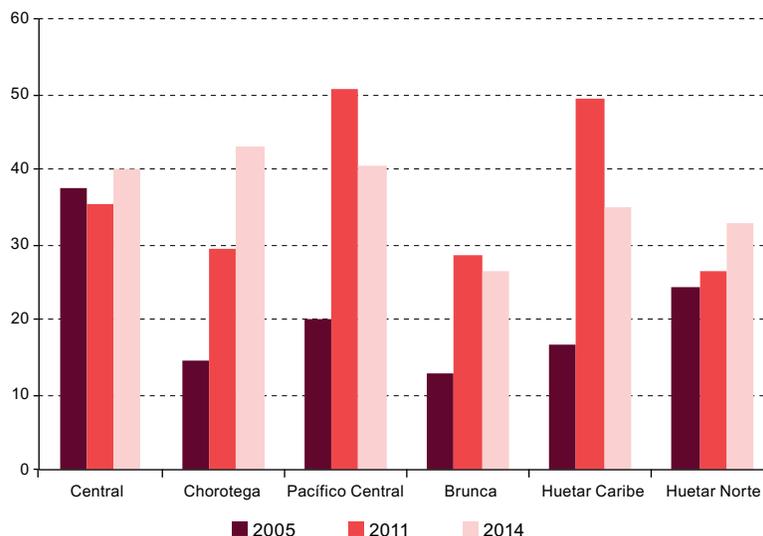
Cuadro II.16
Costa Rica: tasa de desempleo según región de planificación, por nivel de pobreza, 2014

Regiones	Total	No pobres	Pobreza		
			Pobres	Pobreza no extrema	Pobreza extrema
Total del país	8,6	5,7	23,9	19,3	37,3
Central	7,8	5,6	24,0	19,8	40,2
Chorotega	12,5	6,4	29,4	22,0	43,1
Pacífico Central	10,0	5,8	26,2	20,1	40,3
Brunca	9,7	5,9	19,2	16,1	26,5
Huetar Caribe	10,0	7,1	21,4	17,3	34,9
Huetar Norte	7,7	3,8	23,9	19,1	32,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

Por otra parte, en el decenio 2005-2014 el desempleo aumentó en los hogares en condiciones de extrema pobreza en todas las regiones, siendo los casos más notorios las regiones Central, Chorotega y Pacífico Central, donde la tasa de desempleo abierto es superior al 40%. Sin embargo, se debe tener cautela con la comparación de las cifras debido a los cambios metodológicos entre las encuestas (véase el gráfico II.22).

Gráfico II.22
Costa Rica: tasa de desempleo en los hogares con extrema pobreza
según regiones de planificación, 2005, 2011, 2014



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

a) Estructura productiva y ocupacional

La mayor parte de la población en condiciones de pobreza está ocupada en actividades relacionadas con la agricultura, la manufactura, la construcción y el comercio. En contraste, cerca del 30% de los ocupados no pobres están vinculados a servicios calificados, como la administración pública, la enseñanza y los servicios de salud, y también incursionan en actividades de manufactura y comercio.

Asimismo, se debe destacar que más de la mitad de los ocupados en condiciones de extrema pobreza (52,1%) laboran en ocupaciones elementales (INEC, 2011). En el caso de los trabajadores en pobreza no extrema, la proporción de empleados en ese tipo de ocupaciones es del 43,4% y el 21,7% trabaja en ventas y mercados. Tal condición define muchas de las características de esa fuerza de trabajo: sus integrantes se ubican principalmente en el sector informal, están afectados por el subempleo (trabajan menos de 40 horas semanales) y tienen un mínimo nivel de ingresos (véase el cuadro II.17).

Por su parte, en el grupo de los no pobres, el 45,8% se encuentra en ocupaciones de nivel técnico, como sucede con los profesionales medios y administrativos o de nivel directivo, profesional, científico e intelectual. Se destaca que la mayor parte de la población trabajadora es asalariada (76,5%) en relación con la posición que ocupa dentro del empleo principal. No obstante, esa proporción se relativiza según el nivel de pobreza: en el caso de los que se encuentran en condiciones de extrema pobreza se reduce al 47,3%, mientras que el 46,7% son trabajadores por cuenta propia y el 4,5% son auxiliares no remunerados.

Tomados en conjunto, los factores como las altas tasas de desempleo y el empleo en ocupaciones elementales son fundamentales para concluir que el mercado laboral, de hecho, es el determinante más limitante de la brecha de pobreza. Como se ha podido observar, el desempleo y la pobreza son fenómenos que se dan conjuntamente. La pobreza es una de las grandes consecuencias de la falta de oportunidades laborales en Costa Rica.

Cuadro II.17
Costa Rica: estructura ocupacional por nivel de pobreza, 2014

Estructura ocupacional	Total	No pobre	Pobreza no extrema	Pobreza extrema
Sector institucional				
Público	16,0	18,0	3,8	1,3
Privado	83,8	81,9	95,9	98,4
No especificado	0,2	0,1	0,3	0,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Rama de actividad				
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	10,4	9,2	17,4	22,6
Industria, manufactura, construcción y otros ^a	19,2	18,9	21,7	18,6
Comercio y reparación, hoteles y restaurantes	23,7	23,9	24,3	20,3
Transporte y comunicaciones ^b	12,7	12,5	14,3	17,8
Servicios calificados ^c	26,9	29,5	11,6	7,2
Hogares como empleadores	6,9	5,9	10,3	13,0
No especificado	0,2	0,2	0,4	0,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Ocupación empleo principal				
Directivo, profesional, científico e intelectual	15,2	17,5	0,4	0,0
Técnico, profesional técnico medio y administrativo ^d	26,2	28,3	14,2	9,1
Trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados	21,1	21,3	21,7	16,9
Agricultores y trabajadores calificados ^e	13,8	12,8	19,9	22,0
Ocupaciones elementales	23,5	19,9	43,4	52,1
No especificado	0,2	0,2	0,4	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Posición en el empleo principal				
Asalariada	76,5	78,7	65,3	47,3
Cuenta propia	18,3	15,9	31,7	46,7
Empleadora	4,4	4,8	1,5	1,5
Auxiliar no remunerado	0,8	0,6	1,5	4,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

^a Incluye explotación de minas, industrias manufactureras, construcción, suministros, evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación.

^b Incluye transporte y almacenamiento, información y comunicaciones, actividades inmobiliarias, artísticas, recreativas, de organizaciones y órganos extraterritoriales, y otras actividades de servicios.

^c Incluye actividades financieras y de seguros, profesionales, científicas y técnicas, de servicios administrativos y de apoyo, de la administración pública y defensa, planes de seguridad social de afiliación obligatoria, enseñanza, y actividades de atención de la salud y asistencia social.

^d Incluye técnicos y profesionales de nivel medio, personal de apoyo administrativo, operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores.

^e Incluye agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros, funcionarios, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios.

8. Trabajo en condiciones precarias

El tercer subdeterminante del mercado laboral excluyente planteado en el árbol de decisión hace referencia a las condiciones laborales de las personas ocupadas. El análisis contempla las razones por las que algunos sectores de la población enfrentan limitaciones económicas, aunque sus integrantes se encuentren ocupados.

a) Subempleo

i) Subempleo a nivel internacional

Uno de los elementos relacionados con la precaria calidad del trabajo es el subempleo. En ese sentido el país enfrenta limitaciones, ya que ese indicador oscila alrededor del 13% de la población ocupada. Junto con Chile, Colombia y el Perú, forma parte del conglomerado de países latinoamericanos que tienen las más altas tasas en ese indicador (véase el cuadro II.18).

Cuadro II.18
América Latina (países seleccionados): indicadores de subempleo urbano, 2008-2012^a
(En porcentajes)

	2008	2009	2010	2011	2012 ^b
Argentina	9,5	11,1	9,8	9,1	9,3
Brasil	3,1	3,1	2,7	2,3	2
Chile	9,3	10,8	11,5	11,6	12,2
Colombia	9,1	9,5	12	11,1	11,7
Costa Rica	10,5	13,5	11,2	13,4	13,8
Ecuador	10,6	11,8	11,5	9,4	7,9
México	6,1	8,9	7,6	7,1	7
Panamá	2,1	2,1	1,8	1,5	2,4
Paraguay	...	...	7,3	6,3	5,4
Perú	15,6	15,4	14,5	12,4	12,2
Uruguay	10,8	9,1	8,6	7,2	7,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2013: Avances y desafíos en la medición del trabajo decente. Coyuntura laboral en ALC, 8.

^a Los datos se refieren a la proporción de ocupados que trabajan menos horas de lo establecido en cada país, que desean trabajar más y están disponibles para hacerlo. Debido a diferencias metodológicas, las series de los diferentes países no son comparables entre sí. Corresponden al ámbito urbano, con la excepción de Chile y Costa Rica, en cuyo caso se refieren al total nacional.

^b Información preliminar.

A nivel nacional, la tasa de subempleo visible pasó del 8,5% al 12,8% de 2011 a 2014. En ese ámbito también se manifiestan las diferencias por sexo, ya que nuevamente las mujeres son las que presentan las tasas más desfavorables en ese indicador. En 2014, el subempleo masculino fue del 10,3% y, en la población femenina ocupada, representó el 17% (véase el cuadro II.19). En la región Central, el subempleo visible pasó del 7,5% en 2011 al 12,4% en 2014, al igual que en la Huetar Caribe y la Huetar Norte. A 2014, la región Brunca y la Chorotega son las que muestran las tasas más elevadas (15,7% y 15,4%, respectivamente).

El subempleo está fuertemente asociado con la condición de pobreza. Mientras que los no pobres tienen un 10,5% de subempleo visible, esa cifra asciende al 46,9% en el caso de los ocupados en condiciones de extrema pobreza. En las regiones de planificación hay grandes variaciones: en la región Pacífico Central y la Chorotega, la proporción es del 69,1% y el 51,8%, respectivamente, entre los pobres extremos (véase el cuadro II.20).

Cuadro II.19
Costa Rica: ocupados con subempleo visible según sexo y región de planificación, 2011-2014
(En porcentajes)

Ocupados con subempleo	2011	2012	2013	2014
Total	8,5	10,9	12,4	12,8
Sexo				
Hombres	6,8	8,3	9,7	10,3
Mujeres	11,6	15,1	16,7	17,0
Región de planificación				
Central	7,5	10,6	12,6	12,4
Chorotega	15,8	15,2	14,0	15,4
Pacífico Central	16,2	10,3	14,2	11,9
Brunca	10,5	12,4	11,5	15,7
Huetar Caribe	4,3	8,9	9,6	8,8
Huetar Norte	8,0	10,6	12,4	11,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Continua de Empleo, 2011-2014.

Cuadro II.20
Costa Rica: ocupados con subempleo visible por nivel de pobreza, según región de planificación, 2014
(En porcentajes)

Región de planificación	No pobres	Pobreza no extrema	Pobreza extrema
Total	10,5	27,1	46,9
Central	10,2	25,5	43,5
Chorotega	8,5	27,7	51,8
Pacífico Central	12,1	39,2	69,1
Brunca	15,3	30,7	44,6
Huetar Caribe	9,4	22,0	39,0
Huetar Norte	10,9	28,8	46,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

b) Seguro por trabajo

La cobertura del seguro de trabajo disminuyó entre 2011 y 2014 en la población ocupada y pasó del 71,5% al 68,0%. Ello pone de manifiesto un aspecto más de la precariedad del trabajo y la fragilidad de la seguridad social del país, situación que afecta con mayor intensidad a los grupos pobres. Además, los datos reflejan una menor cobertura de ese seguro en el caso de las mujeres: en 2014 el 60,2% de ellas disponía de ese beneficio, proporción que ascendía al 72,7% en el caso de los varones (véase el cuadro II.21).

Cuadro II.21
Costa Rica: ocupados con seguro por trabajo, 2011-2014
(En porcentajes)

Ocupados	2011	2012	2013	2014
Total	71,5	69,0	67,4	68,0
Hombres	75,6	73,7	72,1	72,7
Mujeres	64,2	61,3	59,8	60,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Continua de Empleo, 2011-2014.

La población no pobre dispone de un mejor acceso a la seguridad social (más del 66% en todas las regiones), pero esos porcentajes disminuyen conforme aumenta el nivel de pobreza. El caso extremo es la región Brunca, donde la cobertura del seguro de trabajo se reduce hasta el 5,0% entre la población en condiciones de pobreza extrema (véase el cuadro II.22).

Cuadro II.22
Costa Rica: ocupados con seguro por trabajo por nivel de pobreza,
según región de planificación, 2014
(En porcentajes)

Región de planificación	No pobres	Pobreza no extrema	Pobreza extrema
Total	74,6	46,7	17,5
Central	76,2	53,0	27,5
Chorotega	71,0	38,4	13,9
Pacífico Central	72,3	53,7	14,0
Brunca	66,9	21,3	5,0
Huetar Caribe	75,8	54,1	16,5
Huetar Norte	67,9	33,7	11,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

c) Informalidad

La población ocupada que tiene empleo informal se incrementó entre 2011 y 2014 y pasó del 36,9% al 42,4%. Esta condición de empleo se da en mayor medida en las zonas urbanas, en contraste con las rurales. La relación es de aproximadamente un 68,0% a un 32,0% del total del empleo informal, respectivamente. Esas proporciones se han mantenido a lo largo del período (véase el cuadro II.23).

En el caso de los hombres, su participación en la informalidad se ha reducido en 4,1 puntos porcentuales entre 2011 y 2013 (con un estancamiento entre 2013 y 2014), mientras que la de las mujeres aumentó por ese mismo puntaje. Las personas entre 45 y 59 años son las más afectadas por esa condición laboral, situación inversa a la que viven las ubicadas en los grupos de edades extremos (de 15 a 24 años y de 60 años o más).

Tal como se estableció más arriba, los bajos niveles educativos tienen su impacto en las condiciones laborales. Eso también se evidencia en el cuadro II.23, donde se muestra que los porcentajes más altos de informalidad corresponden a la población con primaria completa y secundaria incompleta. Conforme se incrementa la escolaridad, disminuyen los porcentajes de población con empleo informal. Ello evidencia una vez más que las condiciones laborales están relacionadas con la conclusión de secundaria. No obstante, hay que matizar esa observación en función de la proporción menor de la población que ha cursado la educación secundaria completa.

Una consecuencia evidente de la informalidad es la baja retribución económica. Los porcentajes mayoritarios de población en esa condición laboral reciben, en promedio, menos de un salario mínimo. Aunque el porcentaje es relativamente bajo, existe un grupo de población en informalidad que no percibe ningún ingreso.

Como conclusión del análisis de la brecha de pobreza, se puede establecer que la cadena causal de determinantes más limitantes se inicia por el mercado laboral excluyente para las personas pobres. Luego se encuentran como subdeterminantes limitantes la calidad y las condiciones de trabajo precarias, así como la falta de educación secundaria completa, que puede influir en la reducción de la brecha por medio del acceso a trabajos de calidad.

Los demás determinantes analizados en el estudio de esta brecha resultan no limitantes. Aun así, han de tomarse en consideración, ya que son aspectos débiles que deben superarse y que contribuirán a mejorar las condiciones socioeconómicas de la población que se encuentra en situación de pobreza extrema.

Cuadro II.23
Costa Rica: población con empleo informal, por región, sexo, edad, educación
y rango de ingreso, 2014
(En porcentajes)

Características	Años			
	2011	2012	2013	2014
Porcentaje total de la población ocupada con empleo informal	36,9	38,1	43,7	42,3
Zona				
Urbana	67,1	68,6	70,6	68,9
Rural	32,9	31,4	29,4	31,1
Sexo				
Hombre	63,4	58,8	59,3	59,3
Mujer	36,6	41,2	40,7	40,7
Grupo de edad				
De 15 a 24 años	14,8	15,3	17,0	14,6
De 25 a 34 años	22,4	20,2	19,3	20,8
De 35 a 44 años	23,3	22,6	19,0	20,2
De 45 a 59 años	29,6	29,5	31,3	31,3
De 60 años o más	9,4	12,2	13,4	13,0
No especificado	0,4	0,1	0,0	0,0
Nivel de educación				
Primaria incompleta o menos	18,6	16,2	13,3	15,2
Primaria completa	34,5	38,9	35,1	32,7
Secundaria incompleta	24,5	25,5	27,8	26,8
Secundaria completa	10,3	9,0	10,8	12,3
Universitario sin título	3,9	4,4	5,7	4,9
Universitario con título	5,9	5,7	7,2	8,1
No especificado	2,3	0,3	0,1	0,0
Rango de ingresos ^a				
Menos de un salario mínimo	34,6	46,2	42,2	38,7
De uno a menos de dos salarios mínimos	25,5	25,5	25,3	25,5
Dos salarios mínimos o más	11,8	10,3	11,6	12,5
No recibe ingresos ^b	5,1	3,6	6,1	4,8
No especificado ^c	23,0	14,4	14,8	18,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Continua de Empleo, 2014.

^a Se construye con el ingreso total corriente bruto por hora en todos los empleos. Se utiliza el salario *minimum minimorum* equivalente por hora, que se define por ley cada semestre. El salario *minimum minimorum* por jornada ordinaria por semestre de los años 2010 (segundo semestre), 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 fue, respectivamente, de 7.193,97, 7.383,17, 7.641,58, 7.883,82, 8.120,33, 8.416,72, 8.617,72, 8.944,51, 9.321,97, 9.509,34 y 9.598,73 colones.

^b Corresponde a los ayudantes no remunerados.

^c Incluye casos de ocupados con ingreso ignorado (desconocido) y los casos en que, por las características del ocupado, no se indaga el ingreso.

C. Análisis de la brecha de desigualdad de ingresos

Continuando con la estructura que señala el árbol de decisión (véase el diagrama II.1), la segunda parte de la brecha que se estudia en este documento es la desigualdad, en su dimensión relacionada con los ingresos.

El término desigualdad tiene que ver con las diferencias existentes entre individuos y grupos en el seno de una sociedad y puede originarse por múltiples motivos, de índole económica, social, cultural, étnica, de género, física, entre otros. Debido a esa diversidad de perspectivas, a efectos de este estudio se abordará desde el enfoque de la distribución de los ingresos, tema de por sí relevante dado el impacto y las implicaciones económicas y repercusiones sociales que entraña.

Como se señaló en la introducción del presente capítulo, los determinantes identificados respecto de la desigualdad de ingresos se relacionan con las condiciones que prevalecen en el mercado de trabajo y la política tributaria y salarial, que hace aumentar la inequidad en la distribución de los frutos del desarrollo, siendo ambos determinantes limitantes en esta dimensión.

Al igual que en el análisis de la brecha de pobreza, el análisis de los determinantes viene precedido por una evaluación de los niveles de desigualdad en comparación con niveles internacionales, así como entre las distintas regiones del país, con el fin de establecer la relevancia de esa brecha para Costa Rica.

1. Comparación a nivel internacional

Los bajos niveles de desigualdad que tradicionalmente ostentó Costa Rica se modificaron en las últimas décadas. Durante el período 2000-2012, fue uno de los pocos países de América Latina que aumentó el coeficiente de Gini. Esa situación lo colocó entre los países latinoamericanos que tienen los más altos coeficientes de concentración (superiores al 0,50), como es el caso del Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Panamá y la República Dominicana.

Ese comportamiento nacional es inverso a la tendencia del resto de los países de la región. En esa línea, diversas estadísticas reflejan una mejora en la distribución del ingreso en la gran mayoría de esos países, fenómeno en que han incidido aspectos de índole macroeconómica, política y social. Según destaca el *Panorama Social de América Latina, 2011*, de la CEPAL, ese comportamiento reafirma la tendencia a una mejor distribución del ingreso, “aunque los cambios no alcanzan a modificar la situación general de la región como una de las más desiguales en el mundo” (CEPAL, 2011).

En el cuadro II.24 se muestra ese proceso de reducción de la desigualdad económica en el período 2000-2012. Se destacan los casos de El Salvador, el Perú, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de), como los más exitosos de la región.

Cuadro II.24
Coefficiente de concentración de Gini en América Latina, 2000-2012

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina ^a	-	-	0,58	-	0,58	0,56	0,55	-	-	0,51	0,51	0,49	-
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,64	0,61	0,61	-	0,56	-	-	0,57	-	0,51	-	0,47	-
Brasil	-	0,64	0,63	0,62	0,61	0,61	0,61	0,59	0,59	0,58	-	0,56	0,57
Chile	0,56	-	-	0,55	-	-	0,52	-	-	0,52	-	0,52	-
Colombia	-	-	0,57	0,55	0,55	0,55	-	-	0,56	0,55	0,56	0,55	0,54
Costa Rica	0,47	0,49	0,49	-	0,48	0,47	0,48	0,48	0,47	0,50	0,49	0,50	0,50
República Dominicana	-	-	0,54	-	0,59	0,57	0,58	0,56	0,55	0,57	0,55	0,56	0,52
Ecuador	0,56	0,54	-	-	0,51	0,53	0,53	0,54	0,50	0,50	0,50	0,46	0,47
El Salvador	0,53	0,53	-	-	-	-	-	-	-	0,48	0,45	-	0,44
Guatemala	-	-	0,54	-	-	-	0,59	-	-	-	-	-	-
Honduras	-	0,58	0,59	0,59	-	-	0,61	0,58	-	0,55	0,57	-	-
México	0,54	-	0,51	-	0,52	0,53	0,51	-	0,52	-	0,48	-	0,49
Nicaragua	-	0,58	-	-	-	0,53	-	-	-	0,48	-	-	-
Panamá	-	0,56	0,57	0,56	0,54	0,53	0,54	0,52	0,52	0,52	0,52	0,53	0,53
Paraguay	-	0,56	-	0,56	0,54	0,53	-	0,55	0,53	0,51	0,53	0,55	-
Perú	-	0,53	-	0,53	-	-	-	0,50	0,48	0,47	0,46	0,45	0,45
Uruguay	-	-	-	-	-	-	-	0,46	0,45	0,43	0,42	0,40	0,38
Venezuela (República Bolivariana de)	0,47	0,49	0,50	-	0,47	0,49	0,45	0,43	0,41	0,42	0,39	0,40	0,41

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

^a Datos correspondientes a áreas urbanas.

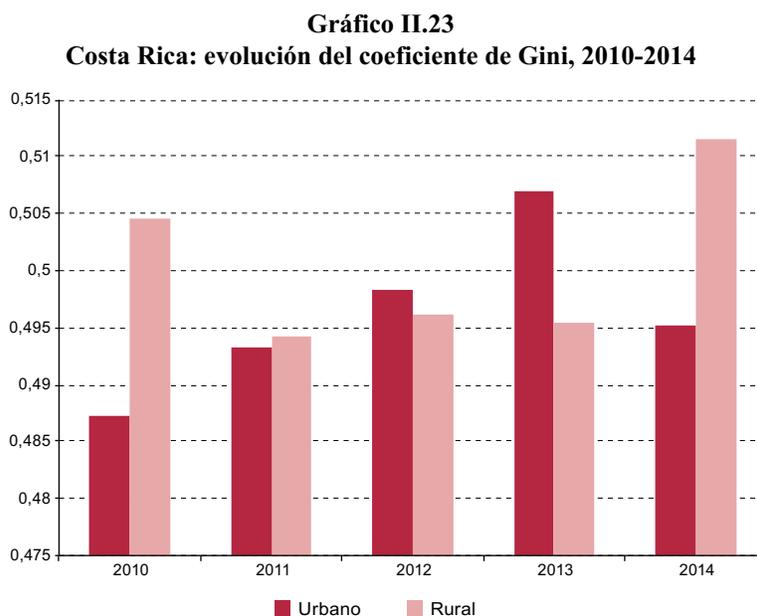
En la interpretación de esas estadísticas, se debe tener presente que gran parte de la información cuantitativa disponible sobre concentración del ingreso proviene de las encuestas de hogares que, por sus características, tienen limitaciones para registrar los verdaderos ingresos de la población, sobre todo en el grupo más rico. Los grupos más adinerados suelen ser reticentes a declarar la totalidad y la composición real de sus ingresos, por lo que quedan fuera del alcance de las encuestas realizadas. Ese tramo de ingresos posee una participación en las rentas empresariales muy superior a las otras fuentes económicas, lo que probablemente provoca una subestimación de la magnitud que tiene la concentración de ingresos (CEPAL, 2015).

Costa Rica no dispone de investigaciones que analicen cómo la inclusión de la riqueza de los grupos más adinerados dentro de las estadísticas aumenta aun más los niveles de desigualdad de la sociedad. No obstante lo anterior, el estudio *The World Ultra Wealth Report 2013*, publicado por la firma Wealth X, de Singapur, brinda pistas al respecto. En el documento se menciona que el país pasó de tener 85 personas que concentran un capital de más de 30 millones de dólares en 2012 a 100 en 2013. Juntas, esas personas acumulan 14.000 millones de dólares, una tercera parte del PIB de Costa Rica, calculado en 45.000 millones de dólares (Wealth X, 2013).

Asimismo, se destaca que Costa Rica forma parte de los países con menor número de personas ricas en el mundo. A nivel latinoamericano ocupa la penúltima posición, solo por encima de Cuba. Los tres países con más multimillonarios en América Latina son el Brasil, México y la Argentina. A nivel mundial, la primera posición la ocupan los Estados Unidos.

2. Comparación a nivel nacional

Ese proceso de aumento en la concentración de la riqueza en la sociedad costarricense es un fenómeno que afecta tanto a las zonas urbanas como a las rurales. A nivel nacional, el coeficiente de Gini pasó de 0,505 en 2000 a 0,512 en 2014, según los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (véase el gráfico II.23)⁹.



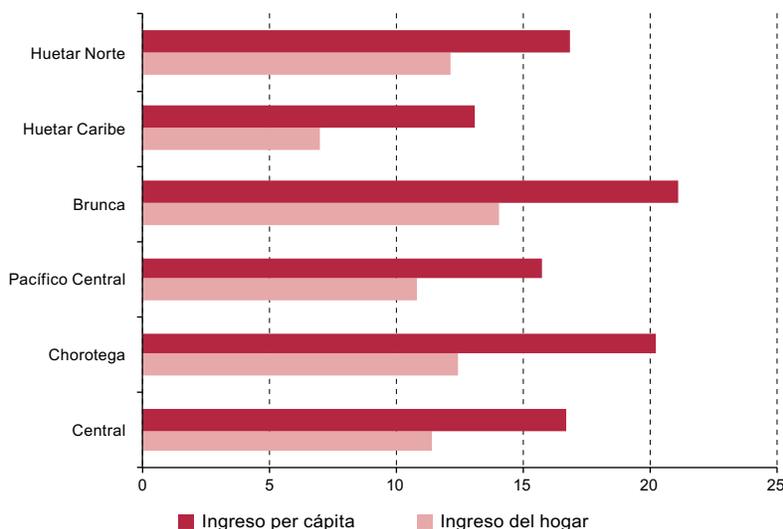
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2010-2014.

⁹ Se debe tener presente el cambio metodológico que se realizó en la ENAHO a partir de 2010, que implica que los datos anteriores a esa fecha no son comparables.

Otra forma de analizar cómo aumentan las brechas sociales y la desigualdad es mediante la relación entre los ingresos del quinto y el primer quintil de la distribución. En 2010, las retribuciones que percibían los hogares a nivel nacional en el quinto quintil, que son los que tienen mayores ingresos, fueron 10,6 veces más elevadas que las del primer quintil. Esa misma cifra se elevó a 13 veces en 2013.

Cuando se establece la relación para los ingresos per cápita, aumenta la diferencia. Mientras que en 2010 la relación entre los ingresos del quinto y el primer quintil fue de 16,6, en 2013 aumentó a 18,4 veces. A nivel de región, las mayores desigualdades se expresaron en las regiones Brunca y Chorotega, donde el ingreso del quinto quintil es, respectivamente, 14,1 y 12,4 veces mayor que el ingreso del más bajo (véase el gráfico II.24).

Gráfico II.24
Costa Rica: relación entre el ingreso del primer y quinto quintil, por tipo de ingreso según región de planificación, 2014



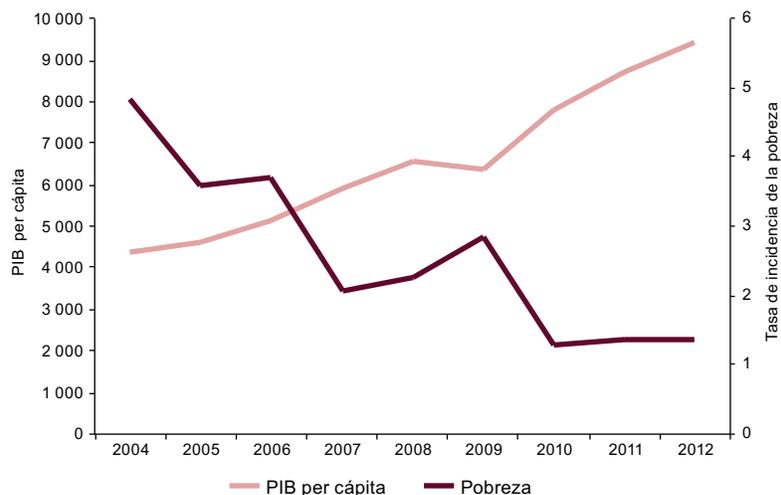
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

Estas tendencias de mayor concentración del ingreso no serían del todo negativas si estuvieran acompañadas de una reducción de la pobreza y un aumento de la calidad de vida de toda la población, producto de un crecimiento real de los ingresos y salarios. Sin embargo, ese no es el caso de Costa Rica y, como se señaló anteriormente, lo que se experimenta es que un grupo reducido de personas resulta favorecido con ese estilo de desarrollo.

La relación entre el comportamiento del Producto Interno Bruto y la incidencia de la pobreza, como se argumentó en el apartado 1 del presente capítulo, también refleja la inequidad en la sociedad costarricense. Si bien el PIB per cápita medio ha tenido un constante aumento, a excepción del período 2008-2009 como consecuencia de la crisis económica mundial, no se evidencia un retroceso en la incidencia de la pobreza, que se mantiene estancada (véase el gráfico II.25). Sobre esa brecha es útil destacar lo que se menciona en el Programa Estado de la Nación: “el aumento de la desigualdad y la persistencia de la pobreza son favorecidos por la dualidad del mercado de trabajo y la desvinculación entre la ‘vieja’ y la ‘nueva’ economía, factores que han influido para que el país se convierta en una sociedad desigual y poco inclusiva desde el punto de vista social y productivo” (PEN, 2013).

A partir de lo expuesto sobre el comportamiento de los indicadores internacionales y nacionales, se pone de manifiesto que sí existe una brecha de concentración del ingreso en el país. Esa brecha se incrementa de un año a otro, provocando transformaciones en los diferentes órdenes de la sociedad costarricense.

Gráfico II.25
Costa Rica: tasa de incidencia de pobreza a 1,25 dólares PPA y PIB per cápita, 2004-2012



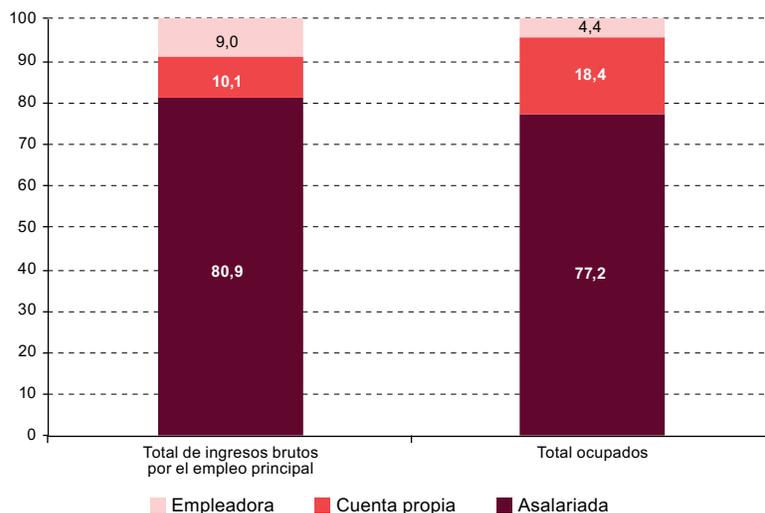
Fuente: Banco Mundial, 2015.

3. Mercado laboral excluyente

Como se refleja en el árbol de decisión de la pobreza y desigualdad (véase el diagrama II.1), las condiciones que prevalecen en el mercado de trabajo inciden tanto en la pobreza como en la desigualdad. La remuneración que percibe el trabajador pobre constituye la principal y casi única fuente de ingreso de los hogares (véase la sección 5).

Un análisis de los ingresos brutos según la posición en el empleo principal revela que los asalariados, que componen las tres cuartas partes de la población ocupada, reciben el 80,9% de los ingresos brutos en lo que respecta a la posición dentro del empleo. Entretanto, el 18,4% de la población que trabaja por cuenta propia absorbe una décima parte de los ingresos (véase el gráfico II.26).

Gráfico II.26
Costa Rica: distribución porcentual del ingreso total bruto y del número de ocupados por posición en el empleo principal, 2014

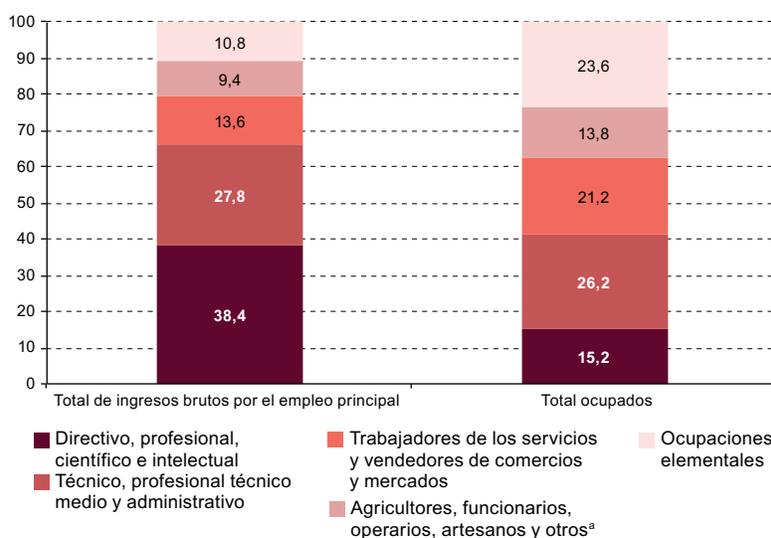


Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

Al comparar la estructura ocupacional del país con el total de ingresos brutos correspondientes al empleo principal, se observan disparidades aún mayores. Los directivos, profesionales, científicos o intelectuales, que representan el 15,2% del total de la población ocupada, captan el 38,4% de los ingresos. Mientras tanto, el 23,6% de los trabajadores que se dedican a realizar tareas elementales obtienen solo el 10,8% del total de ingresos brutos, según datos de la ENAHO de 2014.

Algo similar ocurre con los agricultores, oficiales, operarios, artesanos y otros, que constituyen el 13,8% de la población ocupada y obtienen el 9,4% del ingreso. La relación es más pareja en el caso de los técnicos, profesionales medios y administrativos, que son un poco más de la cuarta parte y perciben el 27,8% del ingreso (véase el gráfico II.27).

Gráfico II.27
Costa Rica: distribución porcentual del ingreso total bruto y del número de ocupados por ocupación principal, 2014
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

^a Incluye agricultores, trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros, funcionarios, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios.

En la medida en que los ingresos por trabajo representan el 80% de lo que perciben los hogares, el nivel de remuneración tiene un gran impacto en la pobreza y en la desigualdad. Sobre ese tema, en el *Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación* se señala que las ayudas estatales contribuyen a reducir la pobreza, pero el aporte más importante viene del mercado de trabajo y que, si al ingreso de los hogares se suman las transferencias que reciben los beneficiarios, la pobreza se reduce en un 2% (PEN, 2015).

En esa misma línea, la OCDE menciona que el aumento de los salarios del sector público entre 2010 y 2014 fue el factor que más contribuyó al incremento de la desigualdad de ingresos en ese período. Fue resultado de la mejora de los sueldos para acercar las remuneraciones del Gobierno central a las del resto de las instituciones públicas. También se destaca que prevalece una gran desigualdad respecto a los países de la OCDE, ya que el ingreso medio que recibe el 10% más rico es 32 veces mayor que el que obtiene el 10% más pobre (OCDE, 2016).

Por otra parte, Del Valle y Fernández (2011) afirman que los salarios, al ser la principal fuente de ingresos de los hogares, constituyen un elemento sustancial en la configuración de la desigualdad distributiva en el país. A su vez, a partir de la técnica de descomposición de Fields, los autores señalaron

las horas trabajadas y la educación como los factores más importantes en su explicación. Sobre ambos recae, en promedio, el 35% de la conformación de la desigualdad de ingresos provenientes del trabajo.

Los autores destacan que el hecho de que más del 64% de la población trabajadora no tenga el título de bachiller de educación media se debe a que el sistema educativo es “excluyente”, sobre todo en la educación secundaria. Se añade el agravante de que el alejamiento del sistema educativo refuerza las desigualdades estructurales de la sociedad, principalmente porque los expulsados tienden a ser de hogares pobres, que presentan problemas de desintegración y otras patologías sociales, como la drogadicción (véase el cuadro II.25).

Cuadro II.25
Descomposición de Fields de la desigualdad de los ingresos laborales, 2001-2009^a
(En porcentajes)

Factor	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Horas	18,08	17,87	19,47	18,44	19,51	18,4	18,07	18,24	17,52
Edad	0,88	0,97	1,37	0,79	1,06	0,9	0,75	0,75	0,74
Zona	1,73	1,61	1,53	1,11	0,81	0,73	0,71	0,6	0,53
Género	2,51	2,5	2,48	2,00	3,00	3,09	3,42	3,57	2,87
Otros cursos	1,32	1,52	1,18	1,24	1,28	0,81	0,59	0,84	0,72
Idioma	-	-	1,18	-	1,71	1,59	2,27	1,99	1,95
Inmigración	0,23	0,3	0,28	0,31	0,15	0,44	0,41	0,24	0,3
Educación	14,50	16,97	16,38	18,49	14,84	15,77	16,65	18,86	20,32
Estrato	5,03	5,36	5,62	5,98	6,22	5,97	5,61	6,28	6,2
Industria	5,34	5,72	5,69	6,28	6,83	5,88	6,53	5,65	5,79
Total R ²	49,64	52,83	55,18	54,64	55,43	53,58	55,01	55,01	56,95
Residuo	50,36	47,17	44,82	45,36	44,57	46,42	44,99	44,99	43,05
Observaciones	11 003	12 170	12 744	12 776	14 204	14 229	15 460	15 414	16 481

Fuente: Tomado de Del Valle Alvarado, R. y A. Fernández Arauz (2011), “Estimación de los determinantes de la desigualdad en los ingresos laborales de Costa Rica para el período 2001-2009”, tesis de Licenciatura en Economía, San José, Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Económicas.

^a Un guion indica que el dato no estaba disponible en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del año respectivo.

Los autores mencionan que la modernización de la economía contribuyó a la polarización del campo laboral. Abrió una brecha entre los trabajadores que cuentan con secundaria completa o una mayor formación académica, que tienen posibilidades de insertarse en el mercado formal, y la mano de obra no calificada, que tiene como recurso el desempleo o la inserción laboral en el sector informal¹⁰.

La brecha salarial por tipo de jornada laboral es mucho más grande en el caso de las mujeres y explica un 25% de la desigualdad de ingresos, mientras que en el caso de los hombres es del 9,5%. También está relacionada con trabajar en una pequeña empresa privada con respecto a una grande o al sector público. En el caso de los hombres tiene un peso del 4,2% y, en el de las mujeres, del 9,8% (lo duplica).

En condiciones similares de educación, las mujeres perciben en promedio un menor ingreso que los hombres. En muchas ocasiones, las madres se encuentran limitadas a mantener una carrera laboral menos estable que los hombres e incluso deben retirarse del mercado laboral debido al cuidado de sus hijos. Al intentar reintegrarse al mercado de trabajo, pueden estar en desventaja, debido en parte a la experiencia laboral que han acumulado los hombres. Esto explica por qué una parte importante de la fuerza de trabajo femenina que se incorporó a la población económicamente activa (PEA) en el período 2001-2009 se vinculó a actividades que requieren poca calificación educativa, aunque su nivel educativo fuera superior al requerido, en sectores de actividad que ofrecen baja remuneración y en jornadas laborales de tiempo parcial, lo que refuerza la brecha de ingresos por género (Del Valle y Fernández, 2011).

¹⁰ Véase también el análisis realizado en la sección 5 arriba, y en el capítulo sobre la brecha de educación.

A manera de resumen, se puede concluir que el mercado laboral excluyente es el determinante más limitante de la desigualdad de ingresos, basado en el subdeterminante limitante de un acceso desigual a la educación.

4. Política tributaria y salarial regresiva

Pese al crecimiento positivo de la última década y media, no se ha observado un importante mejoramiento de los ingresos familiares. Esa evolución se enmarca en un proceso de reformas económicas que han contribuido al aumento de la desigualdad en la distribución de los ingresos. Entre los elementos que han tenido una mayor incidencia destacan la política tributaria y la salarial.

En lo que respecta a la política tributaria, el país enfrenta la peor situación fiscal de las últimas décadas. Esa situación no solo atenta contra la estabilidad macroeconómica, sino contra el bienestar y la calidad de vida de la población. La baja recaudación de impuestos, tales como el impuesto sobre la renta y los impuestos que gravan el consumo personal (que en teoría deberían generar el grueso de los ingresos para el financiamiento del Estado), incide directamente sobre el déficit fiscal. Los datos del Ministerio de Hacienda ponen de relieve que el incumplimiento de los contribuyentes en el pago del Impuesto General sobre las Ventas (IGV) y el Impuesto sobre la Renta (ISR) se estimó en un 7,5% del PIB en 2012 (Ministerio de Hacienda, 2014)¹¹.

Como consecuencia de la crisis de la década de 1980, la inversión dedicada al campo social se redujo y solo 34 años después inició una pequeña recuperación. Según datos del Estado de la Nación, en 2014 se volvió a alcanzar un monto real de inversión social de 254.000 colones por persona, pero las restricciones fiscales actuales sugieren que esa recuperación es precaria, no es generalizada y muestra síntomas de comenzar a desacelerarse. El rezago en materia de educación es una de las principales secuelas de esa crisis y (tal como se demostró arriba) constituye un determinante limitante de la exclusión del mercado laboral que, a su vez, es el determinante limitante de la desigualdad. La caída que se produjo en el gasto de ese sector, y la propia crisis, causaron una reducción en la cobertura de los programas educativos. Ello contribuyó a que un contingente de jóvenes saliera del sistema educativo, situación que hoy se refleja en un mercado laboral en el que seis de cada diez trabajadores tienen secundaria incompleta o menos, y los más afectados son los pobres (PEN, 2015).

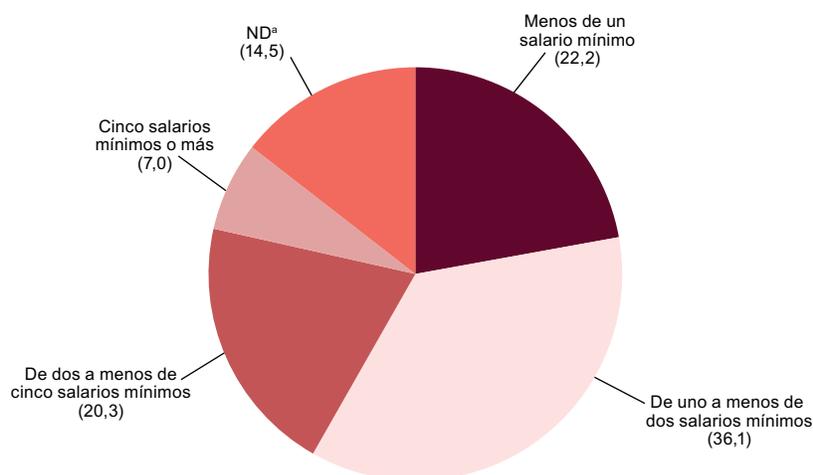
Según la OCDE, la capacidad de Costa Rica de reducir la desigualdad en los ingresos por medio de los impuestos es limitada, porque los tributos directos contribuyen a la redistribución en menor medida que en otros países de la región. Asimismo, la progresividad del impuesto de la renta es débil, los tributos sobre los ingresos del capital son bajos y existe una gran evasión fiscal entre profesionales liberales. Sin embargo, las transferencias en especie, como sucede con la educación, la salud y los programas contra la pobreza, son eficaces en la reducción de la desigualdad (La Nación, 2016).

La política de salarios mínimos del sector privado es otro instrumento importante para influir en la distribución del ingreso. A ese respecto, Trejos (2012) señala que la promoción del sector exportador y la preocupación por la inflación llevaron a aplicar una política de salarios mínimos cautelosa o pasiva. Esa política se expresó en 1998 en un acuerdo de concertación tripartito donde se establece que los salarios mínimos se mantendrán congelados en términos reales, mediante ajustes semestrales según la inflación del semestre anterior. Como consecuencia, durante un período de amplio crecimiento económico (2003-2007), los salarios mínimos se mantuvieron congelados cuando la producción per cápita aumentó cerca del 30% y la producción por trabajador se expandió alrededor del 10%. A su vez, en 2009, ante una crisis atípica con desaceleración inflacionaria, los salarios mínimos reales aumentaron, lo que surtió un efecto anticíclico imprevisto. La otra consecuencia de la política de ajustes por inflación pasada fue que los ajustes relativos fueron los mismos en todos los niveles de salarios mínimos, de modo que la estructura de los salarios mínimos no se modificó y, en esa medida, no contribuyó a la reducción de la desigualdad.

¹¹ El incumplimiento tributario incluye la evasión y la elusión. Esta última se refiere a las conductas orientadas a evitar el pago de impuestos aprovechando vacíos o ambigüedades en la ley.

Los datos de la Encuesta Continua de Empleo del INEC muestran la proporción de trabajadores que perciben salarios inferiores al mínimo. El 22,2% de los asalariados tiene un ingreso inferior al límite establecido legalmente para el segundo trimestre de 2014 y el 36,1% se encuentra en el rango entre uno y menos de dos salarios mínimos. Por otra parte, los que tienen un ingreso superior a cinco veces el mínimo representan solo el 7% (véase el gráfico II.28).

Gráfico II.28
Costa Rica: distribución relativa de los ocupados según rango de ingreso respecto al salario mínimo, 2014



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Continua de Empleo, 2014.

^a Incluye ocupados que no reciben ingresos, o ingresos ignorados.

Si bien es cierto que no todos los ocupados que perciben el salario mínimo se encuentran vinculados a ocupaciones informales, es probable que una parte importante se encuentre en la informalidad. En ese sentido, el documento *Encuesta Continua de Empleo. El empleo informal en Costa Rica* del INEC (2015a) establece que las personas en ocupaciones elementales (no calificadas) constituyen el 35% del empleo informal y representan el 52% del grupo de trabajadores dependientes con empleo informal.

En ese grupo de ocupaciones elementales se incluyen personas ocupadas con muy bajo nivel de calificación, y una parte importante de ellas son mujeres. A ese respecto, el INEC menciona que “la estructura del empleo informal según sector de actividad (...) refleja una segregación por género [y] para las mujeres (...) se observa una concentración en el sector de servicios (84% para el IV trimestre del 2014), principalmente en actividades de los hogares como empleadoras (32%)” (INEC, 2015a).

Así, para ahondar en la importancia del salario mínimo, el estudio de la Academia Centroamérica hace referencia al trabajo realizado por Pacheco (2014), quien evaluó el impacto que tiene el cumplimiento del salario mínimo en la distribución del ingreso, utilizando los datos de la ENAHO de 2013, y concluyó: “Si se asume que el pago del salario mínimo se cumple para todos los trabajadores en los tramos de salarios más bajos, el indicador de desigualdad [Gini] disminuye de 0,450 a 0,389. En otras palabras, si se toma en cuenta solo los ingresos por salarios, la aplicación del salario mínimo reduciría el nivel de desigualdad en la distribución de ingresos” (Academia Centroamérica, 2015).

En la medida en que el ingreso de la mayor parte de la población ocupada depende del salario, existe un gran contingente de trabajadores y sus hogares que son sumamente sensibles a cambios en sus ingresos. Esto se refiere en especial a los que se encuentran por debajo o cerca del salario mínimo. Se ubican en el quintil más bajo de la distribución y son altamente vulnerables a sufrir las consecuencias de conmociones externas o internas de la economía nacional.

El acceso al empleo no es el único desafío que influye en la desigualdad de ingresos, también lo es la obtención de un trabajo de calidad. Las ocupaciones mejores remuneradas se concentran en las personas con los mayores niveles de escolaridad, mientras que la población con menos capacitación tiene un acceso más restringido al empleo y sus opciones laborales se relacionan con las ocupaciones más elementales y las peor remuneradas.

En la cadena causal de determinantes de las brechas de pobreza y la desigualdad se define como determinante limitante el mercado de trabajo y como subdeterminantes el acceso a dicho mercado, la calidad de los puestos de trabajo y los niveles de ingreso. El nivel educativo es un aspecto relevante para romper el círculo de pobreza, baja escolaridad y reducida y precaria inserción laboral. Asimismo, la política tributaria y salarial constituyen un determinante limitante, en la medida en que los ingresos de los trabajadores provienen principalmente del salario y los aumentos de los sueldos mínimos tienen un efecto directo sobre la reducción de la pobreza y sobre los niveles de concentración del ingreso.

5. Conclusiones

El estancamiento de la pobreza y el aumento de la desigualdad económica están provocando la fragmentación de la sociedad costarricense, una de cuyas manifestaciones es la pérdida de la educación como agente de movilización social. Dentro del marco de este análisis, se establecen dos dimensiones relevantes de la brecha de pobreza y desigualdad: la pobreza extrema y la desigualdad de ingresos.

La dimensión de extrema pobreza se seleccionó por ser la que está vinculada más directamente a factores estructurales. Además, constituye un tema central dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante” y forma parte de los pilares en que se sustenta la estrategia de la actual administración.

A pesar del crecimiento económico que ha tenido Costa Rica, la pobreza extrema sigue siendo un fenómeno constante y se encuentra estancada desde hace más de dos décadas.

La persistencia de la pobreza también se hace evidente dentro del país. A pesar de la heterogeneidad que se muestra en las regiones de planificación, se presentan dos realidades muy diferenciadas: por un lado, la región Central, que concentra la mayor cantidad y calidad de los servicios y, por otro, las regiones periféricas, que muestran niveles de vida más modestos.

Dentro de la dimensión de pobreza extrema, el mercado de trabajo constituye el principal determinante limitante para enfrentar la extrema pobreza. Las disparidades en las oportunidades de acceso al empleo y las condiciones laborales precarias son los principales subdeterminantes limitantes. El bajo nivel educativo es también un subdeterminante, en la medida de que concluir la educación secundaria mejora las opciones para el ingreso laboral. Sin embargo, no se considera un factor limitante.

La jefatura de hogar femenina *per se* no es un determinante limitante respecto de la condición de pobreza extrema de los hogares, pues se trata de un fenómeno que se está generalizando en la sociedad costarricense. Lo que sí constituye un factor limitante es el acceso al mercado laboral de las jefas de hogar. Actualmente, solo el 42% de las que se encuentran en extrema pobreza son económicamente activas. De ellas, el 53% están ocupadas en actividades elementales, que constituyen los trabajos de menor calidad. El cuidado de sus hijos y progenitores limita su mayor incorporación al mundo laboral.

Hay una relación muy estrecha entre pobreza y desigualdad de ingresos. En los últimos años, Costa Rica presenta un incremento importante de los niveles de concentración del ingreso, fenómeno inverso al experimentado por la mayoría de los países de América Latina. A ese respecto, se han realizado estudios en los que se ha señalado que Costa Rica pasó de tener 85 personas que concentran un capital de más de 30 millones de dólares en 2012 a 100 en 2015. En conjunto, esas personas acumulan una riqueza que representa un tercio del PIB.

El determinante limitante del mercado laboral precario en la pobreza extrema también es limitante en la dimensión de la desigualdad del ingreso. Para 2014, se calculó que alrededor del 40% de los ingresos

totales del país son captados por el 15% de los ocupados que se desempeñan en funciones directivas y profesionales. De manera paralela, el 23,6% de los trabajadores se encuentran vinculados a ocupaciones elementales, la mayoría de las cuales tienen condiciones laborales precarias y captan solo el 10,8% de los ingresos. Buscar soluciones a la situación de ese grupo es de gran importancia para superar tanto la brecha de pobreza como la brecha de la desigualdad.

A ese respecto hay que destacar que el salario es la principal fuente de ingresos del 80% de los hogares, por lo que la política salarial es un tema relevante y constituye un determinante limitante de la desigualdad de ingresos. El 22,2% de los trabajadores percibía menos del salario mínimo en 2014.

Anexo II.A1

Cuadro II.A1.1
Factores explicativos, indicadores, nivel de desagregación y fuentes

Factores e indicadores	Desagregación	Fuente	Año
POBREZA			
I. Indicadores de pobreza			
PIB per cápita medio (en PPA) y tasa de incidencia de pobreza extrema (1,25 dólares al día)	Varios países de América Latina, América del Norte y Europa	Banco Mundial (Indicadores del Desarrollo Mundial)	2004-2012
Tasa de incidencia de la pobreza extrema según método de línea de pobreza	Varios países de América Latina	CEPAL	2004-2013
Tasa de incidencia de pobreza extrema y no extrema	Región	INEC	2010-2014
Variación interanual en el porcentaje de hogares en situación de pobreza extrema	Nivel nacional y región	INEC	2010-2011
Porcentaje de hogares que presentan al menos una necesidad básica insatisfecha	Región	INEC	2000-2011
Porcentaje de hogares con NBI por tipo de necesidad	Región	INEC	2000-2011
A. Entorno familiar y social adverso			
Principales características de los hogares y de las personas por nivel de pobreza	Nacional	INEC	2014
Número medio de miembros por hogar según condición de pobreza	Nacional	INEC	2005-2014
Relación de dependencia económica según nivel de pobreza de los hogares	Nacional	INEC	2005-2014
Relación de dependencia de los hogares en extrema pobreza	Región	INEC	2005, 2011 y 2014
Número de ocupados en hogares en extrema pobreza	Región	INEC	2005, 2011 y 2014
1. Jefatura femenina			
Porcentaje de hogares con jefatura femenina, según condición de pobreza	Nacional	INEC	2005-2014
Porcentaje de hogares femeninos en extrema pobreza	Región	INEC	2005, 2011 y 2014
Tasa de ocupación de las mujeres jefas de hogar según condición de pobreza	Nacional	INEC	2010-2014
Condición de actividad del jefe del hogar por nivel de pobreza y sexo (en porcentajes)	Nacional	INEC	2014
Estabilidad en el empleo de los jefes de hogar, según sexo y nivel de pobreza (en porcentajes)	Nacional	INEC	2014
Porcentaje de jefes de hogar que trabajan en ocupaciones elementales, según sexo	Nacional	INEC	2015
2. Bajo nivel educativo			
Distribución porcentual de la población por zona y condición de pobreza, según nivel de instrucción	Nacional y por zona	INEC	2014
Escolaridad media de las personas de 15 años y más, según condición de pobreza	Nacional	INEC	2005-2014

Cuadro II.A1.1 (continuación)

Factores e indicadores	Desagregación	Fuente	Año
Escolaridad media de las personas de 15 años y más en extrema pobreza	Regiones	INEC	2005, 2011 y 2014
Distribución porcentual de la población que asiste a la educación formal por grupos de edad y condición de pobreza			
3. Segregación residencial			
Distribución relativa de la población y extensión en las zonas de mayor y menor desarrollo relativo	Nacional	MIDEPLAN	2013
Valores máximo, mínimo y medio del Índice de Desarrollo Social	Región	MIDEPLAN	2013
4. Estrategias de sobrevivencia			
Tipo de hogar según jefatura y nivel de pobreza (en porcentajes)	Nacional	INEC	2014
Porcentaje de población con discapacidad, según condición de pobreza	Nacional	INEC	2010, 2011, 2012, 2013 y 2014
Porcentaje de hogares con al menos una persona con discapacidad, según condición de pobreza	Región	INEC	2010, 2012 y 2014
Porcentaje de población migrante en extrema pobreza	Región	INEC	2014
Porcentaje de jóvenes con edades de 15 a 17 años y de 18 a 24 años que no estudian ni trabajan, según condición de pobreza y sexo	Nacional	INEC	2014
Promedio de horas dedicadas al trabajo comunal o voluntario, según nivel de pobreza	Nacional	INEC	2014
B. Gestión inadecuada de programas sociales			
1. Ineficiencia de los programas sociales			
Distribución de los beneficiarios de los distintos programas por estratos de ingreso	Nacional	Estado de la Nación	2013
Distribución porcentual de los beneficiarios de los distintos programas por estratos de ingreso	Nacional	Estado de la Nación	2013
Evolución de la inversión social pública real	Nacional	Estado de la Nación	1980-2013
Estructura del gasto o inversión social	Nacional	Estado de la Nación	2013
C. Mercado laboral			
Tasa de desempleo abierto	Varios países de América Latina, América del Norte y Europa	Banco Mundial	2004-2013
Tasa de desempleo abierto según el nivel de pobreza	Nacional	INEC	2005-2014
Características laborales de los hogares según el nivel de pobreza	Nacional	INEC	Julio de 2014
Tasa de desempleo según sexo y grupos de edad, por nivel de pobreza	Nacional	INEC	2014
Escolaridad media de las personas de 15 años y más en extrema pobreza (en número de años)	Región	INEC	2005, 2011 y 2015
1. Insuficiente nivel de capacitación			
Años de escolaridad media por nivel de pobreza, según ocupación en el empleo principal	Nacional	INEC	2014
2. Reducido acceso al trabajo			
Estructura ocupacional por nivel de pobreza	Nacional	INEC	2014
Tasa de desempleo según región de planificación, por nivel de pobreza	Nacional Regiones	INEC	2014
Tasa de desempleo en los hogares con extrema pobreza	Regiones	INEC	2005, 2011 y 2014
3. Calidad del trabajo precaria			
Porcentaje de ocupados con subempleo visible	Nacional y por regiones	INEC	2011-2014
Porcentaje de ocupados con subempleo visible por nivel de pobreza, según región de planificación	Nacional y por regiones	INEC	2014
Porcentaje de ocupados con seguro por trabajo	Nacional	INEC	2011-2014
Porcentaje de ocupados con seguro por trabajo por nivel de pobreza, según región de planificación	Nacional y por regiones	INEC	2014
Porcentaje de la población ocupada con empleo informal por sexo	Nacional	INEC	2011-2014

Cuadro II.A1.1 (conclusión)

Factores e indicadores	Desagregación	Fuente	Año
DESIGUALDAD DE INGRESOS			
II. Indicadores de desigualdad			
Coefficiente de concentración de Gini	América Latina	CEPAL	2000-2012
Evolución del coeficiente de Gini en Costa Rica	Nacional	INEC	2000-2014
Variaciones en el coeficiente de Gini de los hogares según región	Región	INEC	2000,2010 y 2014
Relación entre el ingreso del primer y quinto quintiles, según tipo de ingreso	Región	INEC	2010
Tasa de incidencia de pobreza a 1,25 dólares PPA y PIB per cápita	Nacional	Banco Mundial	2004-2012
Distribución porcentual del ingreso total bruto y del número de ocupados por ocupación del empleo principal	Nacional	INEC	2014
Distribución porcentual del ingreso total bruto y del número de ocupados por posición en el empleo principal	Nacional	INEC	2014
Descomposición de Fields de la desigualdad de los ingresos laborales	Nacional	INEC	2001-2009
Distribución relativa de los ocupados según rango de ingreso respecto al salario mínimo	Nacional	INEC	2014

Fuente: Elaboración propia.

III. Brecha de educación

Introducción

En este capítulo se analiza la brecha de educación en su dimensión de calidad, entendida como un concepto amplio que corresponde a una educación equitativa, de alcance general y a niveles universalmente elevados, y que facilite el acceso al mercado laboral y el desarrollo personal como individuo y ciudadano. La calidad es el principal factor limitante que enfrenta la educación para poder ser un instrumento que permita reducir diferencias entre distintas clases, sectores y grupos sociales, así como crear nuevas oportunidades para el ascenso y la convivencia social armónica y concitar la participación activa de todos los costarricenses en la solución solidaria de los problemas. Se conciben como inherentes al concepto de calidad de la educación, y como condiciones *sine qua non* para su consecución, los principios fundamentales de relevancia, pertinencia y equidad, reiterando el desafío que representa lograr el derecho de todas las personas a una educación de calidad.

El análisis de la brecha de educación sigue el enfoque del diagnóstico de brechas y define tres determinantes principales: i) la falta de equidad; ii) la relevancia limitada, y iii) la falta de pertinencia. La equidad se refleja, entre otras cosas, en las disparidades existentes entre los niveles educativos y tasa de completitud educacional por ingreso y zona geográfica. En el caso de Costa Rica, la evidencia muestra que el 58% de los adultos no ha terminado la educación secundaria en los distritos urbanos. Aunque esa proporción es elevada de por sí, es aun mayor en los distritos rurales no pobres y rurales pobres (77% y 83%). La falta de equidad no se atribuye tanto a la importancia del gasto destinado a la educación (en proporción al PIB, Costa Rica es el país de América Latina que más invirtió en educación (6,9%) en 2014, después de Cuba (17,1%)) ni a la eficiencia y alcance de los programas sociales, sino al limitado alcance de la inclusión educativa (es decir, falta de cobertura). La población que no forma parte del sistema educacional formal no tiene acceso ni a los recursos educativos, ni a los programas sociales asociados a las políticas de educación.

La exclusión educativa está estrechamente ligada al segundo determinante identificado, la falta de pertinencia. Esto se refiere a una situación en que se inhabilita el derecho fundamental de toda persona, sea cual sea su condición individual, social o cultural, a recibir una educación de calidad. Ello sucede cuando se obstaculiza la participación, si no se recibe un trato digno sin ser discriminado, o cuando se limitan las posibilidades de acceso y las oportunidades para permanecer en el sistema educativo. La falta

de pertinencia se explica sobre la base de factores institucionales que constituyen tres subdeterminantes: i) el abandono escolar; ii) las deficiencias en las tasas de aprobación, y iii) las altas tasas de repitencia. Esos factores se acentúan en los estratos de ingresos más pobres en relación con los más aventajados y en las zonas rurales en relación con las urbanas. Mientras no se corrijan, no será posible superar los factores socioeconómicos e individuales adversos para lograr una mayor pertinencia e inclusión en la educación.

El tercer determinante principal de la brecha de educación es la relevancia limitada. Está relacionado con condiciones que no permiten a las personas apropiarse de su cultura y de la cultura mundial para poder responder de manera efectiva a las exigencias sociales de su entorno. Esto, a su vez, limita su participación en la actual sociedad del conocimiento, y les impide acceder al mundo laboral y a las oportunidades de desarrollo personal, pues repercute negativamente en la capacidad de construir un proyecto de vida en relación con otras personas, así como en el ejercicio activo de la ciudadanía. El análisis permite constatar que esa situación se explica en gran medida por las limitaciones del estado actual de la formación docente.

El capítulo se organiza en cuatro secciones y dos anexos. Después de esta introducción, en la segunda sección se comenta el árbol de decisión de la brecha de educación, en su dimensión de “insuficiente calidad”, con sus respectivos determinantes y subdeterminantes. En la tercera sección se aplica la metodología del diagnóstico diferencial para analizar y priorizar los principales determinantes de la brecha y sus respectivos subdeterminantes. En la cuarta y última sección se presentan las conclusiones relacionadas con cada uno de los determinantes principales y los subdeterminantes que se consideran limitantes para la brecha de educación en Costa Rica. También se proponen algunas recomendaciones para su abordaje y se presentan las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, que se relacionan directamente con la respuesta asumida por la administración. Por último, en los anexos se describen algunas características de la estructura del sistema educativo de Costa Rica y se detallan los principales indicadores utilizados en el capítulo.

A. Árbol de decisión de la brecha de educación

En este capítulo se analizan los determinantes que influyen en el estado educativo de la población costarricense. Cabe mencionar que muchos de ellos también afectan la brecha de pobreza y desigualdad y de la productividad, y se relacionan con la brecha fiscal, tal como se verá en la sección de análisis más abajo. De ahí que las recomendaciones de políticas requieran una mayor interacción intersectorial para trabajar en estrategias conjuntas.

En materia de enseñanza, se han establecido tres determinantes principales que limitan su calidad: i) la falta de equidad; ii) la relevancia limitada, y iii) la falta de pertinencia.

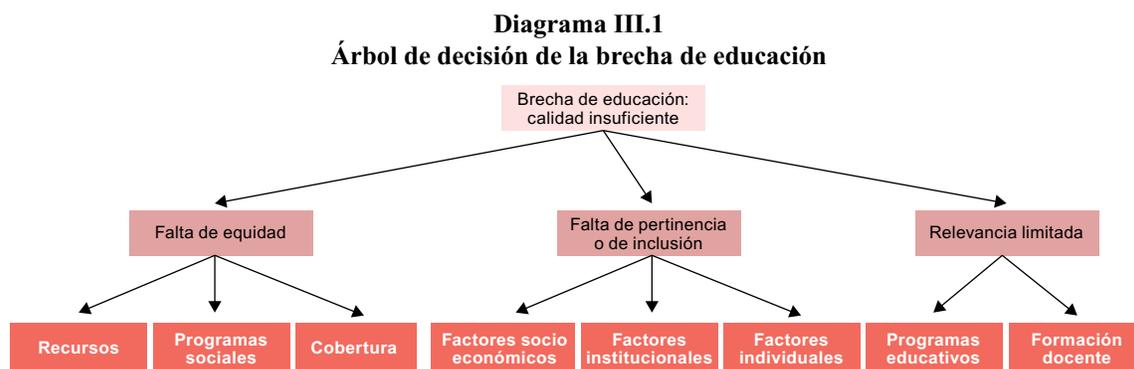
En relación con la falta de equidad educativa se proponen tres subdeterminantes:

- i) Recursos: en sus indicadores de medición se contempla la asignación de presupuesto y su relación con el PIB, la distribución de la inversión (según tipo de gasto, por nivel educativo, por estudiante), el estado de la infraestructura, el acceso a tecnologías, la tenencia y estado de los laboratorios de informática.
- ii) Programas sociales: se evalúa la cantidad de transferencias monetarias condicionadas y de becas asignadas, la inversión en transporte, el porcentaje de cobertura de programas de alimentación, la cantidad de estudiantes beneficiados con programas de alimentación por región y la cantidad de centros educativos beneficiados con programas de alimentación.
- iii) Cobertura: se mide a partir de las tasas de escolaridad brutas y netas según el ciclo educativo.

Por su parte, los subdeterminantes de la relevancia limitada son:

- i) Formación docente: en este apartado se revisan los resultados obtenidos en la evaluación realizada a la población docente de la asignatura de Matemática en 2003. La ausencia de información en esa área refuerza la hipótesis de que este puede ser un determinante limitante de la brecha educativa.
- ii) Programas educativos: se analizan los resultados de evaluaciones nacionales e internacionales realizadas para determinar la calidad del proceso educativo, tales como: las pruebas PISA, las pruebas del segundo y el tercer estudios regionales comparativos y explicativos (SERCE y TERCE), y los diagnósticos nacionales en sexto y noveno grados.

Por último, los subdeterminantes de la falta de pertinencia que se analizan en este capítulo son los factores socioeconómicos, institucionales e individuales que inciden en la exclusión escolar. Si bien se reconoce que existen factores individuales que repercuten en la exclusión educativa, estos requieren una valoración diferenciada, ya que en muchos casos no existen instrumentos de medición de esos parámetros en el Plan Nacional de Desarrollo (MEP). Algunos de los indicadores utilizados en este contexto se refieren a la deserción intraanual según nivel educativo, por sexo, entre otros (véase el diagrama III.1).



Fuente: Elaboración propia.

B. Análisis de la brecha de educación en Costa Rica

1. Falta de equidad

El primer determinante principal de la brecha de educación, en su dimensión relativa a la calidad insuficiente, es la falta de equidad (véase el diagrama III.1). Tal como se plantea en el capítulo sobre la brecha de pobreza y desigualdad, en Costa Rica existe una gran disparidad de ingreso y socioeconómico entre los grupos de la población. Esa adversidad también se encuentra presente a nivel educativo, por lo que se debe procurar que la administración educativa brinde oportunidades de educación a todos, en especial a quienes más las necesitan, mediante los recursos y ayudas que requieran con el fin de generar igualdad de condiciones para el aprendizaje.

Un indicador que pone de relieve la falta de equidad en la enseñanza es el nivel educativo de las personas mayores de 18 años, según la clasificación de zonas por pobreza. El 58% de las personas mayores de 18 años no ha terminado el nivel de secundaria en los distritos urbanos. Aunque el dato es muy elevado incluso en esas zonas, en el caso de los distritos rurales es aun más alto: un 77% en los distritos rurales no pobres y un 83% en los rurales pobres.

En línea con lo anterior, un 25% de las personas mayores de 18 años de zonas urbanas tiene al menos algunos años de estudios universitarios. El mismo dato baja a un 7,5% en el caso de la población de los distritos rurales pobres (véase el cuadro III.1).

Cuadro III.1
Nivel educativo de las personas mayores de 18 años según zona de pobreza, 2011
(En porcentajes)

Categoría	Ninguno	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Universidad
Rural pobre	9,6	25,0	32,7	15,8	9,4	7,5
Rural no pobre	6,0	19,8	35,2	15,7	11,3	12,0
Urbano	2,8	11,5	23,9	19,5	17,6	24,7
Total del país	3,9	14,1	26,4	18,6	15,9	21,1

Fuente: Elaboración propia, con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2011.

Esas desigualdades en los niveles de educación (en conjunto con los hallazgos de la brecha de pobreza y desigualdad, que ponen de relieve la importancia de la educación secundaria para una inserción exitosa en el mercado laboral) permiten concluir que la falta de equidad representa un determinante limitante de la brecha de educación.

A continuación se analizan los tres subdeterminantes de la falta de equidad: i) recursos; ii) programas sociales, y iii) cobertura para establecer cuáles representan una restricción limitante.

a) Recursos

i) Asignación presupuestaria

El primer aspecto del subdeterminante “recursos” que se analiza aquí es la asignación presupuestaria al sector educativo. Según se muestra en el cuadro III.2, el presupuesto asignado al Ministerio de Educación Pública de Costa Rica ha pasado de representar el 4,7% del PIB en 2006 al 7% en 2013. El presupuesto público destinado a la educación ha crecido sustancialmente en los últimos años, por una orden constitucional, que establece que el presupuesto dedicado a fines educativos debe llegar a ser del 8% del PIB.

Cuadro III.2
Presupuesto y gasto educativo y su relación con el producto interno bruto, 2006-2014
(En porcentajes)

Categoría	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Presupuesto del MEP como proporción del PIB	4,7	5,0	5,3	6,5	6,9	6,9	7,0	7,1	7,3
Gasto efectivo del MEP como proporción del PIB	4,7	4,7	5,0	6,3	6,8	6,6	6,9	6,9	7,0

Fuente: Elaboración propia, con datos del Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera, al 31 de diciembre de cada año.

La tasa de crecimiento media interanual del presupuesto invertido durante ese período es del 18%, donde el aumento en los recursos destinados a las remuneraciones del personal es el principal potenciador de ese crecimiento en cada año. El gasto en remuneraciones del personal se ha mantenido relativamente constante durante el período y representa más del 60% del presupuesto anual (véase el cuadro III.3).

Cuadro III.3
Distribución porcentual de la ejecución presupuestaria del Ministerio de Educación Pública
según tipo de gasto, 2006-2013
(En porcentajes)

Tipo de gasto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Remuneraciones	68,31	62,85	61,67	62,15	61,26	64,59	62,04	62,45
Otros gastos corrientes	9,60	12,79	15,20	15,32	15,33	14,37	13,71	14,05
Gasto de capital	1,16	3,44	2,23	3,54	4,98	1,41	4,56	2,98
Universidades	20,93	20,91	20,90	18,99	18,42	19,64	19,69	20,51
Gasto total en educación	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia, con datos del Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera, al 31 de diciembre de cada año.

Los gastos de capital no representan ni el 5% del presupuesto ejecutado del MEP, con importantes fluctuaciones de un año a otro. A su vez, los otros gastos corrientes han oscilado entre el 10% y el 15% del presupuesto total ejecutado en el sector educativo.

Al desagregar la información por nivel, se aprecia que cerca de la mitad del presupuesto se ha destinado a la educación primaria, aunque ya para 2013 el gasto en educación secundaria se acercaba al de educación primaria (véase el cuadro III.4).

Cuadro III.4
Distribución del gasto en enseñanza por nivel educativo^a, 2006-2013
(En porcentajes)

Nivel educativo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Primera infancia	1,3	1,3	1,5	1,4	1,4	1,5	1,4	1,6
Educación preprimaria	8,0	7,3	7,4	7,1	6,7	7,1	6,7	7,9
Total de preescolar	9,4	8,5	8,9	8,5	8,1	8,5	8,2	9,5
Primaria (primer y segundo ciclos)	50,7	50,0	50,6	51,5	51,9	49,4	49,1	46,4
Total de primaria	50,7	50,0	50,6	51,5	51,9	49,4	49,1	46,4
Secundaria baja (tercer ciclo)	27,9	28,8	28,2	27,6	27,3	28,7	29,2	28,6
Secundaria alta (diversificada)	10,8	11,5	11,5	11,5	11,8	12,2	12,4	14,2
Total de secundaria	38,7	40,3	39,7	39,1	39,1	41,0	41,7	42,8
No distribuable por nivel	1,2	1,2	0,8	1,0	0,9	1,0	1,0	1,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, con datos del Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera, al 31 de diciembre de cada año.

^a Excluye el presupuesto transferido a las universidades públicas.

El gasto por estudiante ha aumentado en ese período en todos los niveles. En términos reales, el gasto por estudiante ha crecido en más del doble en los tres niveles iniciales del sistema educativo (véase el cuadro III.5).

Cuadro III.5
Gasto real medio anual en enseñanza por estudiante según nivel educativo^a, 2006-2013
(En colones de 2013)

Nivel educativo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Educación preescolar	646 196	751 063	746 921	943 124	1 046 266	1 089 007	1 119 259	1 314 981
Primaria	701 750	765 436	847 173	1 147 104	1 382 733	1 348 647	1 501 690	1 530 090
Secundaria	986 866	1 114 784	1 187 709	1 484 925	1 727 307	1 787 141	1 953 273	2 074 450
Promedio total	793 877	886 792	952 122	1 246 909	1 472 502	1 482 930	1 630 022	1 717 127

Fuente: Elaboración propia, con datos del Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera, al 31 de diciembre de cada año.

^a Deflactado mediante el índice de precios al consumidor.

En comparación con otros países latinoamericanos, Costa Rica es uno de los que más recursos invierten por cada estudiante matriculado en su sistema educativo. La inversión total en educación en países como la Argentina y el Brasil es muy similar a la de Costa Rica, por la proporción que representa el gasto educativo dentro del Producto Interno Bruto (PIB) de cada país (véase el cuadro III.6). Sin embargo, en términos per cápita, la inversión costarricense supera la del resto de los países de la región.

Cuadro III.6
Gasto en educación como porcentaje del PIB en América Latina, alrededor de 2010
(En porcentajes)

País	Año	Porcentaje del PIB
Argentina	2009	6,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2012	5,3
Brasil	2009	5,8
Chile	2012	4,2
Colombia	2012	3,0
Costa Rica	2012	6,9
Cuba	2010	17,1
Ecuador	2012	4,7
El Salvador	2009	3,8
Guatemala	2012	3,2
México	2010	3,8
Nicaragua	2009	6,0
Panamá	2008	3,9
Perú	2009	3,2
República Dominicana	2010	2,5
Uruguay	2010	4,1
Venezuela (República Bolivariana de)	2010	5,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Por lo anterior, desde el punto de vista de las asignaciones presupuestarias, los recursos no parecen ser un determinante limitante de la equidad en la educación. No obstante, hay que mirar más allá de la asignación a nivel nacional para evaluar el impacto de estos gastos, en términos generales y según la clasificación de zonas por pobreza. Esto se hace a continuación, con un análisis del estado de la infraestructura.

ii) Estado de la infraestructura

Garantizar el acceso y los recursos dedicados a la enseñanza para la población en edad escolar es un tema de gran importancia en la política educativa del país. Se busca brindar igualdad de oportunidades a los estudiantes, eliminando las disparidades que podrían limitar sus aspiraciones de realización personal. Aunque el acceso a recursos educativos no implica necesariamente que se les dé un uso adecuado, sí constituye una oportunidad para que las personas sumidas en la pobreza mejoren su calidad de vida.

En Costa Rica, a pesar de los esfuerzos de las autoridades, la desigualdad de acceso aún persiste y hace que las oportunidades de finalizar la educación general básica y diversificada sean distintas para todos los jóvenes.

En ese contexto, el segundo subdeterminante que incide en la falta de equidad en la educación secundaria es la infraestructura y el equipamiento de los colegios. Esos recursos conforman la base sobre la que se desarrolla el sistema de enseñanza de los jóvenes y, por lo tanto, pueden llegar a ser cruciales para brindar una educación equitativa de calidad.

De acuerdo con el quinto informe sobre el “Estado de la Educación” en Costa Rica, hay diferencias marcadas en la calidad de los recursos escolares a los que tiene acceso un joven, dependiendo de dónde se encuentre ubicado su colegio. Los distritos rurales están en desventaja.

Incluso dentro de las zonas rurales se observan disparidades: los distritos rurales más pobres son los que tienen menor calidad de recursos educativos, sobre todo en materia de infraestructura. Adolecen de una menor calidad de las condiciones de las aulas, comedores escolares, inodoros, entre otros.

En el cuadro III.7 se muestra que, en el nivel de secundaria, no todos los centros educativos cuentan con las facilidades necesarias para impartir el proceso de enseñanza. En general, los centros de los distritos rurales pobres cuentan con una menor dotación de recursos de infraestructura educativa.

Cuadro III.7
Porcentaje de centros de enseñanza que cuentan con infraestructura educativa según zona de pobreza, 2014
(En porcentajes)

Zona	Bibliotecas	Comedores	Talleres	Salas de profesores	Inodoros	Lavatorios	Sanitarios ^a
Rural pobre	36,4	73,3	12,7	30,9	87,9	78,8	53,9
Rural no pobre	45,6	81,0	13,9	51,3	94,3	88,0	73,4
Urbana	67,5	72,2	30,6	79,3	96,5	93,8	80,2
Promedio del país	57,5	74,0	24,1	64,8	94,4	89,9	73,9

Fuente: Elaboración propia.

^a Los sanitarios se refieren a los servicios sanitarios accesibles para la población con discapacidad, con arreglo a la Ley núm. 7.600.

Por su parte, el cuadro III.8 permite visualizar las grandes diferencias en la calidad de los recursos educativos entre las zonas. En todos los casos, en los distritos rurales pobres la calidad de la infraestructura educativa es inferior a la de las otras dos categorías de distritos. La diferencia es más notable con respecto a los distritos urbanos.

Cuadro III.8
Infraestructura educativa de secundaria en buen estado según zona de pobreza, 2014
(En porcentajes)

Zona	Bibliotecas	Comedores	Talleres	Salas de profesores	Inodoros	Lavatorios	Sanitarios ^a
Rural pobre	75,0	67,8	47,8	65,4	66,6	68,5	80,9
Rural no pobre	76,4	74,2	59,1	76,8	75,3	76,5	76,7
Urbana	82,6	82,0	71,9	81,2	80,4	83,5	84,9
Promedio del país	80,8	77,8	68,7	79,2	78,4	81,3	83,2

Fuente: Elaboración propia.

^a Los sanitarios se refieren a los servicios sanitarios accesibles para la población con discapacidad, con arreglo a la Ley núm. 7.600.

Por ejemplo, existen 7,6 puntos porcentuales más bibliotecas en buen estado en los colegios urbanos que en los distritos rurales pobres. La diferencia es más amplia en cuanto a los comedores escolares: solo un 68% de los comedores de colegios rurales pobres se encuentran en buen estado, mientras que en los colegios urbanos esa cifra alcanza el 82%.

Cabe señalar que, incluso entre los propios distritos rurales, siempre persisten diferencias de acuerdo con el nivel socioeconómico del distrito. Los distritos rurales no pobres también presentan infraestructura educativa en buen estado en mayor proporción que los distritos rurales pobres. Ello pone de relieve que no existe una dotación equitativa de recursos escolares en el país, a pesar de las mejoras que se han observado a ese respecto durante los últimos años.

Los colegios de las zonas rurales pobres disponen en menor medida de aulas en buen estado (véase el cuadro III.9). Solo el 72% de las aulas académicas presentan buenas condiciones en estos colegios, mientras que el 78% se encuentra en condiciones óptimas en los distritos urbanos.

Cuadro III.9
Aulas de secundaria en buen estado según zona de pobreza, 2014

Zona	Aulas	Aulas de educación especial
Rural pobre	72,4	84,8
Rural no pobre	73,9	74,2
Urbana	77,7	64,0
Promedio del país	76,5	67,3

Fuente: Elaboración propia.

Otro aspecto de la infraestructura educativa es el acceso a las tecnologías. En la actualidad, muchos países han optado por políticas educativas en cuyo marco se destina una mayor cantidad de recursos económicos al equipamiento tecnológico. Esto se debe a que, en el plano de la enseñanza, la inversión en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) se ve como un camino primario para preparar a las personas ante las nuevas demandas del mercado laboral. A la vez, se cree que esto permitirá a las poblaciones más vulnerables desarrollar las competencias necesarias para tener igualdad de acceso a oportunidades de empleo.

Entre otros ejemplos de esa inversión cabe mencionar la infraestructura de laboratorios o salas de computación, así como la adquisición y mantenimiento del equipo y los servicios necesarios para esos laboratorios, como las computadoras y el acceso a Internet.

En Costa Rica, ese equipamiento ha sido posible sobre todo gracias a un convenio entre el Ministerio de Educación Pública y la Fundación Omar Dengo. Según datos de la Fundación, el Programa

Nacional de Informática Educativa, que comenzó en 1988, alcanzó en ese año a poco menos del 10% de la población estudiantil, pero llegó a un 35% en 2000 y a un 70% en 2013.

Solo el 44% de los colegios de distritos rurales pobres tenían al menos un laboratorio de informática en 2014, mientras que, en el sector urbano, el 82% de los colegios contaban con laboratorios (véase el cuadro III.10).

Cuadro III.10
Centros educativos con laboratorios de informática según zona de pobreza, 2014

Zona	Colegios	Colegios con laboratorios	Porcentaje
Rural pobre	165	72	43,6
Rural no pobre	158	95	60,1
Urbana	536	439	81,9
Total general	859	606	70,5

Fuente: Departamento de Análisis Estadístico del Ministerio de Educación Pública.

Sin embargo, el acceso a esas tecnologías no es el único factor en que difieren los recursos de los distritos rurales y urbanos. En los 72 colegios que disponen de laboratorios de informática en los distritos rurales pobres, solo el 78% de esas instalaciones se encuentran en buen estado, mientras que en los colegios urbanos esa cifra llega al 85% de los laboratorios existentes. También llama la atención el caso de los distritos rurales no pobres: aunque el 60% de sus colegios dispongan de laboratorios, solo el 77% de estos se encuentran en condiciones adecuadas para su uso por los estudiantes.

La calidad de las computadoras, tanto para los administrativos como para los estudiantes, refleja la misma situación: hay menos computadoras en buen estado en los distritos rurales pobres que en las otras dos categorías (véase el cuadro III.11).

Cuadro III.11
Laboratorios y computadoras en buen estado según zona de pobreza, 2014
(En porcentajes)

Zona	Laboratorios de informática	Computadoras para administrativos con Internet	Computadoras para estudiantes con Internet
Rural pobre	78,3	75,3	64,8
Rural no pobre	76,7	83,1	75,7
Urbana	85,1	89,3	85,8
Promedio del país	83,0	87,0	81,5

Fuente: Departamento de Análisis Estadístico del Ministerio de Educación Pública.

Los indicadores antes expuestos revelan que, a pesar de los esfuerzos del Estado costarricense por asignar mayor presupuesto al sector educativo, siguen existiendo algunos rezagos importantes. Cuando se compara la situación entre zonas urbanas y rurales (principalmente en el caso de las zonas rurales pobres), persisten diferencias significativas en relación con el estado de la infraestructura de enseñanza. La baja calidad de los diversos servicios educativos que se ofertan y la existencia de una inadecuada infraestructura inciden en el aprendizaje, la motivación, el rendimiento y la convivencia, entre otros aspectos.

En resumen, mientras que la asignación presupuestaria por sí misma no representa un determinante limitante, todavía queda un camino por recorrer para lograr la equidad de acceso en las diferentes zonas del país en términos de infraestructura escolar. Para ello, más allá de la asignación de un porcentaje mayor (y menos volátil) a los gastos de capital, habría que mantener un enfoque especial en las zonas más vulnerables del país, es decir, las zonas rurales pobres.

b) Programas sociales

El segundo subdeterminante de la falta de equidad son los programas sociales (véase el diagrama III.1). En este apartado se analiza el impacto de una serie de programas desarrollados por el MEP, mediante instrumentos de compensación con los que se procura mejorar el acceso de los niños y jóvenes a la educación. Esos servicios están orientados a apoyar objetivos como el aumento de la cobertura y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. Entre los instrumentos de compensación, el Ministerio de Educación Pública, por conducto de la Dirección de Programas de Equidad ejecuta acciones encaminadas a mejorar la alimentación de los estudiantes (transferencias para compra de alimentos, contratación de servidores para los comedores, compra de equipamiento de comedores escolares), facilitar su movilización entre el hogar y el centro educativo (transferencia para transporte estudiantil), contribuir al pago de los costos relacionados con el proceso educativo (transferencias para el otorgamiento de becas a estudiantes de preescolar, primaria y secundaria, del FONABE y del Programa Avancemos) y otorgar ayudas técnicas especializadas a estudiantes que tengan necesidades educativas especiales.

A continuación se analizan esos programas para establecer si sus potenciales fallas representan un determinante limitante de la falta de equidad en la educación.

i) Transporte estudiantil

La experiencia educativa va más allá de la parte presencial dentro del centro de estudios. Los aspectos que influyen en la relación entre el niño y la institución también son parte fundamental en esta etapa de aprendizaje. En ese contexto, el MEP ha desarrollado iniciativas de transporte de estudiantes hacia los centros educativos. Según el estudio “Niñas y niños fuera de la escuela”, publicado por el MEP y el UNICEF en 2015, el Programa de Transporte Estudiantil está dirigido a facilitar el transporte al centro educativo de la población estudiantil que lo requiera. Consta de tres modalidades para su ejecución:

- i) Ruta adjudicada: consiste en la contratación administrativa suscrita entre el MEP y el transportista.
- ii) Ruta por subsidio: se refiere a transferencias de dinero que realiza el Departamento de Transporte Estudiantil del MEP a la junta administrativa de la institución para su distribución entre los estudiantes que tengan necesidades reales de cubrir el costo de transporte. También se prevé la posibilidad de que la junta gire a un transportista el subsidio de cada estudiante, siempre y cuando este, en conjunto con sus padres o tutores, lo autorice expresamente.
- iii) Becas individualizadas para estudiantes que tengan necesidades educativas especiales.

Además de esas alternativas, se mantiene la modalidad de licitación, en virtud de la cual el MEP contrata directamente determinadas rutas, sobre todo en zonas rurales, para la movilización selectiva de segmentos del estudiantado en función de su condición de pobreza, vulnerabilidad o exclusión. En el cuadro III.12 se presenta un resumen de las inversiones pertinentes realizadas por las direcciones regionales de educación.

Según la información presentada en el cuadro anterior se puede concluir que la Dirección Regional de Educación (DRE) de Alajuela es la que tiene una mayor cantidad de estudiantes que se benefician. Es importante destacar que las direcciones regionales de educación como las de San Carlos, Grande de Térraba, Limón y Coto, que están conformadas por grandes territorios rurales, tienen un menor número de estudiantes beneficiados. En ese sentido, se puede concluir que el programa tiene un sesgo favorable a los estratos pobres.

Cuadro III.12
Inversión en transporte estudiantil por las direcciones regionales de educación, curso lectivo de 2014

Dirección Regional	Cantidad de beneficiarios	Cantidad de rutas	Presupuesto aproximado de 2014 (en colones)
Dirección Regional de Educación de Alajuela	10 079	195	1 866 826 820
Dirección Regional de Educación de la Zona Norte Norte	5 511	104	1 415 817 522
Dirección Regional de Educación de Aguirre	3 667	51	1 060 579 672
Dirección Regional de Educación de Cañas	2 258	60	619 967 994
Dirección Regional de Educación de Cartago	3 522	91	751 107 532
Dirección Regional de Educación de Coto	8 555	132	2 268 194 196
Dirección Regional de Educación de desamparados	5 094	88	1 206 612 936
Dirección Regional de Educación de Grande de Térraba	5 169	83	1 359 765 054
Dirección Regional de Educación de Guapiles	6 345	89	1 424 439 280
Dirección Regional de Educación de Heredia	564	14	104 407 496
Dirección Regional de Educación de Liberia	3 447	67	908 423 412
Dirección Regional de Educación de Limón	5 115	72	1 104 434 890
Dirección Regional de Educación de Los Santos	2 965	57	759 579 142
Dirección Regional de Educación de Nicoya	5 461	120	1 540 090 488
Dirección Regional de Educación de Occidente	7 524	155	1 469 592 476
Dirección Regional de Educación de Pérez Zeledón	9 626	161	2 379 551 104
Dirección Regional de Educación de Puntarenas	3 351	59	710 769 830
Dirección Regional de Educación de Puriscal	2 513	84	538 767 520
Dirección Regional de Educación de San Carlos	9 569	195	2 211 109 904
Dirección Regional de Educación de San José Central	388	7	88 038 000
Dirección Regional de Educación de San José Norte	29	2	4 428 000
Dirección Regional de Educación de San José Oeste	34	5	5 307 022
Dirección Regional de Educación de Santa Cruz	4 749	88	1 114 786 636
Dirección Regional de Educación de Sarapiquí	3 746	72	967 770 564
Dirección Regional de Educación de Turrialba	3 124	111	625 272 422
Dirección Regional de Educación Peninsular	1 182	23	297 535 400
Dirección Regional de Educación de Sulá	1 094	19	239 860 056
Total general	114 681	2 204	27 043 035 368

Fuente: Departamento de Transporte Estudiantil, Dirección de Programas de Equidad del Ministerio de Educación Pública (MEP), 2014.

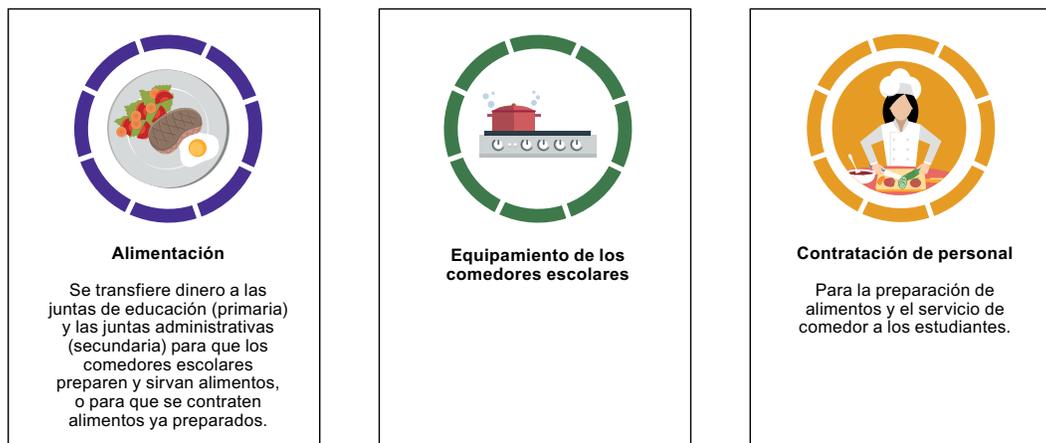
ii) Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente

El Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA) pretende propiciar el acceso y la equidad educativa a estudiantes en situaciones de mayor vulnerabilidad y riesgo psicosocial. La población a la que se orienta está compuesta por estudiantes de preescolar, primaria y secundaria matriculados en instituciones educativas públicas en sus distintas modalidades: educación diurna, nocturna, académica, técnica, especial, entre otras.

La edad de la mayoría de sus beneficiarios oscila entre los 4 y los 17 años (véase el cuadro III.13). También hay algunos establecimientos de educación de adultos en jornada nocturna que cuentan con el servicio. A partir de 2013, el PANEA universalizó la cobertura en el nivel de primaria. Desde ese año, se beneficia con un subsidio diario, por 200 días del curso lectivo, al 100% de los estudiantes matriculados en centros educativos de preescolar y primaria. En el nivel de secundaria, académica y técnica, la cobertura del programa oscila entre un 40% y un 90%, dependiendo del índice de desarrollo de la zona a que pertenezca la institución (MEP, 2014). Los apoyos que ofrece en esa esfera la Dirección de Programas de equidad del MEP se muestran en el diagrama III.2.

Diagrama III.2

Programas ofrecidos por la Dirección de Programas de Equidad del Ministerio de Educación Pública



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro III.13

Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente

Indicadores	Desagregación	Detalle a 2014
Comedor estudiantil	Nacional	
Porcentaje de cobertura de la matrícula	Primaria, secundaria	En primaria, el porcentaje de cobertura de la matrícula es del 90% y en secundaria, del 43%.
Porcentaje de cobertura del total de centros educativos	Primaria, secundaria	En primaria, el porcentaje de centros con servicio de alimentación es del 97% y en secundaria, del 72%.
Cantidad de población estudiantil beneficiada	Primaria, secundaria	En primaria, la cantidad de estudiantes beneficiados con servicios de alimentación es 510 631 y 169 104 en secundaria.
Cantidad de centros participantes en el servicio de alimentación estudiantil	Primaria, secundaria	En primaria, la cantidad de centros educativos que participan en el programa de alimentación es 3 848 y 884 en secundaria. Total: 679 735 estudiantes

Fuente: Dirección de Programas de Equidad del Ministerio de Educación Pública (MEP).

Es importante destacar que en 2014 la población matriculada en el primer y segundo ciclos era de 563.272 estudiantes. El programa PANEA benefició a 510.631 estudiantes de 3.734 centros educativos de todo el país. Dada esta cobertura casi universal, el programa no se puede considerar explícitamente orientado a los estratos pobres.

La población estudiantil de tercer ciclo y educación diversificada en 2014 fue de 390.695 estudiantes. De ellos, se beneficiaron con los comedores escolares 169.104 estudiantes que estaban matriculados en 642 centros educativos. En el cuadro III.14 se presentan los detalles del número de beneficiados con el programa PANEA de las direcciones regionales de educación (DRE).

Las DRE en las que se benefician más estudiantes con el Programa de Alimentación y Nutrición son las de Alajuela, Cartago, Heredia y Desamparados. Las que tienen menos estudiantes beneficiados son las de Los Santos, la DRE Peninsular y la de Sulá.

Cuadro III.14
Detalle del número de beneficiarios del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar
y del Adolescente, por direcciones regionales de educación

Región	Cantidad de centros educativos	Número de beneficiarios
Aguirre	107	11 836
Alajuela	207	57 001
Cañas	118	11 458
Cartago	181	54 071
Coto	303	27 009
Desamparados	161	42 818
Grande de Térraba	253	15 893
Guapiles	204	34 232
Heredia	123	45 713
Liberia	121	19 497
Limón	248	40 791
Los Santos	80	6 547
Nicoya	174	11 751
Occidente	178	29 180
Peninsular	69	4 646
Pérez Zeledón	252	26 060
Puntarenas	146	22 126
Puriscal	136	10 978
San Carlos	343	39 437
San José Central	80	37 776
San José Norte	84	33 464
San José Oeste	68	30 870
Santa Cruz	114	16 156
Sarapiquí	135	13 888
Sula	98	6 161
Turrialba	197	15 483
Zona Norte-Norte	195	14 893
Totales	4 375	679 735

Fuente: Elaboración propia.

iii) Subsidios económicos para las familias y becas estudiantiles

El tercer programa social que se analiza como parte de este subdeterminante de la falta de equidad en la educación es el de subsidios económicos para las familias y de becas estudiantiles. Estos programas se diseñaron para enfrentar las barreras económicas relacionadas con la demanda y los costos relacionados con la educación en los que deben incurrir las familias y que influyen en la decisión de enviar a niñas, niños y adolescentes a la escuela, e incluyen: i) las transferencias monetarias condicionadas ejecutadas en forma conjunta por el MEP y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) mediante el Programa Avancemos, y ii) los programas de becas que ofrece el Fondo Nacional de Becas (FONABE).

iv) Programa Avancemos

El Programa Avancemos consiste en una transferencia monetaria condicionada (TMC) para mejorar la asistencia en la enseñanza secundaria. Su objetivo es reforzar los ingresos de las familias que se encuentran en condición de pobreza y vulnerabilidad, pero que mantienen a sus hijos e hijas dentro del sistema educativo. La transferencia del Programa Avancemos se entrega a la madre o a la persona responsable de cada estudiante, mientras que este se encuentre matriculado en una modalidad de educación formal secundaria y, en algunos casos, universitaria. El receptor se compromete a asegurar la asistencia puntual y permanente del estudiante al centro educativo, así como a apoyarlo para que apruebe

el curso lectivo. La asignación de la TMC se realiza mediante los procedimientos del IMAS, que es la institución que aporta los fondos. El total de estudiantes beneficiados por el Programa Avancemos pasó de aproximadamente 8.099 en 2006, a más de 171.500 en 2013, con un presupuesto para ese año de 47.679 millones de colones.

Este es uno de los programas que el Estado costarricense ha implementado en los últimos años para enfrentar la exclusión escolar (sobre todo en la educación secundaria). Se analiza con mayor detalle en el apartado B, relativo a la falta de pertinencia.

En el informe de evaluación titulado “Apoyo técnico para la revisión y evaluación del programa de transferencia monetaria Avancemos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para contribuir a la reducción de la deserción y el abandono escolar”, elaborado con la ayuda del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), se realiza un estudio de las familias beneficiadas. Se analizaron los hogares donde hay al menos un estudiante con edad de entre 12 y 21 años que sea beneficiario del Programa Avancemos. Se comprobó cómo el programa comenzó a crecer en proporción de beneficiarios a partir de 2007, hasta llegar a una proporción estable a partir de 2010, alrededor de un 11% de las familias del país.

El programa se expandió de forma muy similar en las seis regiones del país (Chorotega, Pacífico Central, Central, Brunca, Huetar Caribe y Huetar Norte). No obstante, llama la atención el hecho de que la región Brunca sea la que tiene una mayor proporción de estudiantes beneficiarios del programa, mientras que la región Central es la que tiene una menor proporción (véase el gráfico III.1).

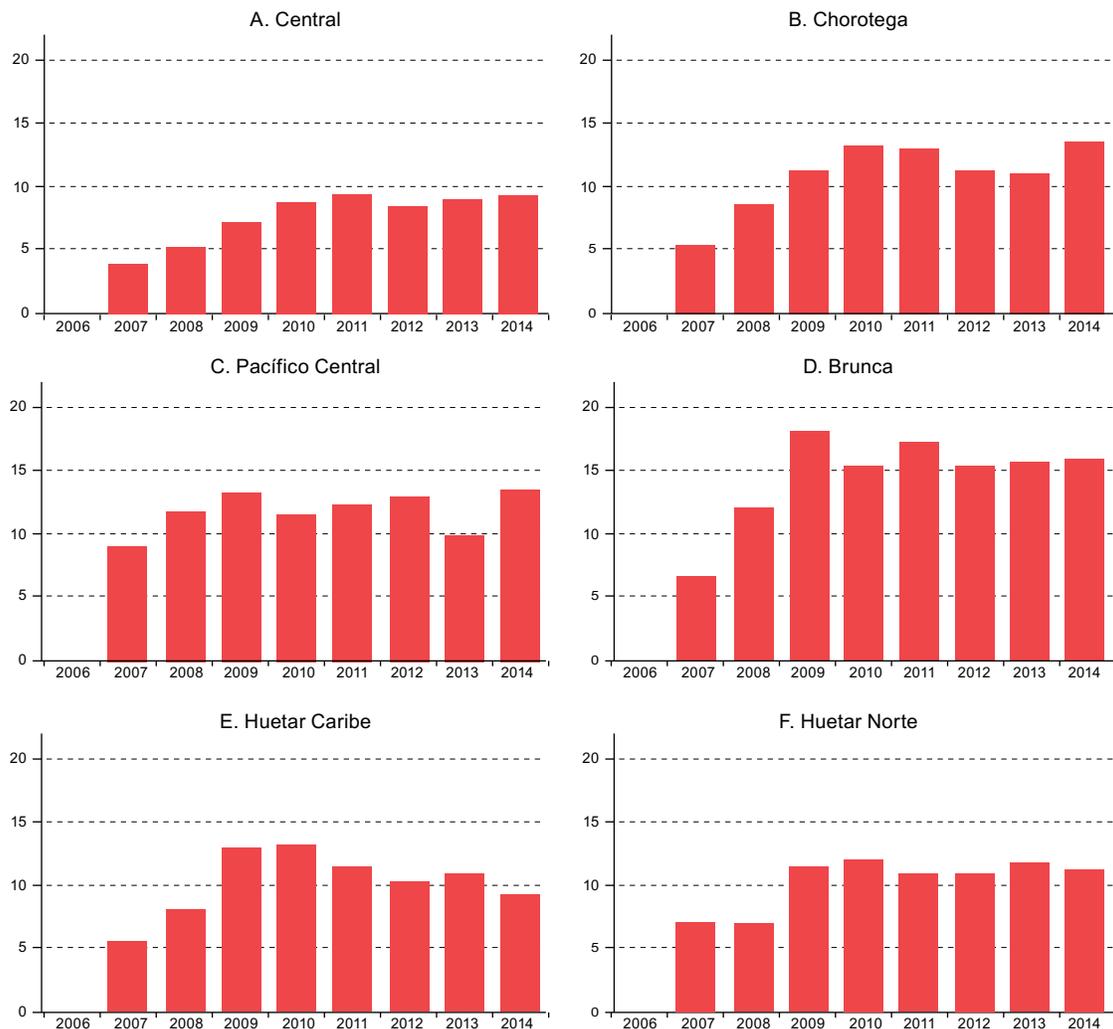
Se analizó además si la expansión varió entre localidades urbanas y rurales puesto que, aun siendo un programa a escala nacional, existía la posibilidad de que la información tardara más en llegar a las zonas más alejadas, lo que reduciría el número de familias que solicitaron esa ayuda al IMAS. Se evidencia que el porcentaje de beneficiarios creció de manera coherente en ambas zonas y que en las zonas rurales la proporción de estudiantes que pertenecen al Programa Avancemos es mayor que en las zonas urbanas.

De hecho, una vez estudiados los datos sobre la ubicación de los beneficiarios, se encontró que solamente un 30% de ellos residen en áreas urbanas. Ese resultado está ligado al hecho de que la vulnerabilidad económica es mayor en las zonas rurales.

En cuanto al ingreso familiar, el gráfico III.2 muestra que las familias beneficiarias del Programa Avancemos cuentan con tan solo un tercio del ingreso por persona que recibe el resto de la población. Esto se vincula con dos razones. La primera es que las familias beneficiarias deben pertenecer a los grupos más pobres de la población para ser seleccionadas por el programa. La segunda es que esas mismas familias pueden ser más grandes y, por tanto, el ingreso del hogar se divide entre un mayor número de miembros. También es importante destacar que se evidencia una tendencia creciente de los ingresos por persona en el caso de las familias no pertenecientes al Programa Avancemos, mientras que las familias beneficiadas se mantienen con un ingreso por persona constante de alrededor de 50.000 colones mensuales. Esas tendencias obedecen a razones tanto económicas como demográficas, y confirman la orientación del programa a los estratos pobres.

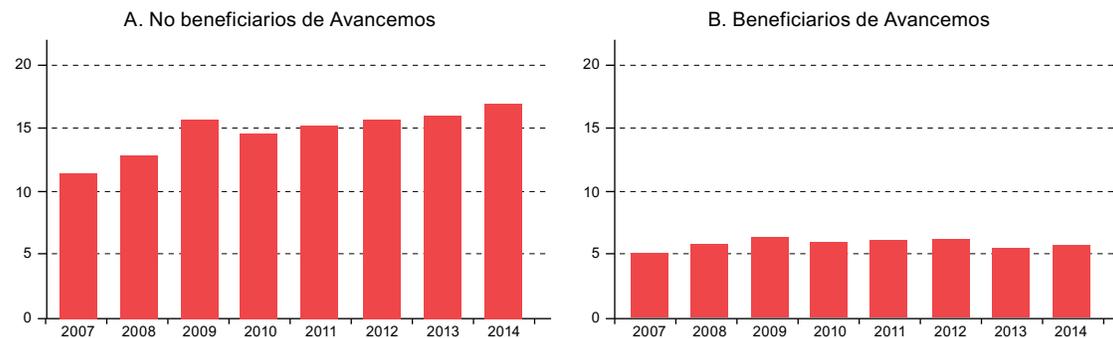
En promedio, los jefes de hogar de las familias beneficiarias del Programa Avancemos tienen seis años de escolaridad (solamente primaria completada), dos años menos que el promedio nacional. Al analizar la proporción de madres jefas de hogar, se encontró un aumento considerable, de un 28% en 2007 a un 40% en 2014. También se comprobó que los hogares beneficiados por el programa tienen más jóvenes menores de 21 años que sus contrapartes, en una proporción de tres a uno. De esos tres jóvenes en promedio, en el 80% de los casos solo uno de ellos es beneficiario. Los otros dos tal vez aún no han llegado al colegio, no lo han concluido, o no estudian (véase el cuadro III.15).

Gráfico III.1
Costa Rica: beneficiarios del Programa Avancemos, por región
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Encuestas Nacionales de Hogares de Propósitos Múltiples elaboradas entre 2006 y 2014.

Gráfico III.2
Ingreso mensual medio por persona



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2007-2014.

Cuadro III.15
Etapas del Programa Avancemos (edad de los beneficiarios, condición de pobreza y cantidad de beneficiarios), 2010-2014

	Etapa piloto (2006)	Escala nacional (2007)	Expansión (2008-2009)	Consolidación (2010-2014)
Decreto	DE-33203	DE-33667	DE-34210	DE34786
Edad de los beneficiarios	13 a 17 años	12 a 21 años	12 a 21 años	12 a 25 años
Condición de pobreza de los beneficiarios	Niveles 1 y 2 del SIPO (pobreza extrema y básica)	Niveles 1, 2 y 3 del SIPO (pobreza extrema, básica, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social)	Niveles 1, 2, 3 y 4 del SIPO, a discreción del IMAS (pobreza extrema, básica, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social)	Niveles 1, 2, 3 y 4 del SIPO, a discreción del IMAS (pobreza extrema, básica, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social)
Estudiantes beneficiados	8 099	54 400	55 687-165 749	Unos 185 000
Instituciones involucradas	IMAS MEP CCSS FONABE	IMAS MEP	IMAS MEP	IMAS MEP
Montos	Creciente con año cursado	Creciente con año cursado	Creciente con año cursado	Creciente con año cursado

Fuente: Informe final de Evaluación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), 2015.

v) *Fondo Nacional de Becas*

El último programa que se analiza en esta sección es el Fondo Nacional de Becas (FONABE). El estudio “Niñas y niños fuera de la escuela”, publicado por el MEP y el UNICEF, señala que el FONABE es un órgano de máxima desconcentración, con personería jurídica instrumental y vinculado al MEP, que tiene la meta de apoyar a estudiantes de bajos recursos económicos para que se mantengan en el sistema educativo y concluyan sus estudios. Fue creado en 1997 en virtud de la Ley núm. 7.658. Con miras a cumplir sus objetivos, ejecuta tres subprogramas:

- i) Becas por condición socioeconómica: consisten en un aporte económico a estudiantes de bajos recursos que estén matriculados en cualquier nivel o modalidad educativa del sistema educativo público. Incluyen preescolar, primaria, transporte por ruta (programas de equidad del MEP) y postsecundaria.
- ii) Becas especiales: este subprograma considera a estudiantes bajo los parámetros de la modalidad de becas por condición socioeconómica, que además presenten condiciones especiales asociadas a discapacidad, madres o padres jóvenes y condición de riesgo. Incluye: necesidades educativas asociadas a discapacidad (constituido por: transporte por discapacidad y personas con necesidades especiales asociadas a discapacidad); necesidades educativas asociadas a madres o padres jóvenes; necesidades educativas asociadas a condiciones de riesgo (subdividido en niños y adolescentes en riesgo social y niños y adolescentes trabajadores); niños y adolescentes indígenas; estudiantes de educación abierta; estudiantes privados de libertad, y gestión de riesgo en desastres o emergencias.
- iii) Becas de mérito personal: además de utilizar los mismos parámetros de las becas por condición socioeconómica, se dirigen a estudiantes que posean alguna distinción otorgada por una autoridad académica o deportiva competente.

Una vez planteado lo anterior, cabe señalar que el FONABE ha presentado históricamente serias deficiencias administrativas. La más grave es el retraso generalizado en la entrega de los montos a la población becada. En algunos casos, ese retraso ha sido de hasta tres años (MEP, 2014). En 2014 se hizo un depósito puntual de 2.215.771.800 de colones, distribuido entre las cuentas bancarias de 115.606 estudiantes.

Además, tal y como se ha manifestado antes, se mantiene presente un reto importante en relación con la asignación más eficaz de los apoyos en becas y transferencias monetarias condicionadas. En el caso expuesto en relación con el FONABE, esos retrasos en los giros (pese a que ya se habían aprobado las becas) refuerzan los procesos de exclusión, ya que la situación de los beneficiarios (pobres o en condición de vulnerabilidad) les limita su participación en el proceso educativo de manera temporal hasta que se realice el desembolso.

Para finalizar, es importante indicar que esos apoyos son fundamentales para la retención y permanencia estudiantil en el sistema escolar. Su aporte permite en muchos casos cubrir las necesidades básicas de los estudiantes, lo que representa una ayuda para la economía familiar. Sin embargo, a pesar del aumento en cobertura gracias a ese tipo de programas, sigue existiendo una parte de población a la que esos beneficios siguen sin llegar. Se trata precisamente de las personas que aún no están escolarizadas y cuya posibilidad de inserción o reinserción en el sistema depende en gran medida de contar con esos respaldos.

A manera de resumen, se puede concluir que la mayoría de los programas sociales cumplen su propósito de facilitar la movilización, mejorar la alimentación y contribuir al pago de los costos relacionados con el proceso educativo. También en general, están orientados a los estratos pobres, con la excepción del PANEA, que tiene una cobertura universal a nivel de la educación primaria. En consecuencia, los programas sociales no se pueden considerar un determinante limitante, aunque existan algunas áreas que merecen atención. Estas incluyen las fallas en la entrega de las becas del FONABE y, lo que es más importante, las limitaciones de alcance que afectan a la población no escolarizada.

c) Cobertura educativa

Después de descartar los dos primeros subdeterminantes de la falta de equidad (recursos y programas sociales) como no limitantes, en este apartado se analiza el tercer subdeterminante, a saber, la cobertura educativa (véase el diagrama III.1).

En Costa Rica, el hecho de que la educación sea gratuita y obligatoria no ha bastado por sí solo para que todo joven en edad escolar se inserte en el sistema educativo. Al contrario, existen niveles educativos que presentan porcentajes sumamente bajos de cobertura de la población objetivo.

La cobertura de la educación preescolar en centros del Ministerio de Educación Pública aumentó casi en 30 puntos porcentuales en el período de 2000 a 2014. El mayor crecimiento ocurrió entre 2002 y 2003, tiempo que coincide con la expansión del servicio del ciclo materno infantil, Grupo Interactivo II. Dicho servicio existía desde 2000, pero en el período mencionado es cuando se logra la más amplia cobertura.

En la educación primaria, los porcentajes brutos de cobertura superan incluso 100% (debido al número de jóvenes de mayor edad que se encuentran en ese nivel). Sin embargo, en los niveles de preescolar y secundaria esos porcentajes aún permanecen relativamente bajos, incluso si se tiene en cuenta a las personas de edades mayores a las típicas de esos grados.

El cuadro III.16 muestra que el porcentaje bruto de cobertura de la educación preescolar tradicional apenas llega al 62% en 2014 y, si bien alcanzó el 92% en el caso de la educación secundaria, no sucede lo mismo cuando se analiza únicamente la educación diversificada, cuyo porcentaje es de apenas el 80%.

Cuadro III.16
Tasa bruta de escolaridad en el sistema educativo costarricense, 2000-2014^a

Nivel	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ^b	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
INTERACTIVO II	7,0	20,4	27,7	34,2	37,3	43,5	46,6	48,0	54,2	56,5	57,5	59,6	58,7	60,5	63,0
Educación tradicional	7,0	20,4	27,2	33,6	36,9	43,0	46,2	46,9	53,3	55,3	56,6	58,9	58,4	60,2	62,5
Educación especial	...	...	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4	1,0	0,9	1,2	0,9	0,7	0,3	0,3	0,5
CICLO DE TRANSICIÓN	83,8	89,1	91,0	95,0	93,7	93,7	95,7	96,1	96,5	93,3	93,1	92,2	90,7	89,5	89,9
Educación tradicional	83,8	89,1	90,6	94,3	93,2	92,9	94,8	95,1	95,5	92,5	92,2	91,4	90,2	89,0	89,3
Educación especial	...	...	0,5	0,7	0,5	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9	0,8	0,6	0,6	0,5
EDUCACIÓN PRIMARIA	113,1	112,7	114,4	114,6	113,6	113,3	113,1	111,8	113,0	114,6	113,4	111,9	111,1	109,4	108,5
Primer y segundo ciclos (tradicional)	107,3	107,3	107,7	107,7	106,7	107,4	107,9	107,1	107,6	109,0	107,6	106,7	105,1	103,3	102,0
Escuelas nocturnas	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Primaria por suficiencia (MEP)	3,1	3,2	3,8	3,9	3,8	2,8	2,2	1,8	2,4	2,7	2,9	2,6	3,6	3,6	4,1
Proyecto Aula Edad	...	...	0,9	1,0	1,2	1,4	1,3	1,2	1,3	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0	0,8
CINDEA (primer nivel)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,6	0,4	0,4	0,5	0,5
Educación especial	2,3	1,7	1,7	1,6	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9
EDUCACIÓN SECUNDARIA	68,3	70,3	76,2	81,5	86,7	88,0	90,8	91,9	93,0	99,8	103,1	105,8	108,5	111,4	116,1
Tercer ciclo y educación diversificada (tradicional)	60,8	62,6	66,4	70,8	74,7	77,5	79,8	80,4	80,2	83,4	84,8	86,5	88,3	90,5	92,9
Secundaria por suficiencia (MEP)	2,2	2,0	2,8	2,9	3,0	2,1	2,1	2,0	2,1	2,9	3,3	3,7	5,0	5,7	6,7
Colegio a distancia (CONED)	...	...	...	...	...	...	0,6	0,7	0,8	1,1	1,2	1,3	1,2	0,7	0,4
Colegio Nacional Virtual Marco T. Salazar	2,5	2,5	3,4	3,7	3,8	2,5	2,5	3,0	3,5	4,8	5,6	4,8	4,0	3,9	4,1
IPEC (Plan 125)	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CINDEA (segundo y tercer nivel)	2,0	2,3	2,6	2,9	3,7	4,5	4,3	4,2	4,8	5,9	6,4	7,5	8,0	8,7	9,5
Educación especial	0,7	0,7	1,0	1,1	1,2	1,3	1,5	1,5	1,5	1,6	1,8	1,9	1,9	2,0	2,5
TERCER CICLO EN SECUNDARIA	81,8	85,0	91,6	96,5	103,6	105,5	106,8	106,6	107,4	114,7	118,5	123,1	124,2	124,1	125,8
Tercer ciclo (tradicional)	71,8	74,4	78,7	82,7	88,3	91,9	92,8	92,2	91,6	95,2	97,3	100,4	101,0	100,8	101,1
Tercer ciclo por suficiencia (MEP)	2,7	2,6	3,8	3,6	3,8	2,8	2,7	2,6	2,7	3,7	4,3	4,9	6,3	7,0	7,8
Colegio a distancia (CONED)	...	...	...	...	...	...	0,7	0,7	0,9	1,2	1,3	1,4	1,3	0,7	0,3
Colegio Nacional Virtual Marco T. Salazar	3,6	3,6	4,4	5,2	5,2	3,6	3,4	3,9	4,5	5,6	6,2	5,6	4,7	4,5	4,7
IPEC (Plan 125)	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CINDEA (segundo nivel)	2,6	3,0	3,2	3,4	4,5	5,5	5,3	5,1	5,9	7,0	7,5	8,8	9,0	9,0	9,6
Educación especial	0,8	1,1	1,3	1,4	1,5	1,6	1,8	1,8	1,7	1,8	1,9	2,1	2,1	2,1	2,2
EDUCACIÓN DIVERSIFICADA SECUNDARIA	47,0	48,8	53,6	58,6	61,2	62,5	67,4	70,0	71,7	78,0	80,9	81,1	85,8	92,7	100,8
Educación diversificada (tradicional)	43,4	45,3	48,3	52,5	54,4	56,4	60,8	62,8	63,3	66,1	66,6	66,9	70,0	75,2	80,6
Educación diversificada por suficiencia (MEP)	1,4	1,3	1,4	1,8	1,7	1,1	1,1	1,2	1,1	1,8	2,0	1,9	3,1	3,8	5,0
Colegio a distancia (CONED)	...	...	...	...	...	...	0,4	0,6	0,7	1,0	1,2	1,2	1,1	0,7	0,6
Colegio Nacional Virtual Marco T. Salazar	0,7	0,9	1,8	1,5	1,7	1,0	1,2	1,6	2,0	3,5	4,8	3,8	3,1	3,0	3,2
CINDEA (tercer nivel)	1,0	1,3	1,6	2,1	2,6	3,1	2,9	2,9	3,4	4,2	4,8	5,7	6,7	8,1	9,4
Educación especial	0,5	0,1	0,5	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1	1,3	1,5	1,6	1,8	1,9	2,0

Fuente: Departamento de Análisis Estadístico del Ministerio de Educación Pública.

^a Incluye proyectos de educación abierta financiados por el MEP. Las edades consideradas son las siguientes: interactivo II (4 años), ciclo de transición (5 años), primaria (de 6 a 11 años) y secundaria (de 12 a 16 años).

^b La tasa en el nivel de transición es estimada.

La tasa neta de escolaridad, por el contrario, refleja la cobertura de los estudiantes que asisten a un nivel educativo determinado y que tienen edad para asistir a este. En ese caso se utiliza el término “neta” porque excluye a los estudiantes que no tienen la edad oficial para ese nivel educativo y que sí se toman en cuenta en el cálculo de la tasa bruta de escolaridad.

Así pues, es recomendable prestar mayor atención al porcentaje que arroja la tasa neta de escolaridad como un indicador más depurado de la eficiencia del sistema educativo. Mientras mayor sea la tasa neta, menor será la población repitente y pasada de la edad idónea.

Al analizar el comportamiento de la tasa neta de escolaridad en el sistema educativo costarricense, esta muestra una cobertura neta de la educación primaria que en realidad no alcanza a la totalidad de la población con edad para asistir a ese nivel educativo. En 2014, ese porcentaje fue del 94%, que ha sido incluso el más bajo en el período 2000-2014. Desde 2009 (cuando alcanzó el 99,5%), esa cobertura viene disminuyendo, situación que merece atención (véase el cuadro III.17).

En el caso de la educación preescolar, si bien Costa Rica viene recuperando terreno en esa cobertura, aún permanece a un nivel bajo. Fue de un 60% en 2014 para el nivel de Grupo Interactivo II, lo que significa que el 40% de los infantes costarricenses de cuatro años no reciben educación preescolar, con las posibles repercusiones que esto puede generar en el desarrollo cognitivo en años posteriores.

También en el nivel de secundaria Costa Rica viene haciendo grandes esfuerzos en los últimos años para lograr que al menos el 73% de los jóvenes entre 12 y 16 años (edad oficial) cursen ese nivel educativo. Sin embargo, al centrar la atención sobre cada ciclo que lo compone, se aprecia una disparidad alarmante: únicamente asiste a la educación diversificada (10º, 11º y 12º grados) el 40% de la población que debería hacerlo, por lo que hay un 60% de esa población que no participa en el sistema de enseñanza.

Cuando se comparan los datos de cobertura con los de otros países, se aprecian diferencias importantes. Por ejemplo, países de América Latina y el Caribe, como Chile, Cuba, el Ecuador, México y el Perú, tienen una mayor cobertura neta de sus niños en edad preescolar que Costa Rica (véase el cuadro III.18).

Esos mismos países, y algunos otros como el Uruguay y varios pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), tienen tasas netas de cobertura más altas que Costa Rica en el nivel de primaria. Asimismo, la Argentina, Cuba y el Ecuador presentan mayor cobertura en el nivel de secundaria baja que Costa Rica.

Además de los señalamientos anteriores, el cuadro permite concluir que existe una brecha importante en la secundaria alta (Costa Rica está en el penúltimo rango en esa categoría). Muchas personas no concluyen sus estudios secundarios, situación que limita sus posibilidades de aspirar a empleos con mejores remuneraciones (se podrían consultar datos del “Estado de la Educación”) y, en general, de consolidar un mejor proyecto de vida.

Basado en lo anterior, y tras haber descartado los recursos y los programas sociales como factores no limitantes, se puede concluir que la cobertura en secundaria representa el determinante limitante de la falta de equidad, sobre todo en lo que se refiere a la educación diversificada.

Cuadro III.17
Tasa neta de escolaridad en el sistema educativo costarricense, 2000-2014^a

Nivel	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ^b	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
INTERACTIVO II	6,7	20,3	27,1	33,7	37,0	43,1	46,3	47,2	53,6	53,5	54,5	56,6	55,9	57,5	60,7
Educación tradicional	6,7	20,3	27,0	33,6	36,9	43,0	46,2	46,9	53,3	52,7	54,0	56,2	55,8	57,4	60,5
Educación especial	...	...	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,7	0,5	0,3	0,1	0,1	0,2
CICLO DE TRANSICIÓN	83,0	88,6	89,7	93,6	92,7	92,6	94,4	94,9	95,4	89,1	88,8	88,0	86,9	85,1	86,9
Educación tradicional	83,0	88,6	89,6	93,5	92,6	92,4	94,3	94,7	95,0	88,8	88,6	87,8	86,7	85,0	86,8
Educación especial	...	...	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
EDUCACION PRIMARIA	96,5	97,2	97,8	97,5	97,7	98,3	98,9	98,1	98,4	99,5	98,7	98,2	97,1	95,8	94,2
Primer y segundo ciclos (tradicional)	96,5	96,6	96,9	96,6	96,9	97,6	98,2	97,4	97,6	98,7	98,0	97,5	96,4	95,1	93,3
Escuelas nocturnas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Primaria por suficiencia (MEP)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Proyecto Aula Edad	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2
IPEC/CINDEA (primer nivel)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Educación especial	...	0,6	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7
EDUCACIÓN SECUNDARIA	54,1	56,4	58,4	61,6	65,0	66,4	68,5	68,7	68,6	70,9	72,3	73,7	73,9	74,6	73,6
Tercer ciclo y educación diversificada (tradicional)	51,6	52,9	55,1	58,3	61,1	63,2	64,8	64,9	64,7	66,5	67,7	68,8	69,2	70,0	70,0
Secundaria por suficiencia (MEP)	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,4	0,4	0,4	0,3	0,5	0,5	0,5	0,7	0,7	0,9
Colegio a distancia (CONED)	...	...	...	...	...	...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Colegio Nacional Virtual Marco T. Salazar	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	0,9	1,0	1,3	1,5	1,5	1,8	1,6	1,2	1,1	1,2
IPEC (Plan 125)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IPEC/CINDEA (segundo y tercer nivel)	0,4	0,9	0,5	0,5	0,9	1,1	1,3	1,1	1,3	1,5	1,4	1,6	1,7	1,7	0,4
Educación especial	0,4	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	1,1	1,1	1,1	1,3
TERCER CICLO EN SECUNDARIA	53,9	55,7	57,7	61,5	64,8	67,1	68,5	67,1	67,4	68,8	70,6	72,5	72,2	72,1	71,3
Tercer ciclo (tradicional)	53,8	55,4	57,3	60,4	63,5	65,9	67,1	66,1	66,5	67,5	69,6	71,4	71,0	71,1	69,8
Tercer ciclo por suficiencia (MEP)	...	...	...	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
Colegio a distancia (CONED)	...	...	...	...	...	...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Colegio Nacional Virtual Marco T. Salazar	...	...	...	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IPEC (Plan 125)	...	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IPEC/CINDEA (segundo nivel)	...	...	0,1	0,1	0,4	0,4	0,6	0,3	0,3	0,4	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2
Educación especial	...	...	...	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8	0,7	0,7	1,0
EDUCACIÓN DIVERSIFICADA SECUNDARIA	27,3	29,2	29,9	31,9	33,2	34,4	36,8	37,5	38,0	39,3	39,8	39,6	39,3	40,7	40,8
Educación diversificada (tradicional)	27,3	29,1	29,8	31,5	32,7	33,9	36,3	36,8	37,3	38,3	38,8	38,4	38,3	39,7	39,6
Educación diversificada por suficiencia (MEP)	...	...	...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1
Colegio a distancia (CONED)	...	...	...	...	...	...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Colegio Nacional Virtual Marco T. Salazar	...	...	...	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,2	0,1	0,2
IPEC/CINDEA (tercer nivel)	...	...	...	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,7
Educación especial	...	...	...	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3

Fuente: Departamento de Análisis Estadístico del Ministerio de Educación Pública.

^a Incluye proyectos de educación abierta financiados por el MEP. Las edades consideradas son: interactivo II (4 años), transición (5 años), primaria (6-11 años) y secundaria (12-16 años).

^b La tasa en el nivel de transición del 2007, es estimada.

Cuadro III.18
Países seleccionados: tasa neta de escolaridad por nivel, 2013^a

País	Preescolar	Primaria	Secundaria baja	Secundaria alta
Argentina	75,2	n.d. ^b	85,5	n.d.
Chile	84,9	92,7	n.d.	n.d.
Colombia	33,0	n.d.	70,4	41,2
Costa Rica	75,2	90,0	70,0	38,1
Cuba	98,3	96,2	95,3	73,5
República Dominicana	40,9	86,5	51,1	51,7
Ecuador	85,0	95,0	74,1	55,9
El Salvador	53,5	91,0	64,0	36,0
Finlandia	70,1	98,8	n.d.	n.d.
Francia	99,7	98,2	n.d.	n.d.
Italia	93,0	96,4	n.d.	n.d.
Jamaica	85,3	85,2	64,9	n.d.
Japón	87,7	99,9	n.d.	n.d.
México	82,2	96,3	n.d.	n.d.
Países Bajos	90,9	98,4	n.d.	n.d.
Panamá	65,1	90,4	68,7	64,3
Paraguay	31,9	81,9	n.d.	n.d.
Perú	85,1	91,8	70,9	50,7
Suecia	94,8	99,5	n.d.	n.d.
Uruguay	n.d.	99,5	n.d.	n.d.
Venezuela (República Bolivariana de)	72,5	91,4	70,3	51,5

Fuente: Elaboración propia, con datos del Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

^a La mayoría de los datos corresponden a 2013 o, en su defecto, al dato más cercano entre 2010 y 2012. Todos los datos de secundaria alta son de 2012.

^b n.d. = no disponible.

2. Falta de pertinencia

El segundo determinante principal de la brecha de educación es la falta de pertinencia (véase el diagrama II.1). Esta se presenta cuando se inhabilita el derecho fundamental de toda persona, sea cual sea su condición individual, social o cultural, a recibir una educación de calidad. Ello sucede cuando se obstaculiza la participación, si no se recibe un trato digno sin ser discriminado, o cuando se limitan las posibilidades de acceso y oportunidades de permanecer en el sistema educativo. En ese sentido, la falta de pertinencia se relaciona estrechamente con la exclusión educativa.

Según el estudio “Niños y niñas fuera de la escuela”, del MEP y el UNICEF, el enfoque de la exclusión educativa propone una perspectiva teórica que examina la tendencia a explicar el abandono, la deserción o el fracaso escolar como producto de un tipo de decisión personal autónoma y reprochable. Se trata de una teoría que tiene una especial ventaja analítica: permite definir la complejidad y diversidad de factores que condicionan el marco de las decisiones individuales y familiares relacionadas con la entrada y salida de niños, niñas y adolescentes del sistema educativo. Al mismo tiempo, evita victimizar doblemente a una población que no siempre puede decidir la ruta educativa que desearía seguir.

Según el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* (2014a), el costarricense medio apenas llega hasta noveno grado. El estudio indica que el bajo nivel de estudios impide al 20,4% de los hogares salir de la pobreza en que viven. Solo el 45,3% de los costarricenses entre 25 y 39 años de edad tiene secundaria completa o más. Lo anterior se ve reafirmado en el informe de la revista *Investigación en Juventudes*, del Consejo de la Persona Joven, en el que se considera que existe una relación estrecha entre el acceso a la educación y las posibilidades de conseguir un empleo bien remunerado. De esa investigación se desprende que en Costa Rica, de 271.471 jóvenes que se encuentran en un rango de edad entre 15 a

17 años, un 18% (50,678) son trabajadores y más de la mitad de las personas jóvenes entre los 18 y los 24 años no han finalizado el bachillerato. Las estadísticas del Ministerio de Educación Pública (2013) muestran un nivel de deserción del 9,9% en secundaria (tercer ciclo y educación diversificada), lo que equivale a una cifra de 35.414 estudiantes.

Este escenario nos plantea un conjunto de desafíos que exigen el desarrollo de estrategias orientadas al mejoramiento de las oportunidades educativas de la población, sobre todo para quienes no han logrado acceder a la secundaria, están en riesgo de abandono escolar o han sido excluidos del sistema educativo.

En la educación primaria, si bien el porcentaje de niños que abandona las aulas es bajo, no ha sido logrado que sea inferior al 1% en ningún año. No obstante, sí se logró disminuir de 24.000 niños en 2001 a solo 6.000 en 2014.

En el cuadro III.19 se muestra que el problema del abandono escolar es particularmente agudo en el nivel de secundaria. Se ha mantenido entre el 13% y el 10% en la última década, con la excepción de 2014, cuando ese porcentaje fue del 8,7%, lo que se traduce en que el número de jóvenes que abandonaron las aulas bajó de 44.000 en 2006 a 32.000 en 2014.

Cuadro III.19
Deserción intraanual en educación regular según nivel educativo^a, 2001-2014

Nivel educativo	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Primer y segundo ciclos	4,5	4,0	3,9	3,3	3,4	3,8	2,5	2,9	3,0	2,8	2,6	2,5	1,7	1,4
Tercer ciclo y educación diversificada	12,4	12,0	10,4	11,6	12,5	13,2	12,9	12,1	10,9	10,2	11,1	10,7	9,9	8,7
Académica diurna	11,2	10,5	9,1	10,0	10,9	11,4	10,9	10,5	9,4	8,3	9,2	8,6	7,8	6,4
Técnica diurna	11,5	12,0	10,7	11,3	11,7	12,4	11,2	10,7	9,7	9,4	10,1	8,9	8,4	6,2
Académica nocturna	23,6	23,2	20,5	23,8	24,0	25,1	27,7	24,8	22,2	24,2	24,7	26,2	23,9	24,3
Técnica nocturna	21,1	14,4	17,3	19,2	18,8	25,9	20,3	16,6	19,2	19,7	27,4	27,8	25,6	26,0

Fuente: Elaboración propia.

^a Cifras calculadas con respecto a la matrícula inicial de cada año.

Sin embargo, esa problemática es más severa en los centros educativos nocturnos, mientras que en la educación técnica y académica diurna, el porcentaje de abandono se ha reducido hasta un 6,5%. En el caso de la educación nocturna se mantiene en un 25%, es decir, uno de cada cuatro jóvenes que asisten a la educación nocturna abandonan las aulas.

Al analizar las cifras correspondientes a todos los niveles según el sexo de los estudiantes (véase el cuadro III.20), se puede apreciar que en primaria abandona una cantidad similar de estudiantes, rondando el 1,5% en el caso de los hombres y el 1,3% en el caso de las mujeres. Sin embargo, en la educación secundaria se nota una inclinación a un mayor abandono por parte de los varones, ya que 17.312 abandonaron las aulas en 2014 (9,5%), en comparación con 14.801 mujeres (8,0%).

Cuadro III.20
Costa Rica: deserción intraanual en educación regular por sexo
según nivel de enseñanza, 2014
(En porcentajes)

Nivel y rama	Total		
	Todos	Hombres	Mujeres
Primer y segundo ciclos	1,4	1,5	1,3
Tercer ciclo y educación diversificada	8,7	9,5	8,0
Académica diurna	6,4	7,0	5,9
Técnica diurna	6,2	6,6	5,7
Académica nocturna	24,3	26,7	21,6
Técnica nocturna	26,0	28,8	24,2

Fuente: Elaboración propia.

Si bien es cierto que la deserción se ha reducido ligeramente en los últimos años, sigue siendo alta, sobre todo en el nivel de secundaria y con mayor incidencia en la educación nocturna. En los distritos rurales la deserción se da en mayor medida, según se muestra en el cuadro III.21.

Cuadro III.21
Distribución de los centros educativos por categoría según porcentaje de abandono, 2014
(En porcentajes)

Porcentaje de abandono	Zona de pobreza			Total del país
	Rural pobre	Rural no pobre	Urbana	
0%	7,7	9,3	31,4	22,7
Entre el 0% y el 10%	55,2	64,3	46,9	51,8
Entre el 10% y el 20%	25,4	14,3	9,2	13,2
Entre el 20% y el 30%	4,4	5,5	5,4	5,3
Más del 30%	7,2	6,6	7,1	7,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Departamento de Análisis Estadístico del Ministerio de Educación Pública.

Se muestra que, por una parte, el 31% de los distritos urbanos no presentaron abandono de sus estudiantes a lo largo del ciclo lectivo 2011. Por otra, en los distritos rurales solo el 8% de los colegios no tuvieron estudiantes excluidos. A su vez, mientras que solo el 22% de los colegios de los distritos urbanos del país tienen un porcentaje de deserción igual o superior al 10%, ese parámetro alcanza al 37% de los distritos rurales pobres y al 26% de los distritos rurales no pobres. Es muy evidente que las diferencias de zona tienen una influencia importante en el comportamiento de la exclusión estudiantil.

A su vez, la exclusión y el abandono están estrechamente relacionados con la aprobación escolar y la repetición, dos indicadores que se analizan a continuación. La tasa de fracaso que experimenta la población estudiantil es un factor que incide en los esfuerzos que realizan los estudiantes y muchas veces los entorpece. En algunos casos, puede estar vinculado a la falta de apoyo recibido en el contexto educativo y en el ámbito familiar.

a) Aprobación escolar

Al revisar las estadísticas, se constata que los niveles de aprobación en el sistema educativo no son los deseados (véase el cuadro III.22). Si bien durante el transcurso del año escolar hay cierto número de estudiantes que abandonan las aulas, incluso sin contar a ese grupo de estudiantes los porcentajes de aprobación no son tan altos como se esperaba.

Cuadro III.22
Rendimiento definitivo en educación regular según nivel educativo, 2006-2014
(En porcentajes)

Nivel educativo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Primer y segundo ciclos									
Matrícula final	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Aprobados	88,7	89,3	93,0	91,6	91,5	92,0	92,1	93,7	95,6
Reprobados	11,3	10,7	7,0	8,4	8,5	8,0	7,9	6,3	4,4
Tercer ciclo y educación diversificada diurna									
Matrícula final	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Aprobados	78,4	79,4	82,0	78,6	78,0	80,1	80,4	80,5	80,5
Reprobados	21,6	20,6	18,0	21,4	22,0	19,9	19,6	19,5	19,5
Académica diurna									
Matrícula final	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Aprobados	77,9	79,1	81,5	77,9	77,1	79,2	79,9	80,0	79,5
Reprobados	22,1	20,9	18,5	22,1	22,9	20,8	20,1	20,0	20,5
Técnica diurna									
Matrícula final	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Aprobados	80,0	80,9	83,9	81,2	81,5	83,4	82,1	81,8	83,2
Reprobados	20,0	19,1	16,1	18,8	18,5	16,6	17,9	18,2	16,8

Fuente: Elaboración propia.

Si bien más del 90% de los estudiantes de primaria aprueban su grado, no se ha logrado llegar al 100% de aprobación. En el caso de la educación secundaria, de los que terminan el año lectivo, solo el 80% en promedio logra culminarlo con éxito, lo que significa que uno de cada cinco estudiantes de colegio reprueba el año.

La distribución por sexo en el nivel de secundaria muestra sistemáticamente un mejor rendimiento en el caso del sexo femenino. En todos los años cursados, en general las mujeres obtienen tasas de aprobación más altas que los hombres (véase el cuadro III.23).

Cuadro III.23
Aprobación en educación secundaria por sexo según año cursado, 2014

Año cursado	Total	Hombres	Mujeres
Séptimo	74,0	71,9	76,4
Octavo	76,8	74,1	79,5
Noveno	84,9	82,8	86,9
Décimo	79,4	77,0	81,7
Undécimo	91,3	90,1	92,3
Duodécimo	96,1	95,7	96,3
Total	80,7	78,3	83,1

Fuente: Elaboración propia.

En general, los resultados de rendimiento definitivo también difieren entre las zonas geográficas del país, siempre con una ventaja en el caso de los colegios urbanos.

Los colegios con mejor rendimiento estudiantil (aquellos cuyo porcentaje de estudiantes que aprueban el año es igual o mayor al 90%) representan el 29% de los colegios de distritos rurales pobres, el 43% en los distritos rurales no pobres y el 51% en los distritos urbanos (véase el cuadro III.24).

Cuadro III.24
Distribución de los centros educativos por zona de pobreza según porcentaje de aprobación, 2014

Porcentaje de aprobación	Zona			Total del país
	Rural pobre	Rural no pobre	Urbana	
Todos	9,4	13,2	14,8	13,4
Entre el 90% y el 99%	19,9	30,2	36,5	32,1
Entre el 80% y el 89%	37,6	33,5	15,4	23,1
Entre el 70% y el 79%	21,5	13,7	19,5	18,8
Entre el 60% y el 69%	6,1	7,1	8,3	7,7
Menos del 60%	5,5	2,2	5,4	4,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Departamento de Análisis Estadístico del Ministerio de Educación Pública.

No obstante, en el caso de los colegios que tuvieron un rendimiento estudiantil inferior al 60%, las diferentes zonas se acercan. Mientras que el 5,5% de las zonas rurales pobres y el 5,4% de las zonas urbanas se encuentran en esa situación, las zonas rurales no pobres tienen un mejor desempeño, con solo un 2,2% de los centros educativos.

b) Repitencia

Una consecuencia de las deficiencias en los niveles de aprobación es el hecho de que cada año un gran número de estudiantes se matriculan en condición de repitentes. En el caso de la educación primaria, el porcentaje de estudiantes repitentes ha disminuido del 8% al 4,3% de 2000 a 2014. Sin embargo, esto podría indicar que una proporción de los estudiantes que pierden el curso lectivo no se matriculan en el siguiente.

En el caso de la educación secundaria, esa relación es aun más pronunciada. Mientras que en 2013 cerca del 20% de los estudiantes no aprobaron el curso lectivo y, por lo tanto, debían repetirlo al año siguiente, en 2014 únicamente el 9,7% eran repitentes. Si se tiene en cuenta que la matrícula creció muy poco de un año otro, ese es un indicador de que la deserción intraanual no es la única forma en que los estudiantes abandonan los estudios. Algunos de los que reprueban al final del curso lectivo no retornan al año siguiente al sistema educativo (véase el cuadro III.25).

El panorama es aun más complicado en la educación nocturna, ya que el 15% de los estudiantes son repitentes. Algunos podrían pertenecer a la cohorte de estudiantes que reprobaron el año anterior en la educación diurna, pero luego se incorporaron a la nocturna.

El 13,6% de los estudiantes de tercer ciclo y educación diversificada se encontraban en la condición de repitente en 2011, es decir, perdieron el año lectivo o al menos reprobaron una materia el año anterior. Ese dato solo refleja el promedio nacional y no revela las diferentes dinámicas internas que podrían desarrollarse en cada centro educativo.

En 2014, el 71% de los colegios del país presentaron un porcentaje de estudiantes repitentes inferior al 10%. Sin embargo, esto varía en cada una de las categorías de análisis (véase el cuadro III.26).

Cuadro III.25
Repitentes en primer y segundo ciclos y en tercer ciclo de la educación diversificada, 2000-2014^a

Año	Primer y segundo ciclos	Tercer ciclo y educación diversificada		
		Diurna	Nocturna	Total
2000	8,2	8,8		8,8
2001	8,4	9,2		9,2
2002	7,6	10,2		10,2
2003	7,5	10,4		10,4
2004	7,4	10,2		10,2
2005	7,5	11,4		11,4
2006	7,6	11,4		11,4
2007	7,9	12,2		12,2
2008	7,4	11,6		11,6
2009	5,3	10,0	21,0	11,2
2010	6,0	11,6	20,3	12,6
2011	5,8	12,8	20,1	13,6
2012	5,6	11,9	20,6	12,9
2013	5,1	9,8	15,4	10,5
2014	4,3	9,7	14,7	10,3

Fuente: Departamento de Análisis Estadístico del Ministerio de Educación Pública.

^a Incluye dependencia pública, privada y privada subvencionada.

Cuadro III.26
Distribución de los centros educativos por zona de pobreza según porcentaje de repitencia, 2014
(En porcentajes)

Porcentaje de repitencia	Zona			Total del país
	Rural pobre	Rural no pobre	Urbana	
0%	11,5	17,6	24,1	20,5
Entre el 1% y el 10%	50,0	54,4	49,5	50,5
Entre el 11% y el 20%	28,0	24,2	19,7	22,1
Entre el 21% y el 30%	8,2	3,3	4,7	5,1
Más del 30%	2,2	0,5	2,0	1,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Departamento de Análisis Estadístico del Ministerio de Educación Pública.

De hecho, mientras que el 48% de los colegios de las zonas rurales pobres tienen porcentajes de repitencia superiores al 10%, el dato se reduce a un 26% en el caso de los colegios de zonas urbanas. Sin embargo, sigue siendo considerablemente alto y debe ser motivo de preocupación para las autoridades ministeriales.

En resumen, el abandono escolar, junto con las deficiencias en las tasas de aprobación y las altas tasas de repitencia, revelan una pauta preocupante de exclusión educativa, sobre todo a nivel de la educación diversificada. Esta, además, se manifiesta de manera diferenciada entre las diferentes zonas geográficas del país, con una desventaja de los colegios rurales y especialmente en los rurales pobres (no obstante la mejora observada durante los últimos años).

A continuación se analizan los tres subdeterminantes que influyen en la falta de pertinencia, a saber: i) los factores socioeconómicos; ii) los factores institucionales, y iii) los factores individuales (véase el cuadro III.A2.1).

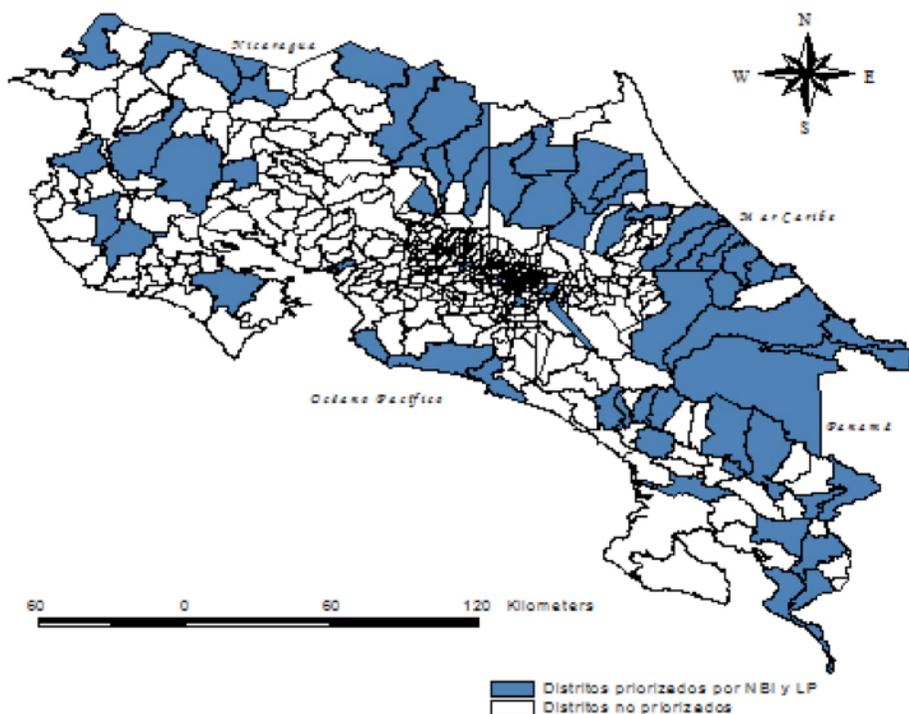
i) Factores socioeconómicos

Para el análisis de los factores socioeconómicos como subdeterminantes de la falta de pertinencia, se examinan las zonas donde existe una mayor cantidad de personas que no ha completado la secundaria. Este ejercicio revela que los distritos de mayor pobreza del país coinciden con las regiones que tienen mayor porcentajes de deserción y clima educativo deficiente en los hogares (véanse los mapas III.1, III.2 y III.3).

Las zonas norte y sur del país, así como el Pacífico Central, presentan importantes conglomerados de distritos donde coinciden factores como la población con altos índices de NBI, secundaria incompleta y clima educativo deficiente en sus hogares.

Por su parte, en el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* (2014a) se ha señalado la estrecha relación que existe entre pobreza y bajo nivel educativo. Tal como se destaca en el capítulo sobre pobreza y desigualdad, las personas que no han logrado concluir la educación secundaria tienen dificultad para ingresar en el mercado laboral y conseguir empleos mejor remunerados. Además, el desempleo toca a las puertas de quienes no tienen la secundaria completa. En ese sentido, los jóvenes son un grupo particularmente excluido, pues un 41,2% de las personas entre 15 y 24 años sufre alguna forma de exclusión socioeconómica porque no estudia o trabaja, o por ambas cosas (Estrategia institucional Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2014).

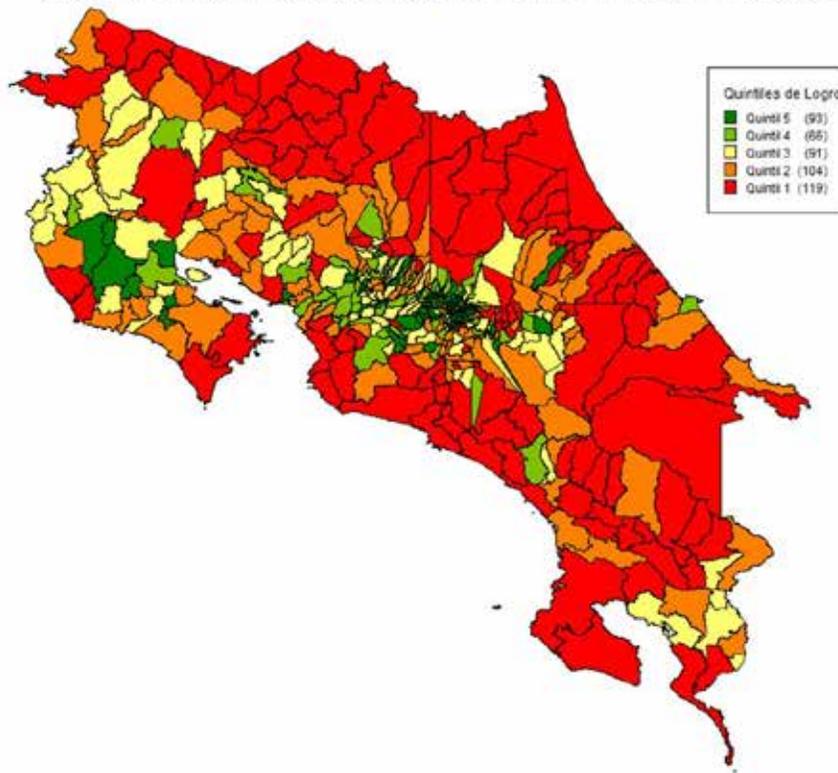
Mapa III.1
Costa Rica: distritos prioritarios de acuerdo a las necesidades básicas insatisfechas y la línea de pobreza, 2014^a



Fuente: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), censo de 2011.

^a NBI = Necesidades básicas insatisfechas; LP = Línea de pobreza.

Mapa III.2
Costa Rica: distribución por quintil de logro en completar la secundaria

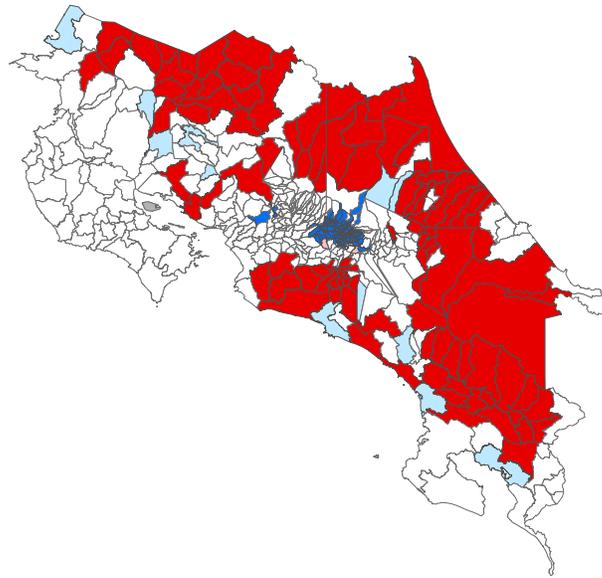
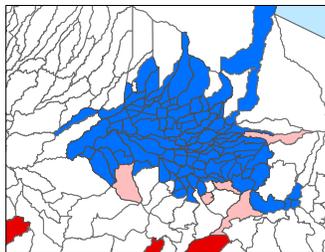


Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), censo de 2011.

Mapa III.3
Costa Rica: hogares con clima educativo deficiente con jóvenes de 12 a 17 años

Conglomerados
 Clima educativo deficiente

- Sin significancia
- Alto-alto
- Bajo-bajo
- Bajo-alto
- Alto-bajo
- Sin vecinos



Fuente: Informe “Estado de la Educación”, Isabel Román y Dagoberto Murillo, con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), 2011.

La iniciativa global emprendida por el MEP y el UNICEF conocida como “Niños y niñas fuera de la escuela” señala que una dimensión fundamental para comprender el fracaso escolar es la pobreza y la desigualdad. El desigual acceso a los recursos, a los trabajos, a las oportunidades, a los derechos, a las libertades y al desarrollo de las capacidades se expresa en miles de estudiantes que se ven obligados a abandonar sus instituciones de enseñanza. La exclusión educativa está muy vinculada a la condición socioeconómica y laboral presente en las familias. A menudo ese es un círculo vicioso que encadena la pobreza, la exclusión de la educación, y la exclusión del trabajo.

Según el estudio sobre los “trayectos tipificados de exclusión” en Costa Rica, los datos muestran que en seis de las siete provincias se presenta el trayecto 3, consistente en niveles altos de exclusión en el ingreso, niveles bajos de progresión en secundaria y exclusión efectiva de intensidad media en la secundaria básica. En una de las provincias, Limón, se da el trayecto 6, es decir, niveles altos de fracaso escolar y exclusión en todas las dimensiones.

Como una de las principales conclusiones relacionadas con las barreras se percibe la compleja interrelación de factores sociales, familiares y económicos en el ciclo vital y educativo del estudiante, hasta provocar la “decisión” de abandonar la escuela o colegio.

En las entrevistas, se reconoce como un factor persistente la tendencia de docentes, familiares y estudiantes a depositar la responsabilidad final en estos últimos. Ello ocurre mediante un discurso que encadena directamente elementos como: “dificultades en el centro educativo/bajas notas/falta de interés/vagancia/responsabilidad individual”, y que evita cuestionar los distintos aspectos del entorno que influyen en el comportamiento y la motivación estudiantil. De esa manera se soslayan asuntos como la naturaleza del desarrollo adolescente, la percepción por parte de estos estudiantes de la escasa importancia del contenido educativo para su futuro desarrollo personal, el efecto negativo que tienen el entorno familiar y comunitario en el desarrollo de proyectos de vida positivos, la falta de apoyo familiar y las técnicas educativas poco motivadoras.

La situación socioeconómica de la familia puede constituir un gran obstáculo a la permanencia educativa. Las familias que tienen dificultades para asumir los costos educativos de todos sus hijos deben elegir cuál de ellos debe continuar estudiando. Las necesidades familiares de desplazamiento en busca de actividad económica, que no son exclusivas de las familias migrantes internacionales, obligan a que los niños abandonen sus centros de enseñanza y deban buscar otros, lo que solo se logra en determinadas épocas del año, a merced de la voluntad institucional.

En ciertos casos, la violencia en las comunidades constituye un elemento de exclusión. Se sabe de estudiantes que dejan de asistir a sus centros educativos por temor a ser agredidos. A ello se debe agregar un tipo de violencia específica que ocurre entre estudiantes o entre docentes y estudiantes.

Por último, la población repitente presenta factores de desmotivación basada en su supuesto fracaso en los estudios y en la diferencia de edad con quienes serían sus compañeros de clase. Ambas cosas dificultan su integración en grupos de estudiantes con diferentes edades y desarrollo personal. Al final, esas circunstancias propician su exclusión educativa.

ii) *Factores institucionales*

El segundo subdeterminante de la falta de pertinencia se refiere a los factores institucionales (véase el diagrama III.1).

Esos obstáculos desde la institución de enseñanza representan dificultades de acceso, que se dan sobre todo en las zonas indígenas, donde la oferta educativa es cuestionada, desde la perspectiva estudiantil, por la falta de pertinencia de los contenidos curriculares. También cabe destacar la carencia de una adecuada integración de las distintas culturas indígenas al currículo. Por su parte, el personal docente propone hacer énfasis en las actividades extracurriculares como medio para lograr la permanencia y el desarrollo de los estudiantes. En algunos casos se llega a proponer, con ese fin, la reducción de la carga académica.

Una barrera especialmente significativa es el paso de la primaria a la secundaria. Este supone un cambio de metodología y estilo pedagógico que puede resultar difícil de manejar para muchos estudiantes. Ello se refleja en las estadísticas de exclusión y repitencia de séptimo grado. Por esa razón, es recomendable establecer procesos de acompañamiento para la población que ingresa en la secundaria. Así se facilitaría la transición entre el segundo y el tercer ciclo y se detectarían problemas previos de aprovechamiento y aprendizaje.

La desmotivación y la baja calidad pedagógica son otros temas que mencionan quienes dirigen los centros educativos. También señalan la importancia de contar con personal que no se limite a impartir clases, sino que adquiera un sentido de pertenencia con la institución de enseñanza y la comunidad. A ese respecto, otras investigaciones señalan la importancia de contar con un sistema de evaluación del personal docente, al tiempo que se establece un sistema de incentivos para mejorar su desempeño.

Una barrera relacionada con las políticas educativas se refiere a la falta de un sistema institucional eficaz de evaluación del trabajo docente. Además, los centros educativos no tienen metas explícitas en cuanto al número de estudiantes atendidos, la cobertura en su zona de funcionamiento, la exclusión, la repetición ni la calidad del aprendizaje. El Ministerio de Educación Pública carece de información que le permita conocer el costo y el beneficio social de los diferentes programas. Determinados instrumentos institucionales de planificación e información, como Gestión 10 y el Programa de Informatización para el Alto Desempeño (PIAD), que son clave para recolectar información acerca de la magnitud de la exclusión educativa y elaborar estrategias institucionales, no se utilizan de manera uniforme en los centros de enseñanza incluidos en el estudio. Además, no se identifican procesos de seguimiento desde las DRE. Por último, conviene destacar la falta de un adecuado seguimiento de los expedientes y adecuaciones de los estudiantes. Cuando estos cambian de etapa o de centro, los documentos no se transfieren.

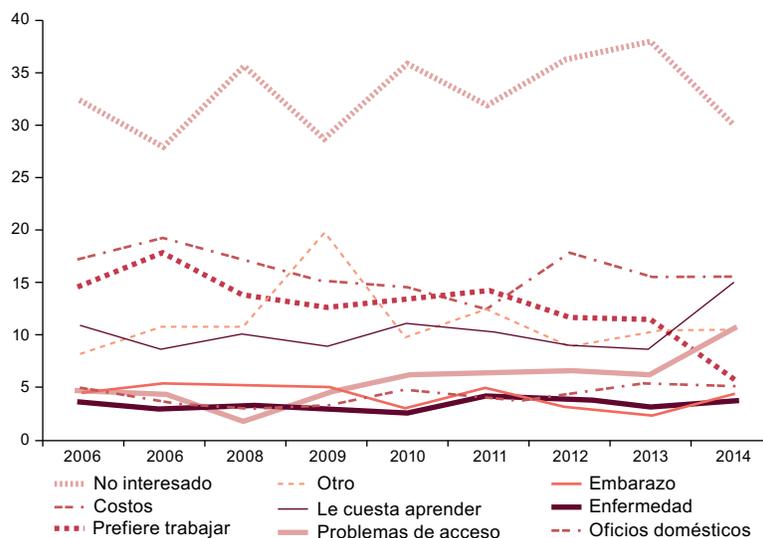
iii) Factores individuales

En cuanto al tercer subdeterminante de la falta de pertinencia (los factores individuales), la población excluida muestra varios puntos en común. Uno de ellos es que los varones presentan mayores niveles de abandono. Los niveles de mayor expulsión son séptimo y décimo grados y se dan con mayor frecuencia en zonas rurales, aunque existen altos índices de exclusión en la zona metropolitana. Las entrevistas realizadas revelan que la decisión personal de abandonar los estudios no obedece a un único factor. La desmotivación, los problemas de aprendizaje, la condición de la edad, entre otros, suelen combinarse e interactuar con los factores referidos a la oferta educativa, hasta llegar a lo que se podría llamar un punto de quiebre.

Según el informe final de evaluación titulado “Apoyo técnico para la revisión y evaluación del programa de transferencia monetaria Avancemos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para contribuir a la reducción de la deserción y el abandono escolar”, elaborado con la ayuda del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), los motivos por los que los jóvenes de uno u otro sexo no asisten a la educación formal en Costa Rica son los que se aprecian en el gráfico III.3.

Como puede observarse, la fracción de jóvenes que argumentan haber salido de la escuela para trabajar se ha ido reduciendo constantemente. Puede apreciarse cómo, en 2007, el 18% argumentaba que esa era su razón para abandonar el colegio, mientras que en 2014 este número había disminuido a un 5%. Como era de esperarse, la fracción de jóvenes que estaban fuera del colegio debido a los costos de asistir a clases también bajó a raíz del establecimiento del Programa Avancemos. Sin embargo, aumentó de nuevo a partir de 2012 y se ha mantenido en alrededor de un 15%. Esa alza podría explicarse debido a un aumento en los costos de asistencia y de los materiales necesarios, o simplemente porque se redujo la proporción de abandono para trabajar. Los problemas de acceso también han aumentado en los últimos años. Llama la atención que la razón aducida con mayor frecuencia es que el joven no está interesado en la educación formal. Aproximadamente uno de cada tres dio esa respuesta como causa de abandono. Ello pone de relieve que el mayor problema para prevenir la deserción escolar no es monetario, sino motivacional. En ese sentido, el programa de TMC no es capaz de atacar completamente el problema de la deserción.

Gráfico III.3
Motivo para no asistir a la educación formal
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y Encuesta Nacional de Hogares, 2006-2014.

Después de presentar el análisis sobre los jóvenes en edad escolar y su escolaridad, la investigación se centra en sus resultados laborales, extendiendo la edad hasta los 21 años. En general, la tendencia del porcentaje de adolescentes que tienen un trabajo remunerado va a la baja, del 25% en 2007 al 12% en 2014. Esto complementa la tendencia al alza de los grados de educación completos presentada anteriormente. A la vez que todos los beneficiarios del Programa Avancemos reportan asistir al colegio, una pequeña proporción trabaja por remuneración durante parte de su tiempo. En el resto de los casos analizados, uno de cada cinco adolescentes tiene un trabajo a tiempo completo.

El trabajo doméstico también prevalece entre estos jóvenes, sobre todo en las mujeres jóvenes que se ocupan de las labores de cuidado de niños y personas adultas mayores y de las labores domésticas, como la limpieza y la preparación de comida. Las horas dedicadas a esas labores aparecen en la Encuesta Nacional de Hogares (a partir de 2010). Se aprecia cómo una mayor proporción de beneficiarios del programa reporta trabajar en quehaceres domésticos pero, al mismo tiempo, les dedica menos horas que sus contrapartes.

Sobre la base de lo anterior, entre los diferentes subdeterminantes de la falta de pertinencia destacan los factores institucionales como los más limitantes. Mientras estos factores no se corrijan, no será posible superar los factores socioeconómicos e individuales adversos que impiden lograr una mayor pertinencia e inclusión en la educación.

3. Relevancia limitada

El tercer determinante principal de la brecha de educación, la relevancia limitada, se relaciona con las condiciones que no permiten a las personas apropiarse de su cultura y de la cultura mundial para poder responder de manera eficaz a las exigencias sociales de su entorno. Esto, a su vez, limita la participación en la actual sociedad del conocimiento, el acceso al mundo laboral y al desarrollo personal, ya que disminuye la capacidad de construir el proyecto de vida en relación con los otros y el ejercicio activo de la ciudadanía.

El MEP realiza importantes esfuerzos en materia de capacitación docente e inversión económica en salarios, estructuras de enseñanza, becas, tecnología, entre otros, pero no logra alcanzar los estándares de calidad deseados en los procesos de enseñanza y aprendizaje, y en las evaluaciones nacionales e internacionales. Esa realidad puede influir negativamente en el desarrollo y la adquisición de habilidades en el marco de una educación integral, inclusiva y equitativa y, posteriormente, en la inserción en el mercado laboral.

A continuación se analizan los dos subdeterminantes de la relevancia limitada, los programas educativos y la formación docente (véase el diagrama III.1).

a) Programas educativos

Para la evaluación de los programas educativos en primaria y secundaria, se realizan pruebas estandarizadas, que antes se aplicaban de manera sumativa con fines de certificación. De esa manera contribuyen a la evaluación integral del proceso educativo, en la que se utiliza la información como parte de un proceso continuo de mejora de la calidad del sistema educativo.

También se lleva a cabo un proceso de supervisión y asesoría anual mediante la aplicación trimestral de una encuesta censal, que debe ser respaldada con fe pública por las autoridades regionales, a algunos centros educativos mediante el seguimiento de los asesores nacionales de calidad. Se añade a esto la participación en estudios regionales sobre calidad de la educación (SERCE y TERCE) liderados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), así como en las pruebas PISA.

i) Evaluaciones nacionales

En 1998, las pruebas de conclusión de segundo ciclo de la educación general básica se elaboraron, por primera vez, en forma estandarizada en la División de Control de Calidad del MEP, sobre la base de las directrices establecidas por las autoridades educativas en virtud del Decreto núm. 26985 del MEP (Lineamientos operativos para las pruebas comprensivas de diagnóstico y acreditación del segundo ciclo de la educación general básica).

A partir de 2007, las pruebas de conclusión de segundo ciclo, por decreto del Consejo Superior de Educación, se transforman en pruebas muestrales de carácter diagnóstico, elaboradas según el modelo de medición con referencia a criterios. Ello contribuyó a la evaluación integral del proceso educativo y a la utilización de la información obtenida como parte de un proceso continuo de mejora de la calidad del sistema de enseñanza costarricense¹. Las pruebas se aplican en las materias de Español, Estudios Sociales, Ciencias y Matemática.

Según los resultados de la prueba de diagnóstico de sexto grado en 2012, en Ciencias, el 57,5% de los estudiantes de la muestra se ubica en el nivel 1, un 26,7% en el nivel 2, un 13,8% en el nivel 3 y, en el nivel superior, un 2,0% (3.036 estudiantes).

En Español, el 40,6% se ubicó en el nivel 1, un 34,2% en el nivel 2 y, en el nivel 3, un 20%. Un 3,4% de la población obtuvo un puntaje por debajo del nivel 1 y un 1,8% alcanzó el nivel superior (3.090 estudiantes).

En Estudios Sociales, el 57,5% se ubicó en el nivel 1, un 31,6% en el nivel 2 y un 9,4% en el nivel 3. Un 0,4% de la población obtuvo un puntaje por debajo del nivel 1 y un 1,1% alcanzó el nivel superior (3.012 estudiantes).

¹ El marco legal de las pruebas nacionales de diagnóstico del segundo ciclo de la educación general básica (PND-II) se basa en el acuerdo 02-01-07 del Consejo Superior de Educación (S.E. núm. 07-2007) de 18 de enero de 2007.

En Matemática, el 66,56% se ubicó en el nivel 1, un 27,43% en el nivel 2 y, en el nivel 3, un 4,81%. Un 1,01% de la población obtuvo un puntaje por debajo del nivel 1 y un 0,19% alcanzó el nivel superior (2.683 estudiantes).

Algunos puntos que se deben considerar son:

- La dificultad de las pruebas para los estudiantes de sexto grado tendió a ser alta (solo en una asignatura fue intermedia). Esto podría servir de referencia en cuanto al nivel de conocimientos que han alcanzado los estudiantes para poder someterse a pruebas estandarizadas.
- Hay semejanzas con los resultados obtenidos por el país según el informe de 2010. Por ejemplo, hay coincidencia en los aspectos que entonces se recomendó trabajar con mayor detenimiento en las aulas, así como en algunos contenidos en los que los estudiantes parecen tener altas probabilidades de acierto.
- Se plantea la necesidad de mejorar el proceso de enseñanza y aprendizaje en el aula, y de motivar al docente en la búsqueda de más y mejores técnicas para acercarse a sus estudiantes y comprender la forma en que acceden al conocimiento. También sería conveniente planificar formas novedosas de compartir el conocimiento y optar por acciones remediales pertinentes si los estudiantes lo requieren.
- Los niños necesitan aprender a conocer, a ser, a hacer y a emprender, en un ambiente solidario y propicio para el desarrollo máximo de sus capacidades.

Por otra parte, a partir de 1996 el Consejo Superior de Educación dispuso la aplicación de las pruebas de tercer ciclo de la educación general básica. A partir de 2008, las pruebas de conclusión de tercer ciclo, por decreto del Consejo Superior de Educación, se transforman en pruebas muestrales de carácter diagnóstico, elaboradas según el modelo de medición con referencia a criterios. Ello contribuyó a la evaluación integral del proceso educativo y a la utilización de la información obtenida como parte de un proceso continuo de mejora de la calidad del sistema de enseñanza costarricense². Las pruebas se aplican en las materias de Español, Estudios Sociales, Matemática, Inglés o Francés, Educación Cívica y Ciencias.

Estas pruebas indican el nivel de desempeño (1, 2 o 3) del estudiantado. Cada nivel contiene una serie de habilidades y destrezas esperadas. La aplicación de estos exámenes en 2010 arrojó los siguientes resultados:

- En Ciencias, un 53,50% en el nivel 1, un 34,80% en el nivel 2 y un 11,50% en el nivel 3 (6.336 unidades de observación).
- En Español, un 18,33% en el nivel 1, un 43,72% en el nivel 2 y un 37,89% en el nivel 3 (6.356 unidades de observación).
- En Estudios Sociales, un 21,47% en el nivel 1, un 53,68% en el nivel 2 y un 24,38% en el nivel 3 (6.296 unidades de observación).
- En Francés, un 31,60% en el nivel 1, un 27,53% en el nivel 2 y un 39,83% en el nivel 3 (5.072 unidades de observación).
- En Inglés, un 26,75% en el nivel 1, un 43,20% en el nivel 2 y un 29,97% en el nivel 3 (6.172 unidades de observación).
- En Matemática, un 60,12% en el nivel 1, un 9,44% en el nivel 2 y un 7,88% en el nivel 3 (6.357 unidades de observación).

² El marco legal de las pruebas nacionales de diagnóstico de tercer ciclo de la educación general básica (PND-III) se basa en el acuerdo 02-01-08 (S.E. núm. 10-2008) de 17 de enero de 2008.

Algunos puntos que se deben considerar son:

- El afianzamiento de una problemática generalizada en la enseñanza de la Matemática, ya que la mayoría de los estudiantes de noveno grado del país se ubica en el nivel 1.
- El uso desproporcionado de calculadoras implica que son un inconveniente para que los estudiantes desarrollen mejores procesos de pensamiento, pues tienden a dejar de lado contenidos medulares.
- En Matemática, suelen tener mejores resultados los estudiantes de secundaria provenientes de instituciones privadas, lo que hace reflexionar acerca de la equidad en el proceso de enseñanza y aprendizaje de esa asignatura en el país.
- En Ciencias, al confrontar los datos de los diferentes estratos, es evidente que en esa área hay desigualdad en la adquisición de los conocimientos por parte de la población examinada.
- En Español se deberían fortalecer las habilidades de inferencia de ideas y la ortografía. En esa asignatura los estudiantes de zonas urbanas también están en ventaja respecto a los de zonas rurales, mientras que los de horario nocturno están en desventaja con respecto a los que asisten a instituciones con horario diurno.
- En Estudios Sociales, las comparaciones revelan que los estudiantes pertenecientes a una institución educativa pública se encuentran en desventaja respecto a los puntajes de los estudiantes de colegios privados. Los de instituciones urbanas con horario diurno están en ventaja en relación con los colegios rurales y los nocturnos.
- En Inglés, se confirma la brecha existente entre la educación pública y la privada, en favor de esta última. En Francés los resultados son alentadores.

ii) *Evaluaciones internacionales: el programa PISA*

El Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) es un esfuerzo conjunto entre los países miembros de la OCDE, con el que se busca medir la capacidad que tienen los estudiantes de 15 años de edad, y que se acercan a concluir el ciclo de escolaridad obligatoria, para afrontar los retos de la sociedad actual.

Las encuestas y evaluaciones del programa PISA se realizan cada tres años y, aunque todas miden habilidades y conocimientos en Lectura, Ciencias y Matemática, cada evaluación se enfatiza en una de esas tres áreas. Cerca del 60% de las preguntas se dedican a la evaluación del área en que se centra la prueba.

En la primera evaluación internacional PISA en 2009 participaron 64 países, 9 de los cuales pertenecen a la región de América Latina y el Caribe. Diez países adicionales participaron en el proyecto PISA 2009 PLUS llevado a cabo en 2010. Se les administró la misma evaluación que a sus contrapartes en 2009. El único país latinoamericano que se unió a esa evaluación fue Costa Rica. Así, un total de 74 países tuvieron participación en el proyecto PISA 2009 PLUS.

En todas las áreas, Shanghai (China) fue la economía que obtuvo el mejor promedio: 556 en lectura, 600 en Matemática y 575 en Ciencias.

En lectura, los países latinoamericanos aparecen en la segunda mitad de la lista y todos tuvieron rendimientos medios inferiores a la media de los países miembros de la OCDE. Chile se ubica en el primer lugar en Lectura en la región latinoamericana con 449 puntos, seguido de Costa Rica con 443 puntos. El rendimiento de los estudiantes costarricenses fue superior al de los de países como México, Colombia y el Brasil. La Argentina, Panamá y el Perú son los tres países latinoamericanos de peor rendimiento, con puntajes inferiores a los 400 puntos.

En la evaluación de Matemática, el Uruguay se ubica en el primer lugar a nivel latinoamericano con 427 puntos y Chile en el segundo, con 421 puntos. Costa Rica, con tan solo 409 puntos, se ubica en

el quinto lugar de la región y en el puesto 55° a nivel general, siendo esta la peor ubicación y rendimiento del país en las tres áreas de interés. En Ciencias, la situación es similar a la del área de Lectura: Chile en el primer lugar, con 447 puntos, y Costa Rica en el segundo, con 430 puntos (véase el cuadro III.27).

Cuadro III.27
Puntuación media de los países latinoamericanos según área evaluada en la prueba PISA, 2012

América Latina	Matemáticas			América Latina	Lectura			América Latina	Ciencias		
	General	País	Promedio		General	País	Promedio		General	País	Promedio
1	50	Chile	423	1	45	Chile	441	1	45	Chile	445
	52	México	413		47	Costa Rica	441	2	50	Costa Rica	429
2	54	Uruguay	409	2	51	México	424	3	53	Uruguay	416
	55	Costa Rica	407		53	Uruguay	411		54	México	415
3	57	Brasil	391	3	54	Brasil	410	57	Argentina	406	
	58	Argentina	388		56	Colombia	403	4	58	Brasil	405
4	61	Colombia	376	4	60	Argentina	396	59	Colombia	399	
	64	Perú	368		64	Perú	384	5	64	Perú	373

Fuente: Elaboración propia, con datos del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) de 2012.

El examen PISA no solo reporta el rendimiento de los estudiantes como un puntaje general, sino en términos del contenido evaluado, pues los ubica en una escala que describe lo que saben y pueden hacer. Se les llama “escalas de competencia” en lugar de “escalas de desempeño”, ya que reportan los conocimientos y habilidades de los estudiantes a ciertos niveles en lugar de lo que hicieron en la evaluación (una única ocasión). Esto se debe a que el programa PISA está interesado en obtener el nivel de competencia general del estudiante y no su rendimiento en una prueba específica³.

Con esa información, los expertos del programa PISA definieron siete niveles de competencia en Lectura, que van desde el nivel 1b, que implica la realización de tareas elementales que requieren habilidades muy básicas en lectura, hasta el nivel 6, con tareas de lectura sofisticadas que por lo general solo pueden completar los lectores altamente competentes. El programa PISA considera el nivel 2 como el nivel básico de competencias, en el que los estudiantes comienzan a demostrar las habilidades en Lectura que les permitirán participar eficazmente en la vida productiva.

Chile y Costa Rica, que tienen los dos mejores promedios a nivel regional en la evaluación de Lectura, presentan una estructura similar en las competencias de sus estudiantes de 15 años (aunque Chile cuenta con una leve ventaja). En ambos casos, cerca de la tercera parte de los estudiantes tienen niveles de competencia en lectura inferiores al considerado como básico (nivel 2) y otra tercera parte se ubica en este nivel. Por lo tanto, se puede decir que uno de cada tres estudiantes no posee las herramientas cognitivas básicas en Lectura para afrontar los retos futuros de la sociedad, y otro de los tres solamente posee las habilidades básicas (véase el cuadro III.28).

³ El diseño de la evaluación de la prueba PISA hace esto posible al utilizar técnicas modernas de modelación de respuestas a las preguntas para estimar, simultáneamente, la habilidad de todos los estudiantes que fueron evaluados y la dificultad de todas las preguntas. La metodología se basa en muestras de estudiantes y de preguntas para efectuar estimaciones poblacionales: se selecciona una muestra de estudiantes de 15 años de edad en representación de toda la población de 15 años del país y se administra, a cada uno, una muestra de preguntas seleccionadas de un gran conjunto. La relación entre la habilidad del estudiante y la dificultad de las preguntas es probabilística, lo que significa que existe cierta probabilidad de que un estudiante particular pueda responder correctamente alguna pregunta.

Cuadro III.28
Países seleccionados: porcentaje de estudiantes por nivel de competencia en Matemática
en el programa PISA, 2012

País	Por debajo del nivel 2	Nivel 2	Por encima del nivel 2
Shanghai (China)	3,8	7,5	88,7
Singapur	8,3	12,2	79,5
Promedio de la OCDE	23,0	22,5	54,5
Chile	51,5	25,3	23,1
Uruguay	55,8	23,0	21,2
México	54,7	27,8	17,5
Costa Rica	59,9	26,8	13,3
Brasil	67,1	20,4	12,5
Argentina	66,5	22,2	11,3
Perú	74,6	16,1	9,3
Colombia	73,8	17,8	8,4

Fuente: Elaboración propia, con datos del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) de 2012.

Además, se aprecia con claridad que Costa Rica se encuentra por debajo de países como los Estados Unidos, China y, en general, del promedio de los países miembros de la OCDE. Los estudiantes costarricenses muestran un menor dominio, conocimiento y habilidad que los de esos países.

Por último, tanto las evaluaciones nacionales como las internacionales ponen de relieve un rezago importante en el área de Matemática, un tema de especial importancia en el contexto de la brecha de productividad (véase el capítulo VI).

b) Formación docente

El segundo subdeterminante de la relevancia limitada es la formación docente (véase el diagrama III.1).

El Sistema Educativo Costarricense tiene 35.967 docentes (8.215 hombres y 27.752 mujeres) en educación primaria y 32.050 (13.388 hombres y 18.662 mujeres) en educación secundaria. Los rangos de edad del personal docente oscilan entre los 20 y los 60 años, siendo el rango de 40 a 44 años el de mayor número de docentes en primaria, y en secundaria, de 30 a 34 años.

La oferta de la formación docente del país estuvo en manos de las universidades estatales durante muchos años. Los futuros educadores se seleccionaban en las bases pedagógicas para ejercer la docencia en educación general básica o en el nivel medio. El requisito para obtener el título es concluir el plan de estudios y realizar prácticas docentes. En la actualidad, existen 259 carreras universitarias de Educación, de las cuales 19 están acreditadas ante el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) y solo dos pertenecen a universidades privadas. Sin embargo, este tipo de institución ha proliferado en los últimos años, con escaso control sobre su calidad y una exigencia menor de tiempo de estudios para alcanzar la titulación, lo que ha generado una sobreoferta laboral. En 2013, los diplomas en el sector privado representaban el 71,6%, lo que refleja un panorama incierto respecto a la calidad en la formación del cuerpo docente del país. Actualmente más del 95% de los docentes son titulados.

El personal destacado para atender a la población estudiantil pasa por un proceso de selección en la Dirección General de Servicio Civil (DGSC). Este es el organismo encargado de articular el empleo público y calificar las ofertas de servicio para puestos docentes, administrativos y de técnicos docentes, y asigna las plazas en coordinación con la Dirección de Recursos Humanos (DRH) del MEP. La calificación (puntaje) se basa en la titulación y los años de experiencia. El concurso por las vacantes se efectúa mediante convocatoria pública.

El MEP ha realizado un esfuerzo sistemático por desarrollar los instrumentos necesarios para la capacitación continua, entre los que se destaca la creación del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDPUGS), como institución encargada de la formación permanente del personal docente en servicio. Ofrece opciones de desarrollo profesional para los funcionarios del MEP a partir de las diferentes iniciativas que establecen no solo las instancias del nivel central sino también del nivel regional. Esto se hace mediante cursos presenciales, charlas, talleres, ciclos de videoconferencias, cursos virtuales, entre otros, en distintas modalidades (aprovechamiento, participación y asistencia) y con diversas estrategias metodológicas (presencial, participación, virtual, bimodal y mixta).

i) Evaluación de docentes de Matemática

En 2011, se convocó a una evaluación a los 2.003 docentes activos de Matemática del Ministerio de Educación Pública (MEP). Solo la realizaron 1.733 docentes, lo que equivale al 82,8% de los convocados. La prueba se aplicó en todas las direcciones regionales de educación del país que existían entonces, e incluyó 46 sedes y 100 aulas.

Un 43,3% de los docentes obtuvo calificaciones por debajo de la media. El 18,4% obtuvo calificaciones muy por debajo de la media (más de una desviación estándar). Los resultados sugieren que existen diferencias importantes en el dominio que posee el docente sobre los conocimientos matemáticos que debe impartir en el aula.

Existe evidencia estadística de que los hombres, en promedio, obtuvieron mejores calificaciones y tuvieron un mejor rendimiento en la prueba que las mujeres.

Los docentes de Matemática que habían obtenido su mayor título académico en una universidad pública y su título anterior en una universidad también pública, obtuvieron en promedio mejores calificaciones que los que no cumplían esa condición.

Los docentes de Matemática que habían obtenido su mayor título académico en una universidad privada y su título anterior en una universidad pública, obtuvieron en promedio las segundas mejores calificaciones con respecto a los que no cumplían esa condición.

Un 64% de los docentes trabaja en una sola institución educativa. Además, aproximadamente cuatro de cada diez docentes de Matemática manifestaron que no reciben visitas de asesores. De los seis restantes, la mitad manifestó que las visitas son para brindar apoyo pedagógico.

De esos resultados se desprenden algunas recomendaciones dirigidas a todos los ámbitos o niveles de adopción de decisiones para mejorar la enseñanza y el aprendizaje de Matemática:

- Incentivar a los docentes a estudiar y obtener un título universitario, en especial en una universidad pública, y a que continúen al menos hasta llegar al grado académico de maestría.
- Brindarles capacitación en Matemática, en especial sobre los temas de función exponencial y logarítmica, álgebra, trigonometría y evaluación del aprendizaje.
- Definir una política educativa internamente en el MEP, según la cual asistir a cursos de actualización sea obligatorio y forme parte de la cultura institucional.
- Propiciar en los centros educativos el orden y el buen manejo administrativo.
- Propiciar que los docentes laboren en condiciones de mayor estabilidad: que trabajen en una sola institución educativa y que su nombramiento sea en propiedad, siempre que cuenten con los méritos académicos necesarios.
- Poner en práctica medidas para que el 43,4% de los docentes del MEP que obtuvieron puntuaciones inferiores a la media mejoren su rendimiento en pruebas de conocimientos matemáticos.
- Propiciar gestiones educativas tendientes a mejorar la relación entre los docentes de Matemática, el asesor específico y los padres de familia.

Hacer que sea cada vez mayor la calidad del cuerpo docente es una de las principales razones por las que se ha invertido más en educación. Esa inversión ha permitido una mejora sustancial de la

remuneración salarial: lo que no solo constituye un justo reconocimiento, sino que favorece la calidad de los educadores y hace que su profesión vuelva a ser atractiva y respetada.

En resumen, se puede concluir que la relevancia limitada de la educación en Costa Rica se ve afectada tanto por los programas educativos (donde destaca un rezago importante en los rendimientos de los estudiantes en Matemática) y por la formación docente. No obstante, al comparar ambos determinantes en un diagnóstico diferencial, se constata que la formación docente representa el determinante más limitante. Esto se debe a que una mejor formación docente, junto con un sistema eficaz de evaluación y cursos de actualización obligatorios, tendrían un impacto positivo en los programas de enseñanza y en los rendimientos de la población estudiantil.

C. Resumen y conclusiones

El reto que significa luchar por la sostenibilidad social y política de Costa Rica hace que la educación se convierta en un instrumento eficaz para cerrar la brecha entre las clases, establecer nuevas oportunidades de ascenso social y promover la participación activa de todos los costarricenses en la solución de los problemas en forma solidaria.

La actual oferta educativa en Costa Rica se caracteriza por una brecha en cuanto a su calidad, en el sentido de una educación equitativa, con alcance general y a niveles universalmente elevados, y que facilite el acceso al mercado laboral y el desarrollo de cada uno como individuo y ciudadano. La falta de equidad y pertinencia se reflejan en grandes disparidades entre la población urbana y la rural, sobre todo la rural pobre. Además, existen importantes diferencias internas en las ciudades, así como entre las zonas marginales y las no marginales.

Entre los determinantes analizados en este capítulo, destaca como limitante la falta de equidad, que a su vez tiene como subdeterminante limitante la insuficiente cobertura, sobre todo en la educación secundaria. Ese determinante también está estrechamente ligado a la falta de inclusión, que se manifiesta en altas tasas de abandono escolar. Como subdeterminante limitante de esa exclusión educativa se identificaron los factores institucionales necesarios para superar los retos socioeconómicos e individuales.

A su vez, el subdeterminante limitante de la relevancia limitada de la educación es la formación docente. Una mejor formación, mediante carreras acreditadas y acompañada de un sistema eficaz de evaluación y cursos de actualización obligatorios, tendría a su vez un impacto positivo en los programas educativos y en los rendimientos de la población estudiantil.

Un sistema de enseñanza que se plantea la calidad como meta debe conocer sus fortalezas para poder potenciarlas. Pero sobre todo debe centrar sus esfuerzos en distinguir sus deficiencias para redirigir recursos y, con ello, asumir los retos con capacidad de decisión y de manera que promueva la innovación y el cambio.

Según el Consejo Superior de Educación, la educación de calidad debe contribuir a formar integralmente y posibilitar el desarrollo de las personas como sujetos de diversos derechos humanos. Para que la calidad se evidencie en el proceso de enseñanza y propicie un aprendizaje significativo, es necesario que existan condiciones materiales, organizativas y de gestión, así como relaciones sociales adecuadas. El Ministerio de Educación Pública busca mejorar los entornos de aprendizaje para que la educación costarricense pueda encaminarse hacia una modernización efectiva y sostenida que asegure la calidad, el acceso y la cobertura de los servicios de enseñanza. Los entornos de aprendizaje favorables requieren al menos la calidad de la infraestructura y el equipo de los centros educativos, estudiantes preparados para prevenir y enfrentar la violencia, docentes motivados y capacitados en los temas pertinentes para desarrollar su labor y una gestión eficiente, con rendición de cuentas en los niveles central y regional.

Además, se debe asegurar una educación pertinente y relevante en que se tengan en cuenta las diferencias individuales y se permita a las personas apropiarse de su cultura y de la cultura mundial. También debe responder a las exigencias sociales, al preparar a los alumnos para que participen en la actual sociedad del conocimiento y accedan al mundo laboral, y promover el desarrollo personal mediante el desarrollo de capacidades que posibiliten la construcción del proyecto de vida en relación con el resto de la sociedad y el ejercicio activo de la ciudadanía.

Anexo III.A1

1. Estructura del sistema educativo

La Constitución Política de Costa Rica⁴ establece las condiciones de la educación costarricense, en cuanto a su obligatoriedad en los niveles de preescolar, la enseñanza general básica y la educación diversificada o educación media superior, y la gratuidad en todos estos niveles. Además, se establece que el financiamiento para la educación pública ha de alcanzar un 8% del PIB⁵.

La Ley Fundamental de Educación estableció los siguientes niveles de enseñanza escolar: educación preescolar, educación primaria, educación media y educación superior. Indica además que es graduada y conforme al desarrollo psicobiológico de la población estudiantil.

El sistema educativo costarricense se estructura de la siguiente forma: educación preescolar, educación general básica y educación diversificada. Todo el sistema goza del beneficio de gratuidad como servicio público. Además, con el propósito de ofrecer una educación para todos, se incluyen los programas de educación de adultos y de educación especial.

El nivel de educación preescolar se estructura en dos ciclos: el ciclo materno infantil y el ciclo de transición.

La educación general básica (EGB), está conformada por tres ciclos consecutivos de tres años cada uno (un total de nueve años): el primero y el segundo ciclos constituyen lo que se denomina educación primaria, el tercer ciclo forma parte de la enseñanza media, o lo que es lo mismo, la educación secundaria baja. El primero y segundo ciclos se imparten en las escuelas de educación primaria. Al finalizar el segundo ciclo, el estudiante recibe el correspondiente Diploma de Conclusión de Enseñanza Primaria.

La organización de la educación secundaria en Costa Rica está determinada por la Ley Fundamental de Educación⁶. En virtud de dicha Ley, para coordinar mejor los planes de estudios y la distribución de materias, la educación media comprende dos ciclos, uno básico con un plan común formativo y un conjunto de asignaturas y actividades complementarias de carácter exploratorio según las aptitudes del estudiante. Incluye además un segundo ciclo que da continuidad e intensifica el proceso formativo y el desarrollo de intereses y necesidades de los estudiantes.

La educación secundaria está compuesta por el tercer ciclo de EGB y el ciclo de educación diversificada. De acuerdo con la Constitución Política de la República de Costa Rica, esos ciclos se organizan de manera correlacional, entre sí y con el resto de los ciclos y niveles educativos. Se conforman grupos o secciones de 25 a 35 estudiantes, que son atendidos por profesores de diferentes especialidades académicas hasta el noveno grado, con lo que se concluye la EGB. Al finalizar ese proceso formativo, los estudiantes reciben el Certificado de Conclusión del Tercer Ciclo de la EGB, que es un requisito para el ingreso al ciclo siguiente.

La educación diversificada corresponde a la educación media alta o superior. En ella se encuentran los niveles de 10º, 11º y, en algunos casos según el tipo de plan de estudios, 12º grado. Se imparte en planteles denominados liceos o colegios. En conjunto, el tercer ciclo y la educación diversificada constituyen la educación secundaria en Costa Rica.

El ciclo de la educación diversificada puede tener una duración de dos o tres años, según sea académico o técnico. Los estudiantes que concluyen el tercer ciclo tienen la oportunidad de escoger si continúan sus estudios en la enseñanza académica o técnica, según cuáles sean sus intereses y aptitudes vocacionales.

⁴ Artículo 78 de la Constitución Política de Costa Rica.

⁵ Artículo 78. Reforma del artículo 78 de la Constitución Política, realizada el 6 de mayo del 2011.

⁶ Artículo 16 de la Ley Fundamental de la Educación, de 1957.

Para el desarrollo de su oferta, la educación diversificada se clasifica en tres ramas: la académica, la técnica y la artística. Al finalizar la educación secundaria alta, los estudiantes deben presentarse a las pruebas nacionales de certificación para optar por los siguientes diplomas:

- Bachiller en Educación Media: los egresados de las ramas académica, técnica o artística.
- Técnico Medio en la Especialidad: los egresados de la rama técnica. En el caso de los egresados de la rama artística, pueden optar por la certificación respectiva mediante la presentación de una puesta en escena de su especialidad, ante un jurado integrado por las autoridades del centro de formación y especialistas del campo.

En el cuadro III.A1.1 se resume la distribución de la matrícula de 2014.

Cuadro III.A1.1
Matrícula en el sistema educativo costarricense, 2010-2014
(En número de matriculados)

Nivel	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL	1 089 584	1 085 703	1 078 759	1 075 629	1 084 886
Educación preescolar	115 319	116 489	116 556	119 880	122 667
Educación tradicional	112 512	113 453	114 131	117 330	120 134
Educación especial	2 807	3 036	2 425	2 550	2 533
Educación primaria	520 609	506 961	494 720	480 125	475 766
Primer y segundo ciclos (tradicional)	494 036	483 391	467 750	453 328	447 131
Escuelas nocturnas	399	404	344	306	310
Primaria por suficiencia (MEP)	13 265	11 872	16 142	15 893	18 154
Proyecto Aula Edad	5 366	4 781	4 529	4 403	3 719
CINDEA (primer nivel)	2 583	1 800	1 886	2 099	2 405
Educación especial	4 960	4 713	4 069	4 096	4 047
Educación secundaria	426 735	433 077	441 296	449 035	460 490
Tercer ciclo y educación diversificada (tradicional)	350 791	354 413	359 138	364 654	369 573
Diurna	312 089	315 367	318 078	320 373	321 783
Académica	244 997	246 875	244 670	240 652	235 832
Técnica	67 092	68 492	73 408	79 721	85 951
Nocturna	38 702	39 046	41 060	44 281	47 790
Académica	36 371	36 007	35 749	35 966	36 411
Técnica	2 331	3 039	5 311	8 315	11 379
Secundaria por suficiencia (MEP)	13 842	14 989	20 197	23 038	26 574
Colegio a distancia (CONED)	5 107	5 436	5 037	2 755	1 750
Colegio Nacional Virtual Marco Tulio Salazar	23 271	19 727	16 382	15 574	16 340
IPEC (Plan 125)					
CINDEA (segundo y tercer nivel)	26 436	30 619	32 627	34 906	37 889
Educación especial	7 288	7 893	7 915	8 108	8 364
Educación para el trabajo	26 921	29 176	26 187	26 589	25 963
IPEC	20 491	22 064	18 849	18 330	17 545
Técnico de nivel medio	996	1 208	956	1 000	
Educación social	19 495	20 856	17 893	17 330	17 545
CINDEA (educación emergente)	5 122	5 765	6 018	6 883	7 030
CAIPAD	1 308	1 347	1 320	1 376	1 388

Fuente: Elaboración propia, con datos del Departamento de Análisis Estadístico del Ministerio de Educación Pública.

2. Factores de exclusión

La exclusión educativa es un fenómeno en que se vislumbran diversos factores. Unos se pueden considerar condicionantes del fenómeno y otros, más estructurales. Se delimitan tres factores que afectan la exclusión: factores individuales, socioeconómicos e institucionales. En el cuadro III.A1.2 se presentan los factores o barreras desde dos perspectivas.

Cuadro III.A1.2
Factores que provocan exclusión estudiantil

Estrategia institucional “Yo me apunto”	Niñas y niños fuera de la escuela (MEP-UNICEF)
<p>Factores socioeconómicos (indicadores)</p> <p>Bajo nivel socioeconómico (falta de acceso a condiciones de vivienda digna)</p> <p>Estructura y composición familiar (nuclear, extensa, monoparental, compuesta)</p> <p>Grado de vulnerabilidad social (desempleo, drogas, delincuencia, entre otras conductas de riesgo)</p> <p>Pautas de crianza y socialización (poca valoración de la importancia, del estudio y desarrollo de hábitos de comportamiento)</p> <p>Trabajo infantil y adolescente; embarazo adolescente</p> <p>Factores individuales (indicadores)</p> <p>Bajo rendimiento académico (factor cognitivo, necesidades educativas especiales)</p> <p>Falta de motivación intrínseca (problemas de autoestima)</p> <p>Adaptación al proceso de transición de la escuela al colegio (edad maduracional)</p> <p>Malnutrición que afecta el desarrollo</p> <p>Influencia del grupo de iguales (incapacidad de afrontar la presión de grupo)</p> <p>Factores institucionales (indicadores)</p> <p>Equipamiento e infraestructura escolar</p> <p>Material didáctico o educativo</p> <p>Programas de alimentación, salud escolar, transporte</p> <p>Formación y actualización del personal docente</p> <p>Estilo y prácticas pedagógicas implementadas en el aula</p> <p>Capacidad administrativa para elaborar y ejecutar planes; recursos; gestión de becas; falta de actividades extracurriculares</p>	<p>Barreras socioculturales desde la demanda</p> <p>Desmotivación o bajo interés de los estudiantes</p> <p>Desmotivación por sobriedad</p> <p>Bajas expectativas educativas y falta de apoyo en la familia</p> <p>Migración estacional de trabajadores en zonas rurales e indígenas</p> <p>Situación socioeconómica de la familia</p> <p>Situaciones de violencia en la comunidad y centro educativo, acoso escolar</p> <p>Barreras económicas desde la demanda</p> <p>Barreras de la oferta educativa</p> <p>Barreras en la institución educativa</p> <p>Barreras desde las políticas educativas</p> <p>Limitaciones de los sistemas de información y evaluación educativa</p> <p>Limitaciones en la gestión de las estrategias contra la exclusión educativa</p> <p>Barreras desde la gestión y gobernanza</p> <p>Limitaciones desde la gestión de los centros educativos</p> <p>Limitaciones desde la gestión de becas y transferencias condicionadas</p> <p>Limitaciones en el seguimiento institucional a las políticas educativas</p> <p>Barreras desde el presupuesto y las finanzas</p>

Fuente: “Niñas y niños fuera de la escuela”, Ministerio de Educación Pública (MEP)-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2015, y Resumen ejecutivo de la estrategia institucional “Yo me apunto”, 2015.

Anexo III.A2

Cuadro III.A2.1
Factores explicativos, indicadores, nivel de desagregación y fuentes de educación

1. Falta de equidad				
Indicador	Período	Desagregación	Fuente	Institución o departamento
Recursos				
Matrícula	2010-2014	Nacional	Censo escolar	Departamento de Análisis Estadístico del MEP
Nivel educativo de personas mayores de 18 años	2011	Nacional-pobreza	Censo Nacional de Población y Vivienda de 2011	INEC
Presupuesto y gasto efectivo en educación	2006-2014	Nacional	Liquidaciones presupuestarias	Dirección Financiera
Distribución del gasto por nivel educativo	2006-2014	Nacional	Liquidaciones presupuestarias	Departamento de Análisis Estadístico del MEP
Gasto en educación en América Latina	2012	Nacional	CEPAL	CEPAL
Programas sociales				
Transferencias monetarias condicionadas	2010- 2014	Nacional	Informe final-Evaluación IMAS 2015	IMAS-Programa Avancemos
Becas	2014	Nacional	Informe MEP-OCDE	FONABE
Cantidad de estudiantes beneficiados con alimentación	2013-2014	Nacional-regional	Informe MEP-OCDE	Dirección de Programas de Equidad del MEP
Programas de transporte estudiantil	2014	Nacional-regional	Estudio “Niñas y niños fuera de la escuela”, MEP-UNICEF, 2015	Dirección de Programas de Equidad del MEP
Cobertura				
Tasas brutas y netas de escolaridad	2006-2014	Nacional-regional	Censo Escolar	Departamento de Análisis Estadístico del MEP
2. Relevancia limitada				
Indicador	Período	Desagregación	Fuente	Institución o departamento
Formación docente				
Evaluación docente de Matemática	2003	Nacional	Informe de la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad	DGEC del MEP
Programas educativos				
Resultados de evaluaciones internacionales	2009-2012	Nacional	Informe de la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad	DGEC del MEP
Resultados diagnósticos, sexto y noveno grados	2010-2012	Nacional	Informe de la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad	DGEC del MEP

Cuadro III.A2.1 (conclusión)

3. Falta de pertinencia				
Indicador	Período	Desagregación	Fuente	Institución o departamento
Factores socioeconómicos e institucionales				
Deserción intraanual	2006-2014	Nacional-regional	Censo escolar	Departamento de Análisis Estadístico del MEP
Rendimiento definitivo	2006-2014	Nacional-regional	Censo escolar	Departamento de Análisis Estadístico del MEP
Repitencia	2006-2014	Nacional-regional	Censo escolar	Departamento de Análisis Estadístico del MEP
Distribución de los centros educativos por zona de pobreza, según porcentaje de repitencia	2014	Nacional-regional	Censo escolar	Departamento de Análisis Estadístico del MEP
Distribución de los centros educativos por categoría, según porcentaje de abandono	2014	Nacional	MEP	Departamento de Análisis Estadístico del MEP
Aprobación en educación secundaria por sexo, según año cursado	2014	Nacional	MEP	Departamento de Análisis Estadístico del MEP
Escolaridad media del costarricense	2014	Nacional	<i>Vigésimo Informe Estado de la Nación</i>	Estado de la Nación
Factores individuales				
Motivos para no asistir a la educación formal	2006- 2014	Nacional	ENHPM	IMAS

Fuente: Elaboración propia.

IV. Brecha transversal de género

Introducción

El reto de alcanzar el desarrollo económico y social sostenible e inclusivo en Costa Rica también implica abordar y enfrentar las diferencias de género que vive la población costarricense. En ese sentido, el concepto de la brecha de género es útil para poner en evidencia las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, que crean diferencias respecto del acceso a las oportunidades y los beneficios que les permitirían garantizar su bienestar y un desarrollo pleno como seres humanos.

Este es un tema que tiene múltiples aristas y se expresa en todas las áreas del desempeño económico, social, cultural y político del país. Guarda relación con todas las demás brechas y sus determinantes, por lo que se le considera una brecha transversal. Sin embargo, a efectos del presente estudio se hace énfasis en las disparidades generadas en el campo social y en el empleo, que es donde son más visibles la inequidades.

Por tratarse de una brecha transversal, carece de árbol de decisión y de una jerarquía de determinantes claramente establecidas. Sin embargo, a continuación se establecen la educación, el mercado de trabajo y las patologías relacionadas con la violencia como las principales manifestaciones de esa brecha.

El análisis de los indicadores compuestos de género a nivel internacional no permite establecer una brecha importante en comparación con los otros países de la región. No obstante, al examinar por separado algunos indicadores a nivel internacional, se pone en evidencia que el escaso acceso de las mujeres al mercado laboral y la educación constituyen factores limitantes para el desarrollo de Costa Rica. Un análisis más detallado a nivel nacional revela que las mujeres en Costa Rica alcanzan niveles más altos de educación que los hombres. Aun así, se observa una diferencia pronunciada en las carreras elegidas, con una preferencia entre las mujeres por las profesiones tradicionalmente más “femeninas” que constituyen una extensión del papel doméstico, en tanto se ocupan del cuidado de otras personas.

Además, se evidencia una desigualdad en el acceso al mercado de trabajo y en los ingresos laborales entre hombres y mujeres, lo que también representa un determinante limitante de la brecha de pobreza. Este resultado coincide con las conclusiones del capítulo relativo a la brecha de pobreza

y desigualdad, en el que se señala la desigual inserción de las mujeres en el mercado laboral como determinante de la mayor incidencia de pobreza en los hogares con jefatura femenina.

Un tercer aspecto que refleja la importancia de la brecha de género a nivel nacional tiene que ver con las patologías relacionadas con la violencia, entre las que cabe destacar la violencia intrafamiliar, que afecta de manera desproporcionada a las mujeres.

Enfrentar la brecha de género en Costa Rica permitirá a las mujeres alcanzar una mayor autonomía sobre sus vidas y avanzar para obtener un mayor protagonismo en el desarrollo de la sociedad. Las ayudará, sobre todo, a aprovechar e incrementar su participación dentro de la fuerza laboral y a superar así su subutilización debido a obstáculos y roles sociales.

Este capítulo consta de tres secciones y un anexo. En la segunda sección se presenta el análisis de la brecha de género, tanto en una comparación internacional como en el contexto de los ámbitos nacionales del mercado laboral, la educación y las patologías relacionadas con la violencia. En la tercera sección se presentan las principales conclusiones y en el anexo IV.A1 se detallan los indicadores fundamentales utilizados en el capítulo.

A. Análisis de la brecha de género

1. Comparación internacional

Los índices compuestos relacionados con el desarrollo de género a nivel internacional no evidencian una brecha importante en ese campo en Costa Rica, en comparación con otros países de la región. No obstante, al analizar diferentes indicadores socioeconómicos más específicos, surgen algunas áreas de preocupación, entre las que destacan el mercado laboral y la educación.

En lo que respecta al Índice de Desarrollo de Género calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el país ostentó un valor de 0,974 en 2014 y queda dentro del grupo 2 de países, con niveles medianos a altos de igualdad entre mujeres y hombres en los resultados de desarrollo humano¹. Por su parte, el Índice de Desigualdad de Género (IDG), también calculado por el PNUD, tiene un valor menos positivo y el país ocupa el puesto 66 entre los 188 países analizados². En lo que respecta al Índice Global de Brecha de Género (IGBG), del Foro Económico Mundial, tiene un valor de 0,732, que ubica a Costa Rica en el puesto 38 en el mundo³.

En el contexto latinoamericano, Costa Rica ocupa el sexto puesto en el Índice de Desarrollo de Género y una posición similar en el IGBG dentro del conjunto de países seleccionados. A su vez, en el Índice de Desigualdad de Género se coloca en el cuarto puesto (véase el cuadro IV.1).

¹ El Índice de Desarrollo Relativo al Género del PNUD refleja el nivel de rezago de las mujeres en relación con los hombres y cuánto tienen que avanzar en cada dimensión del desarrollo humano (salud, conocimientos y nivel de vida) para superar ese retraso. Los países se agrupan en cinco grupos según sus logros en este índice. El grupo 1 es el grupo de países con la mayor igualdad entre mujeres y hombres, y el grupo 5 es el que presenta los niveles más bajos de igualdad.

² Por su parte, el Índice de Desigualdad de Género del PNUD refleja en qué medida las mujeres se ven desfavorecidas en las dimensiones económica, de empoderamiento y de salud. Este índice tiene valores entre 0 y 1; los valores más altos indican mayores niveles de desigualdad.

³ El IGBG del WEF clasifica el desempeño de los países respecto a la brecha entre mujeres y hombres en términos de salud, educación, economía e indicadores políticos. El objetivo es comprender si los países distribuyen sus recursos y oportunidades de manera equitativa entre mujeres y hombres, sin importar sus niveles de ingresos generales. Este indicador tiene valores entre 0 y 1; los valores más altos indican mayores niveles de igualdad.

Cuadro IV.1
América Latina (países seleccionados): índices de género, 2014 y 2015

País	Índice de Desarrollo de Género y grupo de países (PNUD)	Índice de Desigualdad de Género (PNUD)	Índice Global de Brecha de Género (WEF)
	2014	2014	2015
Argentina	0,901 (1)	0,284	0,734
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,931 (3)	0,444	0,749
Brasil	0,997 (1)	0,457	0,686
Chile	0,967 (2)	0,338	0,698
Colombia	0,997 (1)	0,429	0,725
Costa Rica	0,974 (2)	0,349	0,732
Cuba	0,954 (2)	0,356	0,740
Ecuador	0,980 (1)	0,407	0,738
El Salvador	0,965 (2)	0,427	0,706
Guatemala	0,949 (3)	0,533	0,667
Honduras	0,944 (3)	0,480	0,668
México	0,943 (3)	0,373	0,669
Nicaragua	0,960 (2)	0,449	0,776
Panamá	0,996 (1)	0,454	0,722
Paraguay	0,956 (2)	0,472	0,666
Perú	0,947 (3)	0,406	0,683
Uruguay	1,018 (1)	0,313	0,679
Venezuela (República Bolivariana de)	1,030 (2)	0,476	0,691

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2015*, Nueva York, 2015. Foro Económico Mundial, *The Global Gender Gap Report*, 2015.

Estos indicadores compuestos permiten hacer una comparación global y rápida de las desigualdades de género. No obstante, al agregar información de distintas áreas se suelen ocultar tendencias heterogéneas en esas variables. Al afinar la mirada e incorporar otras variables, el panorama permite un acercamiento más preciso a la realidad: en el nivel de instrucción de las mujeres con edades de 15 años y más, solo un 42% de las mujeres costarricenses tiene 10 años o más de educación. Por debajo de ese valor solo se encuentran México y el resto de los países centroamericanos (véase el cuadro IV.2).

Los indicadores relacionados con el mercado laboral también reflejan la desventaja en que se encuentra el país en ese campo. Solamente el 51,2% de las mujeres entre 15 y 65 años forma parte de la población económicamente activa. Por debajo de ese valor únicamente se encuentran Honduras, México y Nicaragua. La tasa de desempleo abierto entre las mujeres asciende al 11,0%, de modo que Costa Rica comparte con Colombia las tasas más altas de América Latina, según las estimaciones realizadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Se reflejan comportamientos más halagüeños en otros indicadores, como la esperanza de vida al nacer. En ese aspecto Costa Rica ocupa el segundo lugar, con 81,8 años como promedio, dentro del conjunto de países de América Latina seleccionados para el análisis, siendo superada solo por Chile. Una pauta similar se refleja en la tasa de feminicidios y en el porcentaje de mujeres que utilizan Internet, parámetros en los que forma parte de los países con entornos más aventajados en América Latina.

En resumen, se puede destacar que comparativamente, a nivel internacional Costa Rica presenta una brecha de género en los ámbitos de los niveles de escolaridad de las mujeres de 15 años y más y en cuanto al acceso de la mujer al mercado laboral⁴. Esa situación también se hace palpable al analizar algunos de los indicadores nacionales desagregados por sexo.

⁴ No obstante, hay que evaluar esta observación en el contexto general de la educación en Costa Rica. Tal como se muestra en el capítulo sobre la brecha de educación, los bajos porcentajes de población con educación secundaria completa constituyen un problema generalizado y las mujeres logran, en promedio, niveles más altos que los hombres.

Cuadro IV.2
América Latina (países seleccionados): indicadores socioeconómicos de las mujeres, 2013 y 2014

País	Esperanza de vida de las mujeres al nacer	Porcentaje de mujeres con diez años y más de educación ^a	Tasa de participación en la fuerza laboral, mujeres ^b	Tasa de desempleo de mujeres ^c	Tasa de feminicidios ^d	Porcentaje de mujeres que usan Internet ^d
	2013	2013	2014	2014	2014	2012
Argentina	79,9	69,3 ^d	55,4	9,8	n.d.	52,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	70,4	48,7 ^d	66,5	3,3	n.d.	26,0
Brasil	78,0	47,8	65,1	8,7	n.d.	46,1
Chile	84,2	65,2	55,6	7,3	0,4	50,3
Colombia	77,5	49,6	60,0	13,3	n.d.	48,1
Costa Rica	81,8	42,0	51,2	11,0	0,6	46,5
Cuba	81,4	n.d.	51,9	n.d.	n.d.	n.d.
Ecuador	78,5	50,2	58,2	6,2	1,2	34,2
El Salvador	77,2	33,4	51,4	4,4	5,7	13,4
Guatemala	75,1	17,2 ^d	51,5	3,0	2,7	n.d.
Honduras	75,5	25,7 ^d	45,0	5,1	13,3	12,8
México	79,0	35,8 ^d	48,3	5,0	n.d.	37,6
Nicaragua	77,6	27,5 ^d	50,2	5,3	1,2	n.d.
Panamá	80,6	54,3	53,4	5,6	1,3	22,0
Paraguay	75,0	44,6	58,9	5,6	1,0	24,5
Perú	77,0	53,8	69,6	4,8	0,6	30,3
Uruguay	80,5	48,6	67,6	9,1	1,4	50,8
Venezuela (República Bolivariana de)	78,3	59,5	55,1	9,4	n.d.	n.d.

Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)-Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), elaborado sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

^a Se refiere a las mujeres de 15 y más años de edad.

^b Porcentaje sobre la población económicamente activa femenina (estimación modelada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)).

^c Por cada 100.000 mujeres.

^d Se utilizó el dato más reciente disponible.

2. Análisis nacional

Costa Rica tiene una población de 4.772.098 habitantes. Según los datos de la Encuesta Nacional de Hogares de 2014, la distribución por sexo indica un leve predominio de las mujeres, que representan el 51,3% del total de la población. Esa relativa igualdad en términos demográficos no se manifiesta en otros órdenes del desarrollo económico y social del país. En esta sección se analizan los dos ámbitos que destacaron como los relativamente más desiguales en la comparación internacional (el mercado laboral y la educación), además de las patologías sociales con expresión de género.

a) Desigualdades en el mercado laboral

i) Diferencias en el acceso al mercado de trabajo

El mercado laboral es uno de los aspectos donde se hacen más evidentes las diferencias de género en Costa Rica, aunque en el período 2003-2015 la tasa neta de participación femenina, que hace

referencia al porcentaje de la fuerza de trabajo respecto a la población entre 15 y 65 años, aumentó en 11 puntos porcentuales. No obstante, todavía persiste una gran diferencia entre la tasa de hombres y mujeres: según datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC, en el segundo trimestre de 2015, la tasa neta de participación en la fuerza de trabajo fue de un 74,5% en los hombres y de un 49,6% en las mujeres (véase el gráfico IV.1)⁵.

Gráfico IV.1
Costa Rica: evolución de la tasa bruta de participación según sexo, 2003-2015
(En porcentajes)



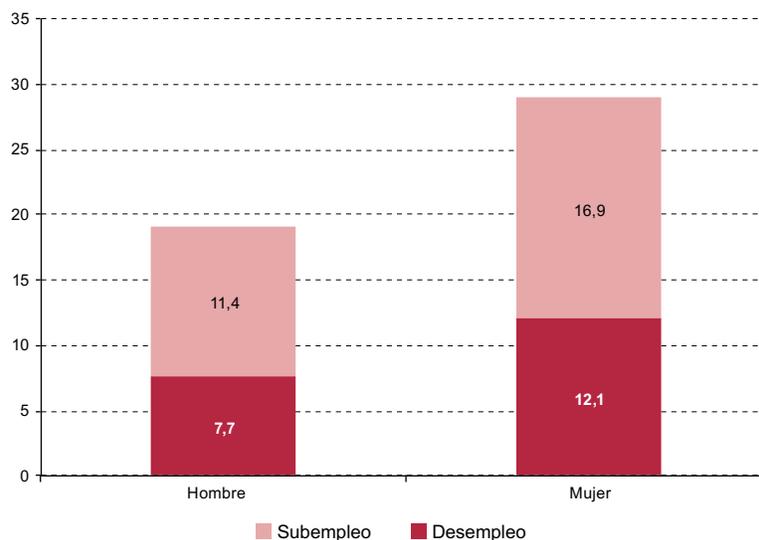
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), (2003-2013), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, San José.

Además de que las mujeres tienen una participación más reducida dentro de la fuerza de trabajo, cuando se incorporan al mercado laboral lo hacen en condiciones desiguales, ya que enfrentan con mayor fuerza el desempleo abierto. Según información de la ECE del segundo trimestre de 2015, el 12,1% de la población económicamente activa femenina está desempleada. En los hombres, ese porcentaje es del 7,7%. Ocurre una situación similar con el subempleo, que es del 16,9% en el caso de las mujeres y del 11,4% en el de los hombres, en ese mismo semestre (véase el gráfico IV.2).

Además de mayores tasas de desempleo y subempleo, la mujer vive períodos más largos de desocupación. El 38,8% tiene un desempleo inferior a tres meses y alrededor de una cuarta parte enfrenta un desempleo superior a un año. En el caso de los hombres, cerca del 50,0% está desocupado por menos de tres meses, y una quinta parte, por más de un año (véase el gráfico IV.3).

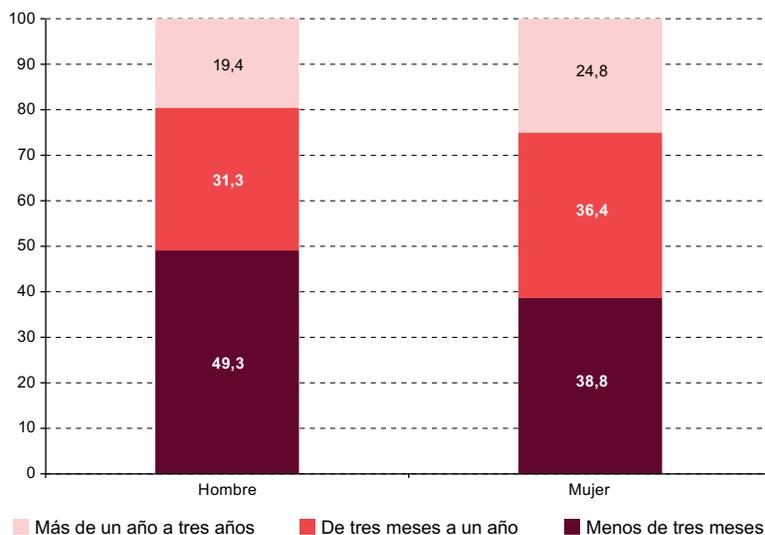
⁵ El INEC realizó cambios metodológicos a partir de 2010 y sustituyó la EHPM por la Encuesta Continua de Empleo. Por lo tanto, los datos no son comparables con los del período 2003-2009.

Gráfico IV.2
Costa Rica: desempleo abierto y subempleo según sexo, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2015.

Gráfico IV.3
Costa Rica: distribución porcentual de la población desempleada, según duración del desempleo por sexo, 2014
(En porcentajes)



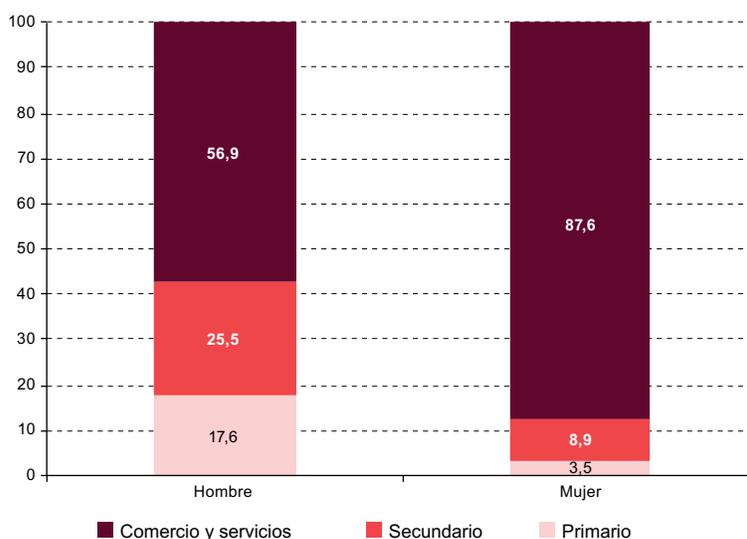
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

Cuando la mujer está inserta en el mercado laboral, convive con las diferencias entre las actividades u ocupaciones a las que puede tener acceso. El 72,2% de las ocupadas se ubica en ramas de actividad relacionadas con el comercio, hoteles y restaurantes, enseñanza y salud y hogares como empleadores. La mayoría de esas actividades se han considerado tradicionalmente femeninas y son una extensión simbólica del papel doméstico, por tratarse de actividades relacionadas con la atención a

otras personas. En lo que respecta a los hombres, el 57,4% están vinculados a la agricultura, industria, construcción, comercio y transportes, actividades en su mayoría alejadas del prototipo del papel doméstico.

El 87,5% de las mujeres ocupadas se localiza en el sector de servicios y, por ende, su participación en el sector secundario y el primario es más modesta (8,9% y 3,5%, respectivamente). En el caso de la mano de obra masculina, el sector de servicios absorbe un 56,8%, una cuarta parte está en el sector secundario y el terciario representa un 17,6% (véase el gráfico IV.4).

Gráfico IV.4
Costa Rica: distribución porcentual de la población ocupada por sectores según sexo, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Continua de Empleo, segundo trimestre de 2015.

Además, hay un acceso diferenciado a la seguridad social. El 81,2% de los hombres ocupados tiene seguro por su trabajo, mientras que en el caso de las mujeres la proporción es del 70,4%. Asimismo, hay variación en la duración de la jornada laboral. El 12,3% de las mujeres laboran menos de 15 horas semanales y el 22,1%, menos de 39 horas. Es decir, una de cada tres trabaja menos de la jornada ordinaria (48 horas semanales). En el caso de los hombres, el 17,3% tiene menos de la jornada ordinaria y el 35,3% trabaja más de 48 horas.

Igualmente, las disparidades de género se reflejan en el hecho de que el 38,4% de las mujeres desempleadas con experiencia laboral se encuentran en esa situación por razones personales, renuncia voluntaria, incapacidad prolongada, jubilación o malas relaciones laborales. Dentro de ese conjunto, es probable que tenga un peso relevante la incompatibilidad con la denominada “segunda jornada laboral de las mujeres”, vinculada al papel doméstico y de cuidadoras.

En el caso de los hombres, las razones personales como motivo de la cesantía solo explican la situación del 15,9% de los desempleados con experiencia. La gran mayoría (84,1%) obedece al cierre, traslado o restructuración de la empresa, a la renuncia obligada o pactada, o al fin del contrato, entre otras razones.

Los datos anteriores ponen de manifiesto la existencia de un mercado laboral que es excluyente para las mujeres. Las que participan, lo hacen en condiciones muy diferentes a los varones. Una menor participación dentro de la fuerza de trabajo, mayor desempleo, mayor tiempo de duración del desempleo y una menor jornada laboral involuntaria conforman la realidad que viven las mujeres al insertarse

en el mundo laboral. Esa situación explica y a la vez conlleva una marcada diferencia en los ingresos que perciben los hombres en relación con las mujeres. En su conjunto, estos resultados confirman los hallazgos del capítulo sobre la pobreza y la desigualdad, en el que se destaca la desigual inserción en el mercado laboral como el determinante limitante de las mayores tasas de pobreza en los hogares con jefatura femenina.

ii) *Inequidad en el ingreso*

La forma de vincularse al mercado de trabajo, así como los valores culturales predominantes inciden en las retribuciones que recibe uno u otro sexo. En el segundo trimestre de 2015, el ingreso mensual medio de las mujeres representó el 87,9% del ingreso del hombre, tanto en el sector primario, como en el secundario o el terciario. Es probable que en esa conducta incida el menor número de horas laboradas por las mujeres (véase el cuadro IV.3). En lo que respecta a la posición en el empleo principal, los ingresos de las mujeres que trabajan por cuenta propia representan el 60,6% de los que perciben los hombres. La distancia se acorta en la población asalariada, donde esa proporción es de un 89,7%.

Cuadro IV.3
Costa Rica: brechas en el ingreso de la población ocupada, según sector y posición en el empleo por sexo, 2015

Sector o tipo de empleo	Hombre	Mujer	Relación entre los ingresos de mujeres y hombres (en porcentajes)
Sector	464 046	407 948	87,9
Sector primario	280 851	255 393	90,9
Sector secundario	452 017	365 996	81,0
Sector comercio y servicios	519 677	417 377	80,3
Calificación del grupo ocupacional	464 046	407 948	87,9
Ocupación calificada alta	907 335	855 506	94,3
Ocupación calificada media	374 239	262 009	70,0
Ocupación no calificada	271 251	217 615	80,2
Posición en el empleo principal	464 046	407 948	87,9
Asalariada	505 256	452 979	89,7
Cuenta propia	283 271	171 713	60,6
Empleadora	697 290	545 051	78,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Continua de Empleo, segundo trimestre de 2015.

Esas diferencias están presentes en cualquier nivel de calificación que tenga el grupo ocupacional al que estén vinculados: siempre el ingreso mensual medio es más alto en el caso de los hombres. El mayor contraste se presenta en las ocupaciones de calificación media, donde el ingreso de la mujer representa el 70% del que reciben los hombres. En el grupo de ocupaciones de calificación alta, la brecha de ingresos es menor, ya que el ingreso de las mujeres representa el 94,3% del ingreso masculino.

En relación con la desigualdad de los ingresos, el Programa FORMUJER, ejecutado por el Instituto Nacional de Aprendizaje hasta 2005, destacaba: “Al realizar comparaciones del ingreso controlando la influencia de la jornada se observa que (...) las mujeres en ocupaciones con niveles de calificaciones similares tienen ingresos por hora inferiores a los de los hombres, pese a su mayor calificación promedio (casi un 25% de mujeres frente a un 14% de hombres han adquirido niveles de calificación alta y profesional). Ocuparse en trabajos que requieran alta calificación no asegura a las mujeres una mejor retribución por su trabajo” (FORMUJER, s/f).

Tal como se observó en el capítulo sobre pobreza y desigualdad, lo anterior confirma que la desventajosa participación de la mujer en el mercado de trabajo y la inequidad en los ingresos contribuyen a explicar por qué la pobreza es más alta en los hogares femeninos. La premisa de que la pobreza tiene

cara de mujer se refleja en el hecho de que el 43% de los hogares con jefaturas femenina se encuentran en condición de pobreza. En términos de incidencia, es del 25,7% en las mujeres y se reduce al 20,3% en los hombres (véase el cuadro IV.4).

Cuadro IV.4
Costa Rica: distribución porcentual de los hogares según nivel de pobreza por sexo, 2014

Nivel de pobreza	Hombre	Mujer
Total	888 080	537 217
Pobreza extrema	5,8	8,0
Pobreza no extrema	14,5	17,7
No pobre	79,6	74,3

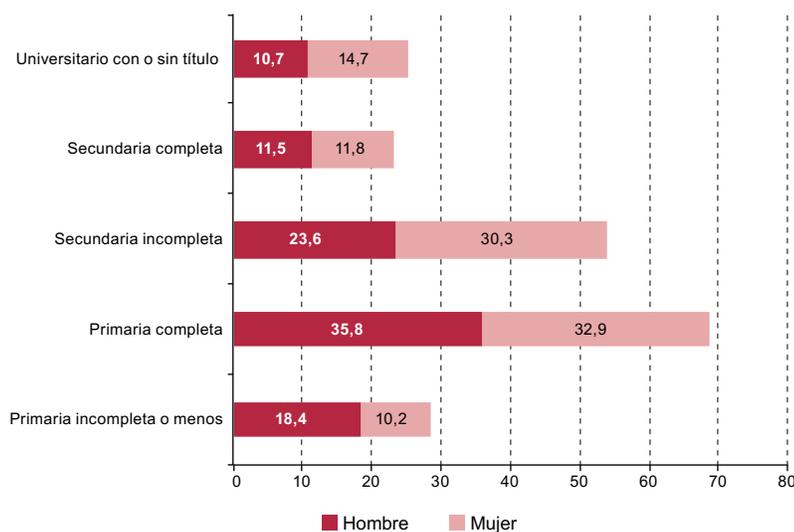
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

b) Acceso y desempeño educativo

En Costa Rica, la población ocupada de 15 años y más tiene una escolaridad media de 8,8 años. Como se indicó en capítulos anteriores, ese bajo nivel educativo de la población económicamente activa incide en la forma en que se vincula al mercado de trabajo. También reduce la competitividad internacional del país y, por ende, las oportunidades de alcanzar el desarrollo. Los datos de la ECE del segundo trimestre de 2015 reflejan las diferencias existentes en el nivel de educación formal por género: el 54,2% de los hombres ocupados tiene seis años o menos de escolaridad, el 35% tiene algún nivel de secundaria y el 10,7% ha cursado alguna carrera universitaria.

Las mujeres presentan una situación más favorable, el 43,1% tiene algún grado de educación primaria, mientras que un porcentaje similar (42,1%) tiene algún nivel de secundaria. En lo que respecta a la educación superior, el porcentaje de mujeres en general sobrepasa a los hombres, ya que el 14,7% tiene estudios universitarios (véase el gráfico IV.5).

Gráfico IV.5
Costa Rica: distribución de la población ocupada según nivel educativo aprobado por sexo, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Continua de Empleo, segundo trimestre de 2015.

En relación con ese tema, Ivette Fleming destaca en el documento “Mujer y educación en Costa Rica” que “en las últimas décadas, se ha reducido la brecha educativa entre mujeres y hombres. Sin embargo, aunque ambos acceden y participan de manera igualitaria en los distintos niveles y modalidades de la educación, persisten barreras y obstáculos que impiden garantizar la igualdad de oportunidades en los diversos escenarios de la sociedad”.

Y añade: “Las mujeres que ingresan a la Educación Superior se mantienen dentro de las carreras que tradicionalmente se han considerado como femeninas, las cuales en su mayoría son una extensión del rol doméstico en tanto se ocupan del cuidado de otras personas, tal es el caso de las carreras de Ciencias de la Salud como Enfermería y Psicología, Ciencias de la Educación, Administración de Servicios Sociales, Trabajo Social. Las carreras percibidas como más prestigiosas son aquellas más alejadas de los prototipos del rol doméstico y consideradas como masculinas, como Ingeniería, Electrónica, Informática, entre otras” (Fleming, s/f).

Los datos de la Encuesta Continua de Empleo de 2014 reflejan cómo se perciben algunos aspectos de la condición de género en los motivos que tiene la población de 15 a 17 años para no asistir a la educación regular (véase el cuadro IV.5).

Cuadro IV.5
Costa Rica: motivos de no asistencia a la educación formal de la población de 15 a 17 años, 2014
(En porcentajes)

Motivo	Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0
Tiene que trabajar	28,3	14,1
Prefiere trabajar	16,6	5,5
No está interesado en el aprendizaje formal	17,4	12,5
No puede pagar los estudios	11,6	16
Problemas de acceso al sistema escolar o de rendimiento	9,1	9,3
Falta aprobar exámenes del MEP o de admisión	9,1	12
Tiene que cuidar niños u otras personas o en oficios domésticos	0,6	15,5
Embarazo o matrimonio	0,1	7,4
Otro	7,2	7,7

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, 2014.

En el caso de los hombres, el 44,9% de los motivos de no asistencia están relacionados con razones laborales, como la necesidad de trabajar o preferir estar trabajando, y en un 47,2% se refieren a aspectos que denotan debilidades del sistema educativo. Por ejemplo, el hecho de “no estar interesado en el aprendizaje formal o no poder pagar los estudios”. En conjunto, esos factores limitantes están presentes en el 92,1% de los casos.

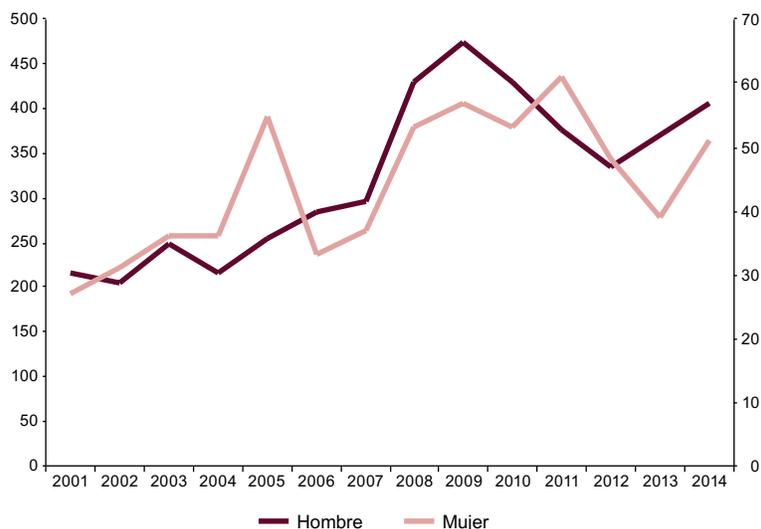
Por su parte, en el sexo femenino, si bien las anteriores limitaciones se mantienen presentes, también en el 22,9% los motivos obedecen a situaciones familiares o a tareas culturalmente asignadas por su condición de mujer, tales como cuidar niños, personas adultas mayores, responsabilidades de realizar oficios domésticos y embarazo o matrimonio.

c) **Patologías sociales con expresión de género**

Otro ámbito importante de la vida en el que se observa una clara actuación vinculada con la condición de género son las expresiones de violencia que acarrear homicidios o el suicido.

En el caso de las mujeres, durante el período 2001-2014 el promedio anual de homicidios fue de 44,1 personas. En ese lapso el fenómeno presentó una tasa de crecimiento del 89,9%. Si bien es cierto que el fenómeno se incrementó, dista mucho del que se experimentó en los hombres. En ese caso, aunque tiene un comportamiento marcadamente oscilatorio, el promedio anual en ese mismo lapso fue de 324,5 personas, cifra casi 14 veces superior a la que experimentan las mujeres (véase el gráfico IV.6).

Gráfico IV.6
Costa Rica: evolución del número de homicidios según sexo, 2001-2014



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC); Estadísticas Vitales, 2015.

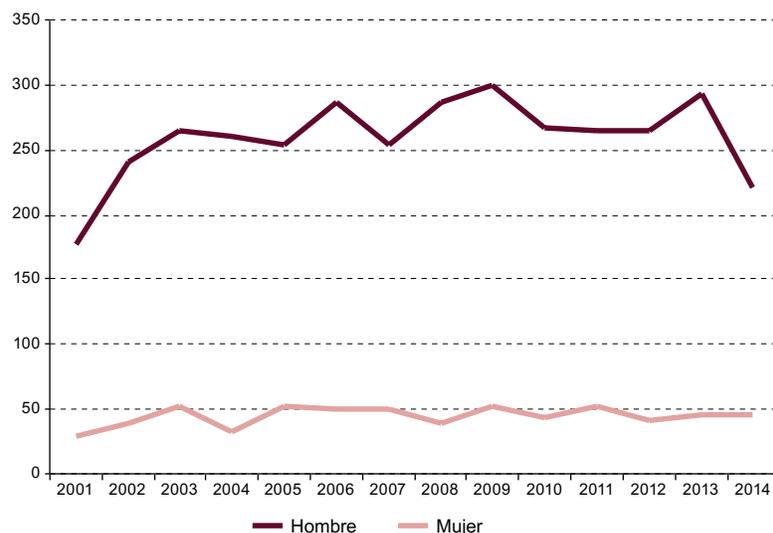
Salvando las marcadas diferencias en el número de muertes violentas, la tendencia como sociedad es al incremento en el número de homicidios, independientemente del sexo. Es bien conocido que las causas de la violencia son múltiples y de diferentes orígenes, pues inciden variables relacionadas con la falta o la desigualdad de oportunidades en los ámbitos económico, social, psicológico y cultural. En el caso de Costa Rica, se estableció que los coeficientes de correlación de los homicidios muestran valores significativos con el crecimiento del PIB, la tasa de desempleo y el coeficiente de concentración de Gini.

Se debe destacar que, entre 2008 y 2010, el país experimentó la mayor cantidad de homicidios de los últimos 14 años. Ese lapso coincide con una fuerte contracción de la economía, expresada en la caída del PIB (pasó de un 7,4% en 2007 a un 2,6% en 2008 y a un -0,7 en 2009), así como un acelerado aumento del desempleo y del índice de Gini.

Las víctimas de esa forma extrema de violencia, además de ser principalmente hombres, son jóvenes. En 2014, el 36,8% de los fallecidos tenían edades entre 20 y 29 años. En el caso de las mujeres, un 31,4% de los fallecimientos se registran entre los 20 y 29 años. Como sociedad, eso significa la pérdida de un capital humano que no tuvo oportunidad de desarrollarse y brindar su aporte como ciudadano.

Otra manifestación de la violencia es el suicidio. También en ese fenómeno hay una clara diferencia de género. El promedio anual de ese flagelo fue de 260 hombres y 45 mujeres durante el período 2001-2014 (véase el gráfico IV.7).

Gráfico IV.7
Costa Rica: evolución del número de suicidios según sexo, 2001-2014



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC); Estadísticas Vitales.

Asimismo, se debe destacar la juventud de las víctimas. Una cuarta parte tenía entre 20 y 29 años y, en el caso de las mujeres, ese mismo grupo llegó casi a una tercera parte.

La violencia intrafamiliar es otro indicador que expresa una diferenciación por género. La tasa de incidencia de ese tipo de fenómeno fue de 341,2 en las mujeres y de 84,5 en los hombres por cada 100.000 habitantes en 2012.

Si bien es cierto que la violencia doméstica afecta a personas de todas las edades, en el caso de las mujeres la mayor incidencia se presenta en las jóvenes. En 2012, una de cada tres mujeres afectadas por esa situación tenía entre 20 y 34 años.

Se atendió un promedio anual de 8.471 casos durante el período 2001-2014. Pese a las oscilaciones entre un año y otro, la tendencia es al incremento de ese fenómeno (véase el gráfico IV.8).

Como lo señalan las Naciones Unidas, este tipo de violencia no es el resultado de la falta de ética personal u ocasional, sino que está más bien profundamente arraigada en las relaciones estructurales de desigualdad entre el hombre y la mujer (Naciones Unidas, 2006).

En relación con las patologías sociales analizadas, se puede apreciar que las formas más extremas de violencia son perpetradas por hombres, de modo que en muchas ocasiones las mujeres se convierten en víctimas de esa situación, como es el caso de la violencia doméstica.

Gráfico IV.8
Costa Rica: casos reportados de violencia doméstica, 2001-2014



Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN), con datos del Ministerio de Salud.

B. Conclusiones

Si bien es cierto que las mujeres representan el 51,3% del total de la población de Costa Rica, esa proporción no se ve reflejada en la participación en los diferentes órdenes del desarrollo económico, social y político del país. Esa situación se acentúa y se mantiene debido a los valores culturales de origen patriarcal.

Esa inequidad de género hace que se limite y reduzca la participación femenina activa en los campos en que se vinculan las mujeres. En términos de mano de obra, constituyen un recurso humano subutilizado que tiene el potencial de contribuir de manera decisiva a la economía nacional.

La manifestación más limitante que presenta la brecha de género es el acceso al mercado laboral, las condiciones de trabajo y las diferencias salariales que prevalecen entre los hombres y las mujeres. Esto confirma a su vez el hallazgo del capítulo sobre pobreza y desigualdad, donde se indica que la desigual inserción en el mercado laboral es el determinante limitante de las mayores tasas de pobreza en los hogares con jefatura femenina. La inserción de la mujer en el mercado laboral también garantiza su independencia económica y la posibilidad de transitar por un camino que la conduzca a un desarrollo autónomo como ser social.

Por último, hay que destacar que, aunque el sistema educativo tiene una mayor cobertura femenina que masculina, las jóvenes desertan de la enseñanza no solo por motivos económicos. También se ven obligadas a abandonar su educación debido a las cargas familiares, que tradicionalmente la sociedad ha depositado sobre los hombros de las mujeres, como es el hecho de tener que cuidar a niños u otras personas, o realizar oficios domésticos.

Anexo IV.A1

Cuadro IV.A1.1
Brecha de género: indicadores, nivel de desagregación y fuentes

Indicadores	Desagregación	Fuente	Año
I. Comparación internacional			
Índice de Desarrollo de Género	Varios países de América Latina	PNUD	2014
Índice de Desigualdad de Género	Varios países de América Latina	PNUD	2014
Índice Global de Brecha de Género	Varios países de América Latina	Foro Económico Mundial	2015
Esperanza de vida al nacer de las mujeres	Varios países de América Latina	CEPAL - CEPALSTAT	2013
Porcentaje de mujeres con diez años y más de instrucción	Varios países de América Latina	CEPAL - CEPALSTAT	2013
Tasa de participación laboral de las mujeres	Varios países de América Latina	CEPAL - CEPALSTAT	2014
Tasa de desempleo abierto de las mujeres	Varios países de América Latina	CEPAL - CEPALSTAT	2014
II. Comparación nacional			
Tasa bruta de participación	Nacional y sexo	INEC	2003-2015
Tasa de desempleo abierto	Nacional y sexo	INEC	2015
Tasa de subempleo	Nacional y sexo	INEC	2015
Duración del desempleo	Nacional y sexo	INEC	2014
Sectores de actividad de la población ocupada	Nacional y sexo	INEC	2015
Calificación del grupo ocupacional de la población ocupada	Nacional y sexo	INEC	2015
Posición en el empleo principal de la población ocupada	Nacional y sexo	INEC	2015
Relación entre los ingresos de mujeres y hombres	Nacional y sexo	INEC	2015
Distribución porcentual de hogares según nivel de pobreza	Nacional y sexo	INEC	2014
Nivel educativo de la población ocupada	Nacional y sexo	INEC	2015
Motivos de no asistencia a la educación de la población de 15 a 17 años	Nacional y sexo	INEC	2014
Número de homicidios	Nacional y sexo	INEC	2001-2014
Número de suicidios	Nacional y sexo	INEC	2001-2014
Casos reportados de violencia doméstica	Nacional	Ministerio de salud	2001-2014

Fuente: Elaboración propia.

V. La brecha de productividad e innovación

Introducción

La baja productividad de los factores es considerada una de las principales causas del lento crecimiento económico tendencial que se observa en el promedio de América Latina. Por ende, para atacar el problema es imprescindible determinar los principales causantes del bajo nivel de productividad (BID, 2010).

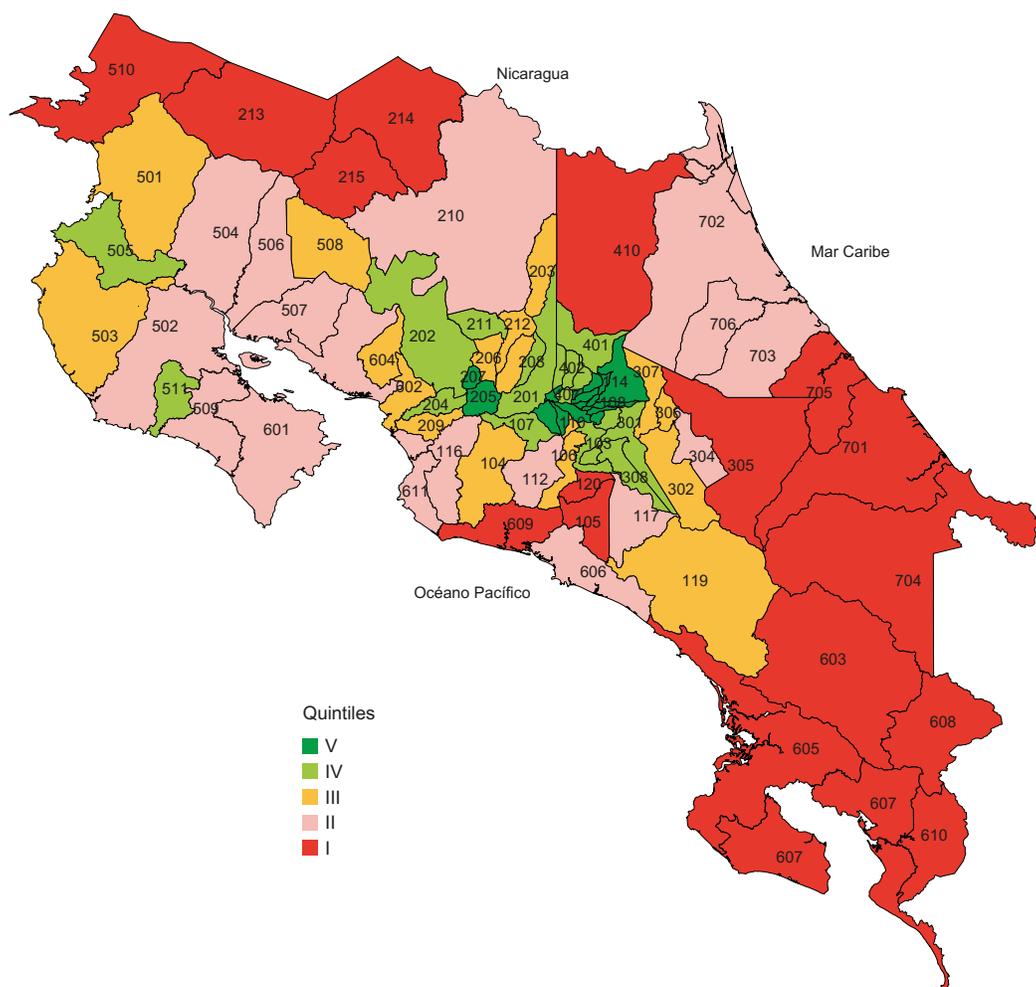
La mejora de los niveles de productividad de los factores, especialmente del trabajo, es una condición indispensable para que cualquier país logre generar un crecimiento económico sostenible y con ello incrementar los niveles de desarrollo socioeconómico a largo plazo de toda su población. De hecho, la baja productividad de los factores en Costa Rica se considera una de las principales causas del reducido nivel de ingreso de su población en comparación con otras economías más industrializadas, por lo que, si se lograra cerrar la brecha de productividad e innovación, se podría alcanzar un nivel de ingreso per cápita cercano al de los países más desarrollados y, con ello, mejorar la distribución de la riqueza y el nivel de desarrollo socioeconómico del país.

Por otro lado, la baja productividad pone a países como Costa Rica en la difícil posición de competir con otros, como China y la India, que, debido a la débil institucionalidad laboral, entre otros factores, otorgan salarios muy inferiores a sus trabajadores, lo que contribuye a que produzcan manufacturas con costos muy bajos.

Un factor que ha caracterizado durante muchos años a los países en desarrollo es que su aparato productivo presenta una brecha importante de productividad. Esta brecha se puede observar a nivel nacional en comparación con los países industrializados, pero también se manifiesta internamente, tanto entre sus diferentes sectores productivos como dentro de cada uno de ellos.

En el caso de Costa Rica, esta situación se refleja en las amplias diferencias en términos de desarrollo social entre sus diferentes regiones geográficas, ya que los sectores más productivos se localizan en el centro del país, mientras que en las zonas periféricas se registra una menor actividad y, por ende, de desarrollo social (véase el mapa V.1).

Mapa V.1
Costa Rica: Índice de Desarrollo Social, 2013



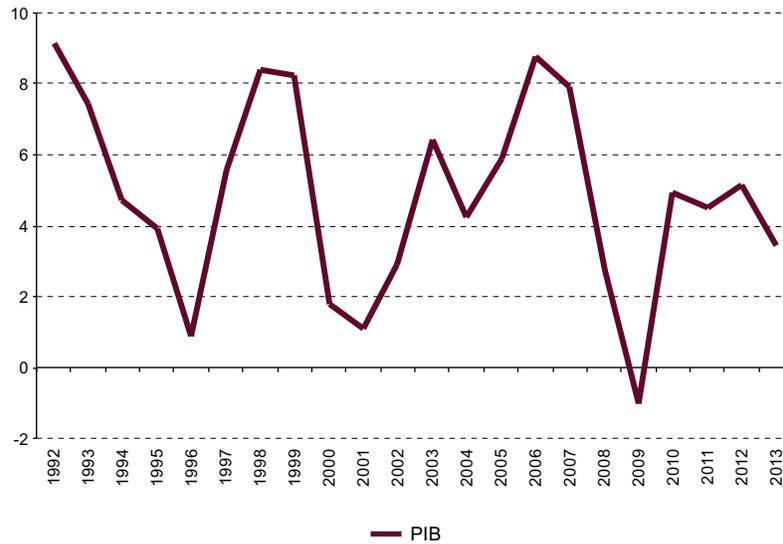
Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), *Costa Rica. Índice de Desarrollo Social 2013*, San José, 2013.

Entender con mayor detalle tanto las causas como los efectos de la brecha de productividad e innovación es de suma importancia para el país, ya que es un fenómeno que podría atentar contra el desarrollo económico y social, en especial debido a las consecuencias que tiene en las retribuciones de los factores productivos a las empresas y, por ende, en los niveles de ingreso de la fuerza laboral.

Para efectos del presente estudio, se analiza la brecha de productividad e innovación en su dimensión de la productividad laboral, medida por el cociente del producto interno bruto y el número total de ocupados. Este análisis se enfoca en la productividad laboral, tanto por su mayor facilidad de interpretación como por sus implicaciones directas para la distribución funcional de los ingresos, que a su vez es un determinante importante de la desigualdad.

Cabe destacar que, durante las últimas dos décadas, a pesar de que las tasas de crecimiento económico de Costa Rica fueron cercanas al 5% anual (véase el gráfico V.1), no se ha logrado reducir de manera significativa la brecha de productividad e innovación laboral con relación a países como Chile, los Estados Unidos y México, como se verá más adelante.

Gráfico V.1
Costa Rica: tasa de crecimiento del PIB real, 1992-2013



Fuente: Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), sobre la base de cifras del Banco Central de Costa Rica (BCCR), 2015.

La presencia de la brecha de productividad e innovación en Costa Rica se manifiesta no solo en comparación con otras economías, sino también a nivel interno. Actualmente, el país cuenta con una economía dual en la que coexisten sectores altamente productivos y competitivos, e integrados a la economía internacional, los que funcionan principalmente en el centro del país, con otros sectores que presentan importantes rezagos de productividad y competitividad, ubicados en las zonas periféricas, muy poco o nada vinculados a eslabones de alto valor agregado dentro de cadenas globales de valor y en muchos casos con altos niveles de informalidad. Esta situación se refleja en el índice de competitividad cantonal, que se presenta en el mapa V.2.

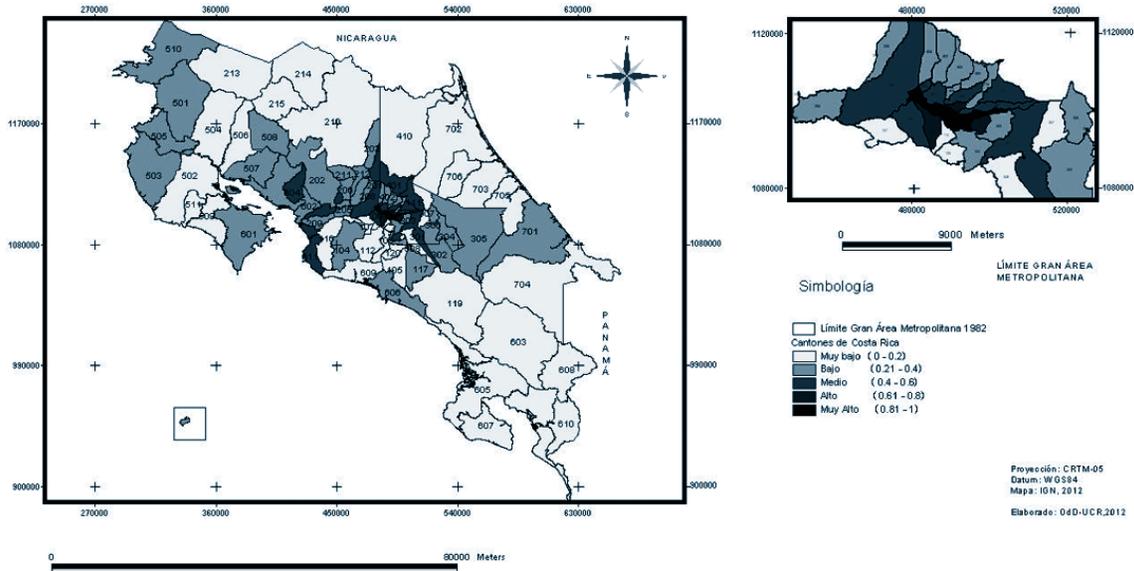
Un fenómeno que ha contribuido a la brecha de productividad e innovación tiene que ver con la redistribución del aparato productivo, en el que la participación del sector de servicios es cada vez más importante (véase el gráfico V.2); a esto debe añadirse el estancamiento de la participación en el PIB del sector manufacturero, donde, si bien a partir de la entrada de Intel a finales de la década de 1990 se han ido incorporando una serie de empresas cuyos procesos cuentan con un alto nivel de tecnificación, también ingresaron algunas industrias que no han logrado mejorar de manera significativa su tecnología, lo que ha dado lugar a bajos niveles de productividad.

Además, se debe destacar el leve incremento del sector de comercio y hoteles, y la reducción del aporte al PIB de la agricultura, sector que es uno de los principales empleadores de fuerza de trabajo en las zonas periféricas, pero también un importante proveedor de insumos para industrias como el turismo y los servicios de alimentación.

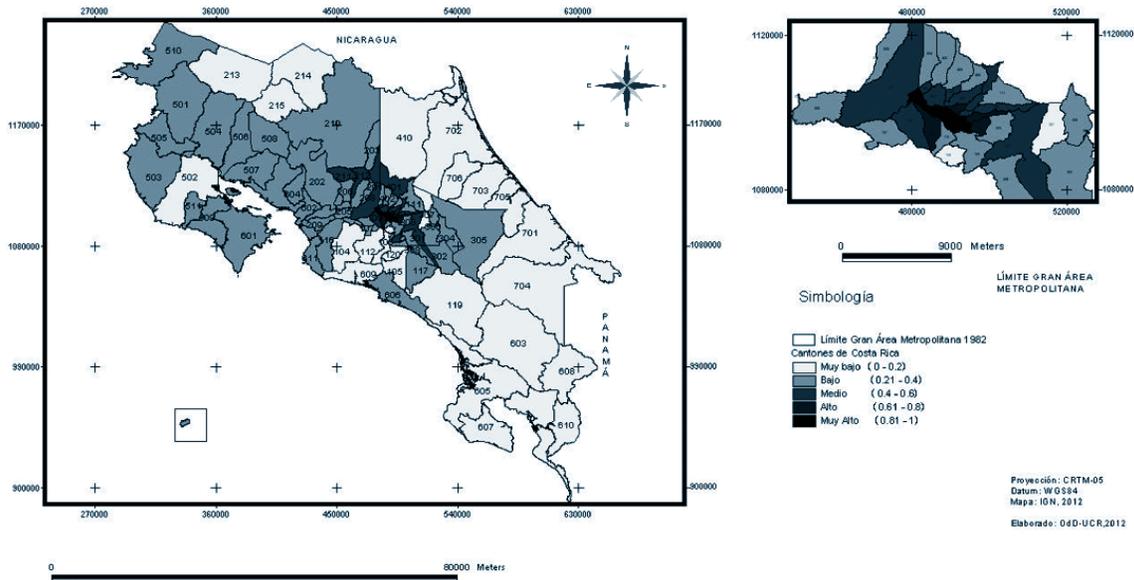
Este cambio en la distribución del sistema productivo costarricense ha generado de manera natural una reasignación de factores, especialmente el trabajo, hacia sectores más productivos y de mayor valor agregado. Sin embargo, el país ha venido sufriendo en las últimas décadas una situación que atenta contra la productividad y la competitividad, y que representa uno de sus principales retos: la desvinculación entre el sector académico y el productivo. Esto causó que la oferta laboral especializada en ciencias y tecnología no pudiera responder a la misma velocidad que su demanda, por lo que actualmente un porcentaje importante de la fuerza laboral se encuentra desocupada o desarrollando labores en actividades diferentes a su formación.

Mapa V.2 Costa Rica: índice de competitividad cantonal, 2006-2011

A. 2006

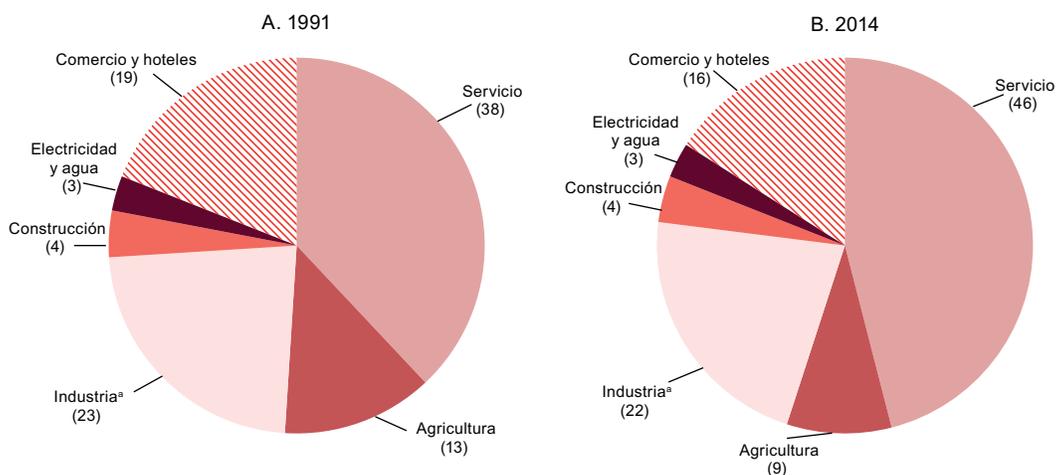


B. 2011



Fuente: Anabelle Ulate y otros, *Índice de competitividad cantonal. Costa Rica, 2006-2011*, San José, Universidad de Costa Rica, Observatorio del Desarrollo, 2012.

Gráfico V.2
Costa Rica: estructura de la producción por actividad económica, 1991 y 2014
(En porcentajes)



Fuente: Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), “Diagnóstico para la formulación de la Política de Desarrollo Productivo Nacional”.

^a Incluye la actividad de extracción de minas y canteras.

El rezago de la productividad en Costa Rica en relación con otros países y la dualidad que caracteriza la estructura productiva interna se explican en parte por la elevada concentración geográfica de la actividad económica y a una alta heterogeneidad a nivel intersectorial e intrasectorial, lo que se traduce en una estructura ineficiente.

La actividad económica se concentra esencialmente en la Gran Área Metropolitana (GAM), que no solo tiene la mayor cantidad de empresas (el 75% del total), sino también de servicios de transporte público, telecomunicaciones, salud, educación, energía y desarrollo empresarial, los que son claves para el mejoramiento de la actividad económica.

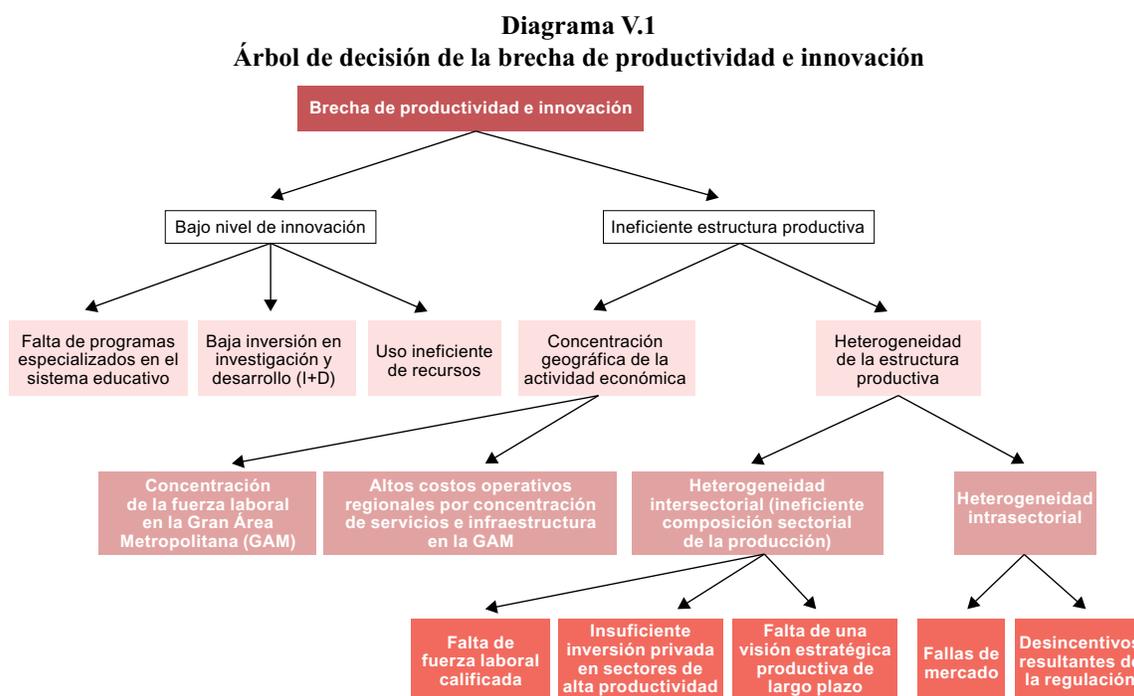
Por su parte, la heterogeneidad a nivel intersectorial se explica esencialmente por la falta de una visión estratégica productiva de largo plazo, lo que deriva en que la inversión extranjera directa (IED) que se atrae al país generalmente no se encadene bien con las industrias nacionales y tenga pocos efectos secundarios positivos en la economía. Finalmente, la heterogeneidad intrasectorial viene determinada en gran parte por fallas de mercado que se reflejan en condiciones de información asimétrica y de poder de mercado que obstaculizan el fomento de la competencia y el desarrollo empresarial.

A lo anterior deben sumarse los problemas que enfrenta el país para añadir innovación a sus procesos productivos; en la medida en que los sectores de baja productividad tengan dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje, se ampliará la brecha de productividad e innovación, lo que a su vez agudizará los problemas de competitividad sistémica.

Este capítulo consta de tres secciones y un anexo. En la sección A se presenta y describe el árbol de decisiones de la brecha de productividad e innovación, con sus principales determinantes y subdeterminantes. En la sección B se aplica la metodología del diagnóstico diferencial para revisar la relevancia de la brecha de productividad e innovación en Costa Rica en comparación con otros países y realizar un análisis de sus determinantes. En la sección C se resumen los principales resultados y se presentan las reflexiones finales. Finalmente, el anexo incluye una lista de indicadores para medir los determinantes y subdeterminantes de la brecha, algunos de los cuales se utilizan en este capítulo y sirven a la vez para estudios futuros, y un cuadro en el que se indica su disponibilidad.

A. Árbol de decisión de la brecha de productividad e innovación

Utilizando la metodología del diagnóstico de las brechas y el árbol de decisión (véase el diagrama V.1), se identificaron dos determinantes principales de la brecha de productividad e innovación: la ineficiente estructura productiva y el bajo nivel de innovación. La ineficiencia de la estructura productiva es el determinante más limitante de la actual brecha de productividad e innovación entre Costa Rica y los países industrializados. Por su parte, el bajo nivel de innovación representa una preocupación importante en un país de renta media alta como Costa Rica, que intenta transitar hacia una economía del conocimiento.



Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica (MEIC), 2016.

La ineficiente estructura productiva tiene dos subdeterminantes: la concentración geográfica de la actividad económica y la heterogeneidad de la estructura productiva. La concentración geográfica se explica por la concentración de la fuerza laboral en la Gran Área Metropolitana (GAM). Esta a su vez se explica por los altos costos operativos regionales.

La heterogeneidad de la estructura productiva tiene como subdeterminantes la heterogeneidad intersectorial, determinada por la falta de fuerza laboral calificada, la insuficiente inversión privada en sectores de alta productividad y la falta de una visión estratégica productiva de largo plazo, y la heterogeneidad intrasectorial, determinada por las fallas del mercado de productos y los desincentivos resultantes de la regulación.

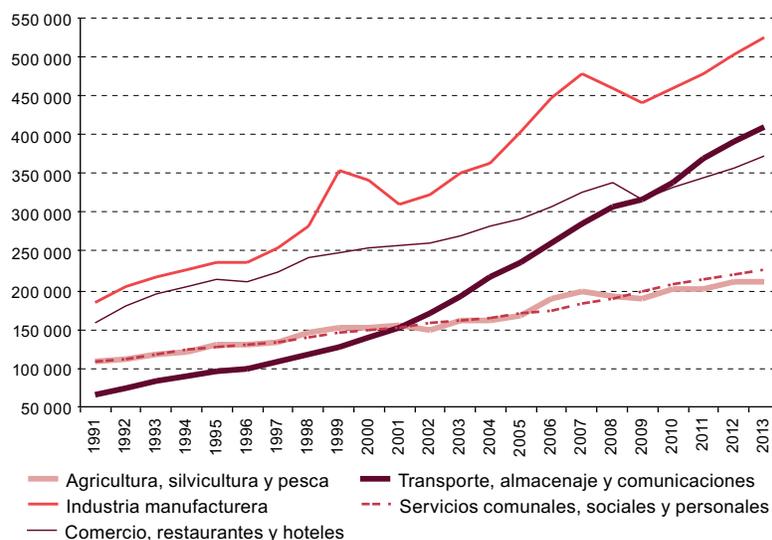
El principal subdeterminante del bajo nivel de innovación es la baja inversión en investigación y desarrollo (I+D), problemática central del presente análisis, además de la falta de programas especializados en el sistema educativo y el uso ineficiente de recursos.

En la siguiente sección se establece la relevancia de la brecha de productividad e innovación en Costa Rica y se continúa con el análisis de sus principales determinantes y subdeterminantes, a fin de identificar las restricciones más limitantes.

B. Análisis de la brecha de productividad e innovación

Como se indicó en la introducción, Costa Rica ha alcanzado en las últimas dos décadas niveles de crecimiento económico importantes, sin embargo, este crecimiento no se ha registrado en todos los sectores. En el gráfico V.3, se muestra el comportamiento de la producción de cinco industrias diferentes que han representado en promedio durante el período un 71,5% del PIB total del país.

Gráfico V.3
Costa Rica: valor agregado de los cinco sectores con mayor participación
relativa en el PIB, 1991-2013
(En millones de colones de 1991)



Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), sobre la base de datos del Banco Central de Costa Rica (BCCR).

Como se observa, existen diferencias en el crecimiento sectorial de la economía; el sector de transporte, almacenaje y comunicaciones es el que ha tenido un mayor crecimiento medio anual, de un 8,7%, seguido por la manufactura, con un 5,1%, mientras que el de menor crecimiento es el de agricultura, silvicultura y pesca, que registra un 3,2%.

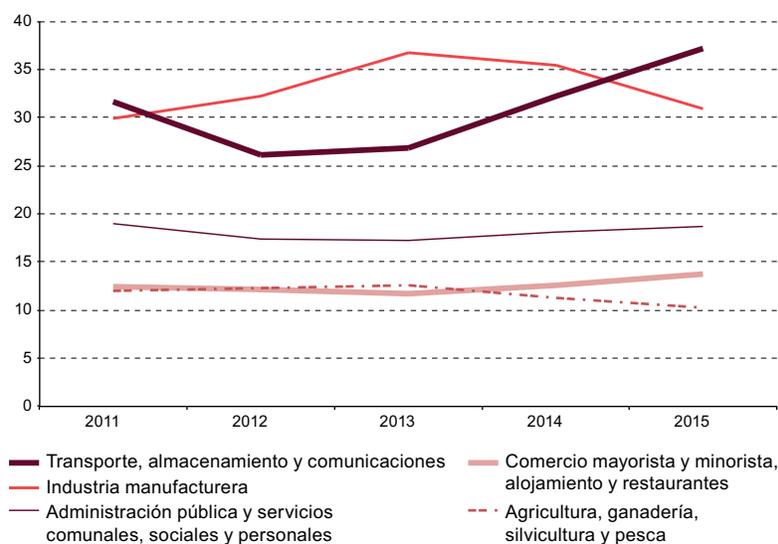
Con relación a la productividad laboral por sector, el gráfico V.4 permite ver la productividad en miles de dólares anuales de los cinco sectores productivos más importantes con respecto al PIB en el período 2011-2015. Cabe destacar, además de los diferentes niveles de productividad entre los sectores, que el sector que cuenta con mayor tasa media de crecimiento anual de productividad es el de transporte, almacenamiento y comunicaciones, con un 5,2%, mientras que el de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca ha tenido una reducción anual media de productividad del 3,8%.

Este comportamiento de la productividad laboral del país se refleja a nivel internacional. En el gráfico V.5 puede observarse la brecha de productividad e innovación de Costa Rica con relación a países como Chile, los Estados Unidos y México en el período 1990-2015; cabe destacar que solamente en el caso de México se ha logrado reducir la brecha, pero de forma leve.

Cabe destacar que, a pesar de que Costa Rica ha presentado tasas anuales de crecimiento de la producción cercanas al 5%, ese crecimiento no es necesariamente resultado de un aumento de la productividad de su fuerza de trabajo, ya que, a diferencia de países como Chile y los Estados Unidos, que han logrado crecimientos medios anuales de la productividad laboral del 2,7% y 1,6% respectivamente, la productividad en Costa Rica solo ha crecido un 1,2% anual.

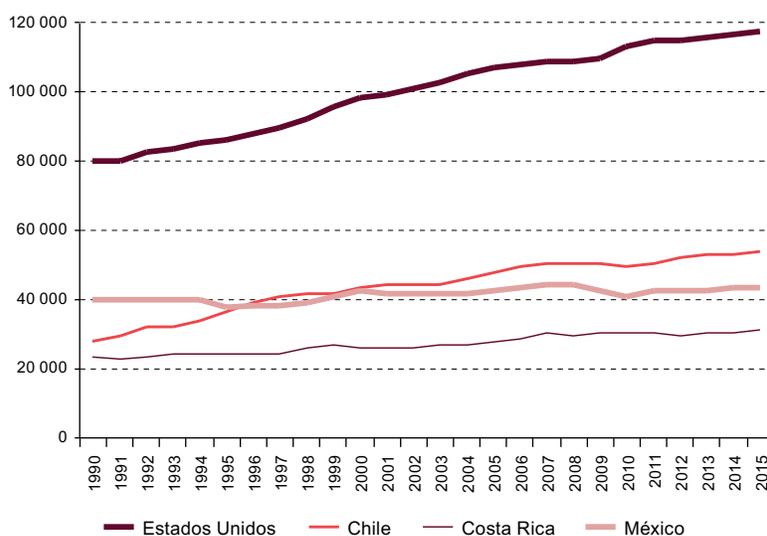
En resumen, el incremento de la brecha de productividad e innovación en la comparación internacional y las discrepancias sectoriales observadas representan una restricción para el desarrollo productivo, sostenible e inclusivo de Costa Rica. También debe considerarse el impacto de la productividad laboral en los ingresos laborales, que a su vez son un determinante limitante de la desigualdad (véase el capítulo II).

Gráfico V.4
Costa Rica: productividad laboral por sector, 2011-2015
(En miles de dólares de 2010 por ocupado)



Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), sobre la base de datos de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Banco Central de Costa Rica (BCCR).

Gráfico V.5
Productividad laboral, 1990-2015
(En dólares constantes de 2014)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de The Conference Board [en línea] <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/index.cfm?id=27762>.

1. La ineficiente estructura productiva

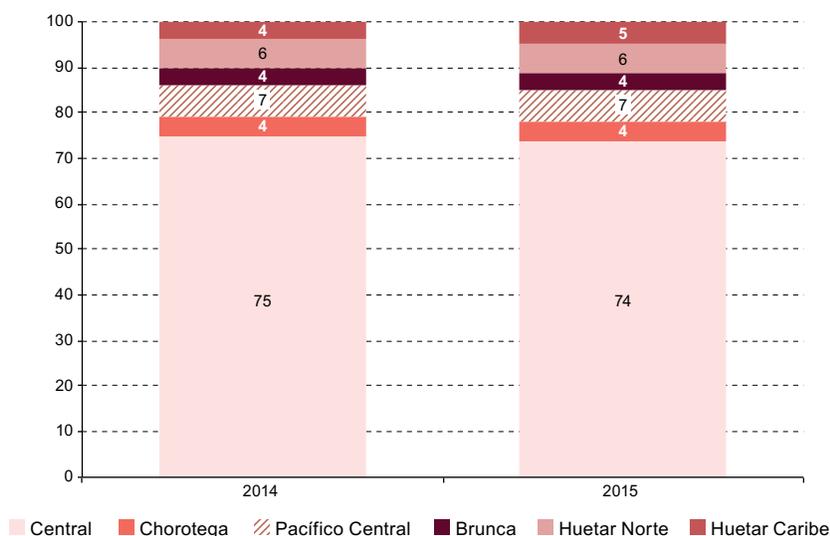
Como se indicó anteriormente, uno de los dos determinantes principales de la brecha de productividad e innovación de Costa Rica es la ineficiencia de la estructura productiva. A su vez, esta tiene dos subdeterminantes principales, la concentración geográfica de la actividad económica y la heterogeneidad estructural, que se analizan a continuación.

a) La concentración geográfica de la actividad económica

En Costa Rica, la producción nacional se concentra geográficamente en la GAM, lo que trae consigo grandes disparidades en la productividad del parque empresarial entre la GAM y las otras regiones. A falta de indicadores de la actividad económica a nivel de región, se utilizará el ejemplo de las pymes para ilustrar la concentración de la actividad.

Cerca de un 97% del parque empresarial costarricense está conformado por pymes, de las cuales la región Central concentraba en 2015 la mayor cantidad (un 74% del total de pymes del país), mientras que ninguna de las otras regiones concentraba más del 7% (véase el gráfico V.6).

Gráfico V.6
Costa Rica: distribución de pymes por región, 2014 y 2015
(En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), Dirección de Investigaciones Económicas y de Mercado, sobre la base de datos del Directorio de Empresas y Establecimientos (DEE), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Con respecto a la contribución a las exportaciones de las pymes según ubicación geográfica, esta se puede calcular mediante su valor total exportado anual franco a bordo (FOB) dentro de las exportaciones totales del país, de las cuales las empresas que se ubican en la región Central tuvieron la mayor contribución, representando en 2014 el 78% del total de las exportaciones de pymes en el país, mientras que el resto de las regiones aportan menos del 22%.

Esta concentración de la actividad se explica por dos subdeterminantes: por un lado, la falta de fuerza laboral en algunas regiones y, por otro lado, el incremento de los costos relacionados con la logística, los que se analizan a continuación.

i) La concentración de la fuerza laboral en la Gran Área Metropolitana

Históricamente, hubo un proceso de migración de las poblaciones de las zonas periféricas del país hacia la región Central, que trajo consigo una concentración en la GAM de la fuerza laboral, tanto

calificada —que satisfizo la demanda del sector productivo privado— como menos calificada, situación que ha generado una serie de problemas sociales, como focos de pobreza, debido a que un porcentaje de esta fuerza laboral no logra colocarse en el mercado laboral.

Además, esta concentración de la fuerza laboral ha generado una presión importante por parte de la población sobre los servicios ecosistémicos básicos como agua potable, alcantarillados y energía eléctrica, así como sobre la tierra, con lo cual se ha originado una mayor competencia por los recursos entre la población y el sector productivo.

Este fenómeno ha traído consigo un incremento significativo de la contaminación, tanto del aire como de los ríos, situación que, de no revertirse en el corto o mediano plazo, podría representar una seria amenaza para la competitividad del parque empresarial, no solo porque perjudicaría la imagen de las empresas, sino también porque podría incrementar el riesgo de enfermedades de la fuerza laboral, además de afectar los ecosistemas por la contaminación de las aguas superficiales.

Además, es importante destacar que la concentración de la población y del sector productivo en la región Central ha generado una mayor presencia de mercados informales, debido a que la demanda laboral no puede absorber toda la oferta de mano de obra. De este modo, existe un porcentaje de personas que, al necesitar ingresos para satisfacer sus necesidades, realizan una serie de actividades productivas fuera de la normativa nacional, entre las que se encuentran el servicio de transporte de personas (taxis ilegales) y el comercio de diferentes bienes en la vía pública.

ii) Los altos costos operativos regionales generados por la concentración de la infraestructura y los servicios

Al ser la región Central la que cuenta con la mayor densidad poblacional del país, es la que concentra la mayor cantidad no solo de infraestructura productiva, sino también de servicios de transporte público, telecomunicaciones, salud, educación, energía y desarrollo empresarial, que son claves para el mejoramiento de la actividad económica.

Ante la concentración del parque empresarial en la GAM, las empresas que realizan sus principales operaciones en esta zona y que tienen como nicho el mercado local deben incurrir en mayores costos de logística para transportar sus mercancías y brindar sus servicios en las zonas periféricas.

Por otro lado, esa concentración de la actividad económica afecta al sector agropecuario (el que, a pesar de haber perdido participación en la producción nacional, es uno de los más importantes en cuanto a la cantidad de fuerza laboral que emplea), dado que los productos deben ser trasladados desde las zonas productoras hasta el centro, donde se encuentran los mercados mayoristas, para que luego un porcentaje importante se transporte nuevamente hacia las zonas productivas periféricas, incrementando de esa manera los costos de transacción y los precios finales, pero sin agregar valor, situación que afecta tanto a las familias como a las empresas que utilizan productos agropecuarios como insumos en sus procesos productivos.

Las empresas que dirigen su producción hacia la exportación o aquellas que requieren importaciones para producir también ven incrementados sus costos, por el hecho de que los principales puertos de Costa Rica se ubican en zonas alejadas del centro, lo que origina altos costos de logística, ya sea por trasladar por vía terrestre el producto final hacia los puertos para continuar el proceso de exportación o por traer la materia prima desde los puertos hacia el centro del país, donde desarrollan sus operaciones.

La concentración geográfica de la producción también afecta el nivel de encadenamientos y asociatividad, los que son muy bajos en la región. Los costos de transporte dificultan el aprovechamiento de la posición estratégica del país en materia de comercio internacional, restándole competitividad. En Centroamérica, estos costos son más altos que los de China como proporción del valor exportado a los Estados Unidos, principalmente debido a la ineficiencia de su estructura portuaria: infraestructura inadecuada, ineficiencia de las operaciones de movimiento de carga y servicios y procedimientos operativos deficientes. Todo esto genera el congestionamiento de las mercancías que llegan a la región, que perjudica las operaciones de entrada y salida de bienes y aumenta sus costos.

Tras haber analizado los determinantes de la brecha de productividad e innovación que se relacionan con la concentración geográfica de la actividad económica, se concluye que el determinante más limitante es el relacionado con los altos costos operativos regionales generados por la concentración de la infraestructura y los servicios.

Si el país lograra desconcentrar la actividad productiva y generar mayor dinámica económica en las zonas periféricas, el proceso migratorio se podría revertir al menos parcialmente de manera natural, ya que muchas de las personas que migraron a la GAM en busca de mejores oportunidades se verían atraídas por volver a sus lugares de origen, pero para ello requieren contar con condiciones laborales al menos similares a las que existen en el centro del país.

b) La heterogeneidad de la estructura productiva

La heterogeneidad de la estructura productiva es el segundo subdeterminante de la ineficiente estructura productiva. Esta se refleja, en primer lugar, en el uso de los recursos existentes, ya que los utilizados por empresas que producen en sectores de baja productividad podrían ser usados por empresas de sectores más productivos.

En segundo lugar, se observa una falta de tecnología, es decir, la no utilización, en algunos sectores, de equipos y herramientas que permitan un mayor grado de tecnificación de los procesos y, consecuentemente, una mejora de la productividad. Esto se debe a fallas de mercado que podrían solucionarse con una mejor institucionalidad que promoviera una mayor competencia de los sectores.

Por otro lado, para dar cuenta de la heterogeneidad que se presenta entre los sectores utilizando la información sobre las pymes del país, que representan aproximadamente el 97% del parque empresarial, cabe destacar que la rama de actividad económica con mayor porcentaje de pymes es el comercio (42%), lo cual permite ver que estas empresas se concentran en actividades que generan poco valor agregado. El sector del comercio es seguido por otros como el de alojamiento y servicios de comida y el de industrias manufactureras, los que concentran el 13% y el 12% del parque productivo, respectivamente.

Por último, con relación a las exportaciones según el sector económico y sobre la base de la información correspondiente el parque de pymes, el comercio fue el sector que tuvo un mayor aporte, representando el 55,6% del valor total exportado, seguido por la industria (41,7%), los servicios (2,6%) y las tecnologías de la información (menos del 1%)¹.

En suma, la observada heterogeneidad de la estructura productiva puede ser generada por heterogeneidad intersectorial (ineficiente composición sectorial de la producción) o por heterogeneidad intrasectorial, subdeterminantes que se analizan a continuación.

i) La heterogeneidad intersectorial

La heterogeneidad intersectorial puede provenir de tres subdeterminantes: la falta de fuerza laboral calificada, la insuficiente inversión privada en sectores de alta productividad o la falta de visión estratégica productiva de largo plazo.

En cuanto a la falta de fuerza laboral calificada, se observa, como se indica en el estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2014), que los sectores más productivos de la economía costarricense demandan mano de obra calificada con educación superior universitaria y técnica. A este nivel, existe una discordancia entre la oferta académica y las carreras con mayor cantidad de graduados y la demanda laboral de profesionales de ingeniería y de carreras técnicas.

Este desajuste entre la oferta y la demanda de cualificaciones puede atribuirse principalmente al reducido número de profesionales de ciencia, tecnología e innovación en el país, debido a que ni el Estado ni el mercado han generado incentivos suficientes para motivar a los estudiantes a que elijan

¹ Véanse más detalles en Ministerio de Economía, Industria y Comercio, *Estado de situación de las PYME en Costa Rica 2015* [en línea] <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/estudios/2016/pymes/informe.pdf>.

estas carreras, además de la falta de reconocimiento a nivel nacional de los logros en estas materias que motiven a la formación de más profesionales.

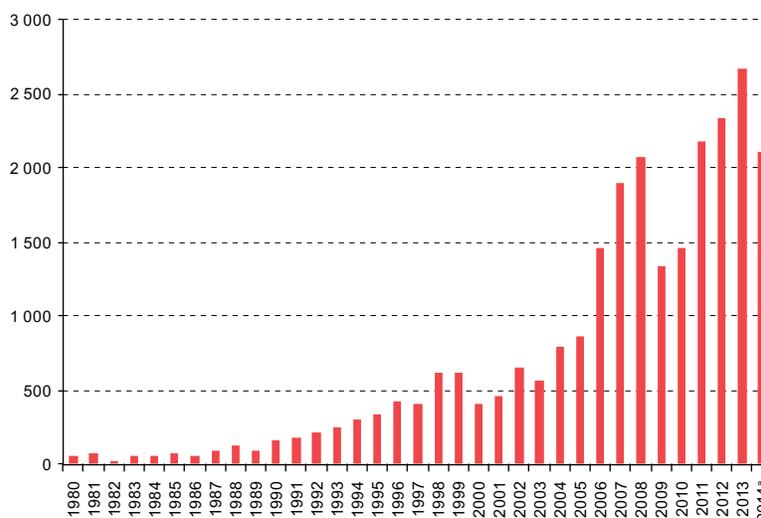
Otra causa de la baja oferta laboral en ciencia, tecnología e innovación se destaca en el *Informe del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación* (PEN, 2014b), que forma parte del *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* (PEN, 2015), el que indica que: “El punto más delicado son las bajas competencias de las y los jóvenes en las disciplinas de Matemáticas y Ciencias, lo que ciertamente ha restringido, y restringirá, la disponibilidad de personal científico y técnico en los estadios superiores de formación académica”. Esta situación demuestra que existen deficiencias en la formación primaria y secundaria de ciencias y matemáticas que desmotivan a los estudiantes a seguir carreras en esas áreas.

Además, como se discute en el capítulo III, el país presenta altas tasas de matrícula primaria, comparables a las de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), sin embargo, se observan rezagos en la educación secundaria, cuya tasa de matrícula neta se ha ido desacelerando.

El segundo subdeterminante de la heterogeneidad intersectorial es la insuficiente inversión privada en sectores de alta productividad. Esta puede ser ocasionada por la baja atracción de IED a sectores más productivos, además de una deficiencia en infraestructura (véase el Índice de Competitividad Global 2014-2015 y el Índice de Desempeño Logístico²), altos costos operativos por servicios públicos e insuficiente inversión local (escasas alianzas público-privadas), situación que restringe la promoción de inversión en sectores productivos.

Como puede verse en el gráfico V.7, desde el año 1980 Costa Rica ha logrado atraer IED, la que ha crecido anualmente a una tasa del 16,5% en promedio.

Gráfico V.7
Costa Rica: inversión extranjera directa recibida, 1980-2014
(En millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (COMEX).

^a Datos preliminares acumulados al cuarto trimestre.

Un fenómeno que debe destacarse es el importante cambio en cuanto a los principales sectores que reciben IED y que, desde el año 2000, la participación de algunos sectores ha sido muy volátil (véase el cuadro V.1).

² Banco Mundial [en línea] <http://ipi.worldbank.org/international/global>.

Cuadro V.1
Costa Rica: inversión extranjera directa recibida, por sector, 2000-2014
(En millones de dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ^a
Agricultura	-11,2	0,5	-8,6	-36,3	50,6	37,1	62,2	0,5	447,6	68,0	-6,4	34,9	0,2	-2,5	-6,8
Agroindustria	11,5	5,2	2,8	8,4	-0,3	29,6	-3,2	32,3	19,4	4,8	37,0	3,6	-17,6	-2,2	13,8
Comercio	15,5	11,1	15,2	6,0	23,9	47,6	56,3	72,8	79,6	-3,0	62,1	328,9	151,0	158,9	54,3
Industria manufacturera	296,2	231,6	483,0	386,7	456,0	344,9	439,3	689,2	554,7	407,3	965,9	737,4	634,4	306,4	419,2
Servicios	17,3	57,4	52,8	83,2	17,3	73,3	60,4	57,5	145,4	241,5	85,4	622,9	916,8	823,9	743,2
Sistema financiero	27,1	43,1	17,2	2,2	22,6	40,9	343,4	74,0	29,0	87,1	70,0	107,4	72,6	91,9	86,1
Turismo	51,3	102,5	76,0	88,3	41,4	53,5	136,1	321,3	291,5	253,6	81,0	113,5	143,0	139,7	34,0
Actividad inmobiliaria	15,0	9,0	21,0	31,0	178,4	234,6	364,5	644,6	485,1	265,6	147,0	228,1	431,8	1 160,7	762,1
Otros	-14,1	0,0	0,0	5,7	3,9	-0,5	10,3	3,9	25,9	21,8	23,5	1,8	0,0	0,0	0,0
Total	408,6	460,4	659,4	575,1	793,8	861,0	1 469,1	1 896,1	2 078,2	1 346,5	1 465,6	2 178,4	2 332,3	2 676,7	2 105,9

Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica (MEIC), Dirección de Investigaciones Económicas y de Mercado, sobre la base de datos de Ministerio de Comercio Exterior (COMEX).

^a Datos preliminares acumulados al cuarto trimestre.

Además de esa volatilidad, se añade el hecho de que se ha venido reduciendo de manera marcada la participación de la industria manufacturera en la IED, que pasó del 72,5% en el año 2000 al 19,9% en 2014, y en menor cuantía, pero también importante, la del turismo, que pasó de un 12,6% a menos de un 2,0% en el mismo período (véase el gráfico V.8).

Gráfico V.8
Costa Rica: evolución de la participación relativa de los principales sectores en la inversión extranjera directa, 2000-2014
(En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica (MEIC), Dirección de Investigaciones Económicas y de Mercado, sobre la base de datos de Ministerio de Comercio Exterior (COMEX).

^a Datos preliminares acumulados al cuarto trimestre.

En cambio, hubo dos sectores que con el paso del tiempo tuvieron una mayor participación en la IED: la actividad inmobiliaria, que pasó de representar solo un 3,7% en el año 2000 a un 36,2% en 2014, y los servicios, cuya participación creció del 4,2% al 35,3% en el mismo período.

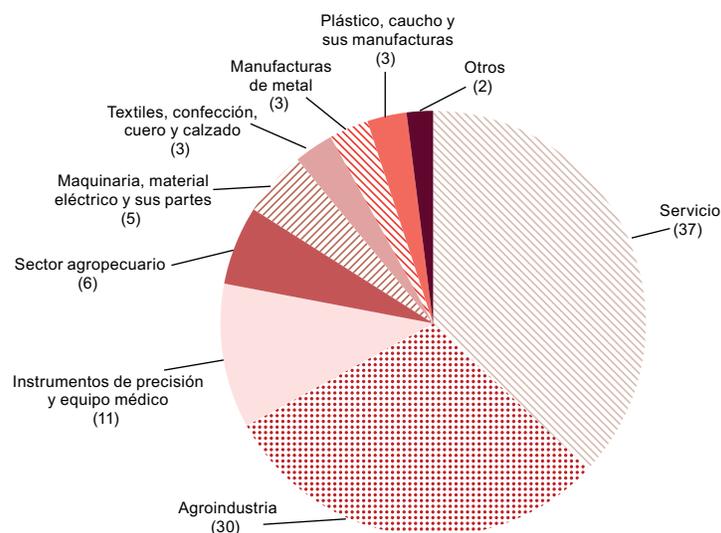
La baja atracción de IED del sector industrial puede originarse en los altos costos de los servicios públicos y laborales, y en las deficiencias de la infraestructura y el capital humano, que desincentivan la instalación de empresas extranjeras en el país.

Un tercer subdeterminante de la prevalencia de la heterogeneidad estructural intersectorial es la falta de una visión estratégica de largo plazo. En el país, las políticas públicas se dictan en muchos casos para períodos de cuatro años, por lo que se pueden catalogar como políticas de gobierno y no de Estado. Esta situación trae consigo la falta de seguimiento a los diferentes programas y proyectos planteados por un determinado gobierno, una vez transcurrido su período de mandato.

Lo anterior ha derivado en que el país carezca de una visión de largo plazo, que indique en términos de producción los diferentes lineamientos que se seguirán y que deben responder a una planeación de períodos de tiempo superiores a cuatro años, por lo que al momento de atraer IED, esta no necesariamente se ha encadenado con las industrias nacionales relacionadas con el sector secundario de la economía, y más bien lo ha hecho con actividades pertenecientes a los sectores primario y terciario no relacionadas directamente con sus procesos de transformación y principal agregación de valor, por ejemplo, la adquisición de servicios de limpieza, seguridad o alimentación.

Este es el caso de las empresas que operan en el régimen de zonas francas, las que, a pesar de que reciben incentivos del país, no tienen un alto grado de vinculación con muchos otros sectores de la economía, especialmente en términos de encadenamientos (véase el gráfico V.9).

Gráfico V.9
Costa Rica (zonas francas): gasto nacional en compras de bienes y servicios a empresas nacionales según actividad, 2010
(En porcentajes)



Fuente: Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), *Balace de las zonas francas: beneficio neto del régimen para Costa Rica 2006-2010*, 2011.

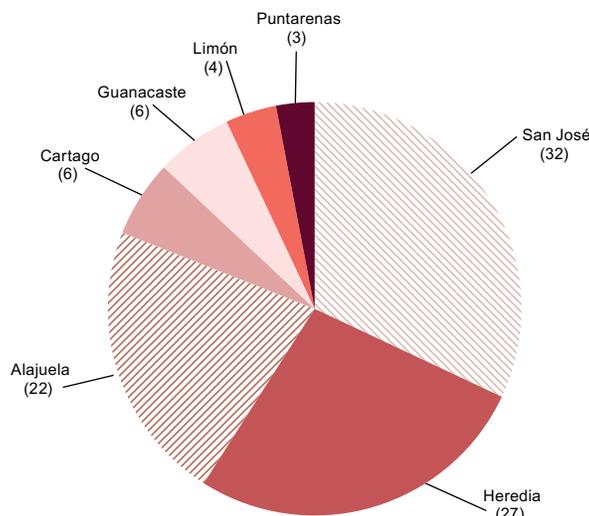
Cabe destacar que, como se muestra en el gráfico V.10, el mayor porcentaje de los encadenamientos de las empresas de zonas francas son generados con empresas ubicadas en la zona central del país, con lo que los impactos en términos de mayor nivel de desarrollo socioeconómico en la periferia son muy pocos (véase la discusión de la concentración geográfica de la actividad económica en el punto 1 de la sección B).

Esta falta de una visión nacional de largo plazo está relacionada con una descoordinación tanto entre diferentes instituciones públicas como entre entidades públicas y privadas. En consecuencia, los resultados obtenidos de programas o proyectos pueden ser inferiores a los esperados, y es probable que se registre una menor eficiencia del uso de los recursos públicos y una menor productividad y competitividad de los sectores productivos.

Esta situación también se refleja en la diferencia de productividad que existe entre algunos sectores productivos y que ha contribuido a abrir grandes brechas sociales entre regiones geográficas, las que a su vez inciden en el desarrollo empresarial local.

Tras haber analizado los determinantes de la brecha de productividad e innovación que se relacionan con la heterogeneidad intersectorial de la estructura productiva, se concluye que el principal determinante limitante de la productividad del parque empresarial del país es la carencia de una visión estratégica productiva de largo plazo, dado que esta situación ha conllevado a que otras políticas que se han establecido en el país no estén alineadas con la búsqueda de mayor productividad en la producción ni con la mejora de las condiciones de competitividad en el largo plazo que se requiere.

Gráfico V.10
Costa Rica (zonas francas): gasto nacional en compras de bienes y servicios a empresas nacionales según provincia, 2010^a
(En porcentajes)



Fuente: Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), *Balance de las zonas francas: beneficio neto del régimen para Costa Rica 2006-2010*, 2011.

^a Cifras preliminares sujetas a revisión.

Solucionando este factor, el país podría alinear a todos los actores públicos y privados, incluida la academia, para establecer políticas y acciones dirigidas a mejorar el sector productivo nacional, ya que de ese modo se podrán mejorar no solo indicadores económicos, como el PIB, el déficit fiscal y el empleo, sino también los sociales, como la pobreza y la desigualdad.

ii) *La heterogeneidad intrasectorial*

El segundo subdeterminante de la heterogeneidad de la estructura productiva es la heterogeneidad intrasectorial. Esta, a su vez, puede provenir de dos determinantes: las fallas de mercado y los desincentivos resultantes de la regulación, que se analizan seguidamente.

El sistema económico costarricense presenta una serie de fallas de mercado de productos que atentan contra su buen funcionamiento y tienen que ver especialmente con la información asimétrica y la presencia de agentes económicos con poder de mercado, prácticas obstaculizadoras de la competencia y el desarrollo empresarial.

La información representa una de las principales restricciones a las que se enfrentan las empresas, por el hecho de que su generación y análisis pueden significar altos costos para muchas de ellas, en especial las de menor escala.

Cabe destacar que el país se encuentra con un serio problema de información, ya que la misma institucionalidad limita el acceso a los datos, no solo para el sector privado, sino también para el público, lo que no permite tomar medidas de política acertadas que tengan impactos positivos en el sector productivo.

En cuanto a la existencia de agentes económicos con mayor poder de mercado, esta situación se presenta en algunos sectores del sistema económico costarricense, como es el caso de los mercados de productos agropecuarios, y termina afectando mayormente al productor primario.

Los desincentivos resultantes de la regulación pueden provenir de impuestos y normas, laborales o no laborales, o de incentivos perversos, como los subsidios y otras ayudas para pymes que pueden limitar el crecimiento de las empresas. Estos incentivos pueden incluir políticas nacionales que den apoyo en la forma de recursos y exoneraciones a empresas que tienen cierta cantidad de empleados, lo que provoca que las empresas no crezcan para mantener esos beneficios. De tal forma, las pymes tienen mayor participación en el mercado sin que eso se traduzca en un mayor nivel de productividad, todo a expensas de empresas que podrían ser más productivas.

Debido a las diferencias de productividad con respecto a las empresas grandes, las pymes estarían abarcando recursos y generando un bajo nivel de productividad, afectando así el crecimiento económico del país. De acuerdo con un estudio del BID (2010), si en América Latina aumentara la proporción de empresas medianas con respecto a las microempresas en la industria manufacturera de forma similar a la distribución de los Estados Unidos, se lograría incrementar significativamente la productividad del sector (manteniendo los niveles de productividad individuales de cada empresa) y se cerraría la brecha de productividad e innovación manufacturera con ese país.

Tras el análisis de los determinantes de la brecha de productividad e innovación que se relacionan con la heterogeneidad intrasectorial de la estructura productiva, se concluye que el determinante más limitante es la presencia de fallas de mercado, debido a que propicia la existencia de empresas con mayor poder de mercado dentro de los sectores, hecho que atenta contra el aumento de la competencia.

2. El bajo nivel de innovación

El segundo determinante principal de la brecha de productividad e innovación es el bajo nivel de innovación. A continuación, se analiza la limitante que origina este fenómeno, que es la baja inversión en investigación y desarrollo.

a) La baja inversión en investigación y desarrollo

En materia de inversión en investigación y desarrollo, Costa Rica presenta importantes rezagos. En el año 2012 invirtió 0,57% del PIB en I+D, porcentaje inferior a la media de América y el Caribe (0,78% en 2011) y mucho menor que el de países desarrollados como el Japón y los Estados Unidos, que invierten entre un 2% y un 3,5% de su producción anualmente. La baja inversión en I+D puede explicarse por dos componentes principales: el nivel de inversión pública y el de inversión privada.

El país tiene un bajo nivel de inversión privada y emprendimiento en I+D debido a los reducidos retornos de la actividad, que tienen dos orígenes: bajos retornos sociales y baja apropiación de retornos en I+D.

Los escasos retornos sociales se deben a deficiencias de la estructura nacional y poca disponibilidad de capital humano capacitado. La baja apropiación de retornos en I+D, a su vez, se atribuye a dificultades para el funcionamiento de los negocios (trabas burocráticas, barreras para el inicio de actividades, cargas impositivas y otras) y asimetrías de información que elevan el costo de operar de las empresas y dificultan la innovación³. También afectan los problemas de coordinación entre actores privados y públicos, que impiden a los actores combinar sus planes de inversión para crear externalidades positivas mutuas y aumentar su rentabilidad privada y social, así como generar sinergias entre proyectos público-privados de I+D. Las políticas públicas y las políticas de ciencia, tecnología e innovación no están vinculadas a las académicas ni a las de desarrollo del país.

Otros aspectos que afectan la apropiación de los retornos en I+D es la falta de desarrollo de un sistema de protección de derechos de propiedad que garantice los retornos privados de la innovación, así como la alta incertidumbre de la política macroeconómica. Persiste inestabilidad en el área de I+D,

³ El principal medio de fomento a la I+D precompetitiva es el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa de Costa Rica (PROPYME), el que requiere actualizarse y mejorar su estructura de financiamiento.

debido a la falta de continuidad y de coherencia de las políticas públicas de apoyo o promoción de la innovación. El sistema de incentivos fiscales actúa como incentivo perverso a que las empresas no crezcan, al concentrarse en las pymes y discriminar a las empresas grandes y multinacionales en el acceso a fondos para la innovación.

A esto se suma el alto costo de financiamiento interno ocasionado por las dificultades de acceso y el riesgo de actividad relacionado con la alta incertidumbre de los proyectos de innovación en I+D, por su mayor período de gestación y el desconocimiento de si se alcanzará o no un resultado con potencial de desarrollo comercial. El nivel de financiamiento precompetitivo no reembolsable es mínimo, no existen entidades de transferencia y extensión tecnológica. Además, las altas tasas de interés limitan el acceso al crédito. El diferencial de las tasas de interés es uno de los mayores de la región: un 11,3%, mientras que alcanza un 7,6% en la República Dominicana, un 4,5% en Panamá, un 4,1% en Chile y un 2,9% en México. Además, es menos probable que las empresas pequeñas inviertan en innovación, debido a que son las grandes compañías las que pueden distribuir los costos fijos de innovación con los ingresos de sus ventas, además de que, por su mismo tamaño, tienen más acceso al financiamiento y mayor posibilidades de contratar capital humano especializado.

La baja inversión pública en I+D se debe principalmente a la falta de un órgano público-privado que permita coordinar los esfuerzos institucionales existentes y la política de ciencia, tecnología e innovación a nivel nacional, además de la desactualización del marco institucional existente. En el país no existe suficiente inversión en I+D en comparación con países de renta similar. Durante los últimos 30 años, la inversión se ubicó entre el 0,2 y el 0,4% del PIB, mientras que el resto de América Latina invierte cerca del 0,67% del PIB. El país también tiene un bajo porcentaje de investigadores con respecto a la población y un reducido gasto en licencias en relación con el PIB. El sistema nacional de innovación se encuentra fragmentado y es preciso alinear mejor los objetivos frente a una proliferación de instrumentos con bajo nivel de recursos que compiten entre sí. Además, no existe una red de instituciones que sirvan como intermediarias entre las empresas y los programas públicos de apoyo a la innovación.

La desactualización del marco institucional se origina en la falta de una visión estratégica de la ciencia, tecnología e innovación a largo plazo que impide, a su vez, la coordinación y colaboración entre instituciones. Existen varias entidades públicas que destinan recursos o iniciativas al desarrollo de estas áreas, sin embargo, no se ha logrado su conducción bajo un solo ente que coordine la distribución de esfuerzos y recursos. La falta de coordinación entre instituciones da lugar a la duplicación de funciones, la ausencia de intermediación entre programas públicos y la falta de alineación de sus objetivos. En Costa Rica no existe una visión estratégica de largo plazo que permita evaluar los avances y que se use como referencia en la definición de políticas de innovación de los diferentes gobiernos.

Además, los recursos de apoyo al desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación han estado estancados durante mucho tiempo. El nivel de subsidios y cofinanciamiento públicos es uno de los más bajos de América Latina. Para subsanar este problema, se debería incorporar la diferenciación de actividades de acuerdo con sus niveles de complejidad e incertidumbre técnica. Esto se suma al ineficiente uso de recursos debido a que no se da un uso compartido a la infraestructura existente y no se potencia su vinculación entre agentes privados.

En conclusión, tras haber analizado los determinantes de la brecha de productividad e innovación que se relacionan con la baja inversión en investigación y desarrollo, se concluye que el principal determinante limitante de la productividad del parque empresarial costarricense es la poca inversión pública, ya que, con una inversión más elevada, el aparato estatal podría facilitar las condiciones para que las empresas logren incrementar su productividad y competitividad. Dichas condiciones tienen que ver con la mejora de determinantes como la infraestructura de I+D, la institucionalidad, el acceso a fuentes de financiamiento para inversión en I+D y la formación en ciencia, tecnología e innovación, factores en lo que las empresas basan muchos de sus procesos de investigación y desarrollo.

D. Conclusión y reflexiones finales

Tras haber analizado los determinantes de la brecha de productividad e innovación en Costa Rica, se concluye que el principal limitante de la productividad del parque empresarial es la heterogeneidad de la estructura productiva. A su vez, el limitante determinante de esta heterogeneidad es la heterogeneidad intersectorial, originada principalmente por la carencia de una visión estratégica productiva de largo plazo.

La importancia de esa visión estratégica radica en que permitiría establecer políticas, programas y proyectos dirigidos a mejorar diferentes temas que son transversales, pero que, si se enfocan hacia la mejora del aparato productivo nacional, podrían tener efectos no solo en el crecimiento sostenido de la economía —y con ello representar una solución integral a muchos de los problemas del país, como la desigualdad, la pobreza y el desempleo—, sino también en el déficit fiscal, que se ha convertido en uno de los principales problemas del país.

Anexo V.A1 Indicadores propuestos

- Índice de Desarrollo Social (IDS)
- Cantidad de empresas de la región Central/total de empresas del país
- Cantidad de empleo de la región Central/total de empleo del país
- Cantidad de exportaciones de la región Central/total de exportaciones del país
- Acceso a tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)
- Gasto en investigación y desarrollo (I+D) respecto del PIB (público y privado)
- Población económicamente activa (PEA) y ramas de actividad
- Porcentaje de la PEA ocupada que se encuentra asegurada (independiente/asalariada)
- PIB en términos de la PEA
- Matriz de insumo-producto (37x37)
- Índice Global de Innovación
- Facilidad para empezar un negocio (distancia a la frontera)
- Facilidad para resolver la insolvencia
- Facilidad para pagar impuestos
- Gasto en educación como porcentaje del PIB
- Gasto en investigación como porcentaje del PIB
- Notas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) en lectura, matemática y ciencia
- Graduados en ciencias e ingenierías
- Cantidad de investigadores por cada millón de habitantes
- Gasto bruto en I+D como porcentaje del PIB
- Formación bruta de capital como porcentaje del PIB
- Crédito al sector privado como porcentaje del PIB
- Protección a inversionistas minoritarios
- Gasto bruto en I+D de las empresas como porcentaje de PIB
- Colaboración entre la academia y la industria
- Cantidad de patentes registradas por nacionales

Cuadro V.A1.1
Disponibilidad de los indicadores propuestos

Indicador	Relevancia del indicador	Periodicidad	Fuente
Índice de Desarrollo Social (IDS)	Medición del rezago social	Base 2013	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)
Cantidad de empresas de la región Central/ total de empresas del país	Concentración geográfica de empresas	Anual	Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)
Cantidad de empleo de la región Central/ total de empleo del país	Concentración geográfica del empleo	Anual	MEIC
Cantidad de exportaciones de la región Central/total de exportaciones del país	Concentración geográfica de las exportaciones	Anual	MEIC
Acceso a tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)	Empresas con acceso a computadora e Internet	Anual	MEIC
Gasto en investigación y desarrollo (I+D) respecto del PIB (público y privado)	Inversión en I+D pública y privada	Anual	MEIC
Población económicamente activa (PEA) y ramas de actividad	Distribución del empleo por rama de actividad	Anual	Banco Central de Costa Rica (BCCR)
Porcentaje de la PEA ocupada que se encuentra asegurada (independiente/asalariada)	Seguridad social de la PEA	Anual	BCCR
PIB en términos de la PEA	Aporte de la PEA a la producción	Anual	BCCR
Matriz de insumo-producto (37x37)	Representación simplificada de la economía (análisis detallado del proceso de producción y la utilización de los productos elaborados e importados por el país, y del ingreso generado por las diversas actividades económicas en un período determinado)	Base 2011	BCCR
Índice Mundial de Innovación	The Global Innovation Index	Anual	Cornell University, INSEAD y Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)
Facilidad para empezar un negocio (distancia a la frontera)	Índice de facilidad para hacer negocios	Anual	Banco Mundial
Facilidad para resolver la insolvencia	Índice de facilidad para hacer negocios	Anual	Banco Mundial
Facilidad para pagar impuestos	Índice de facilidad para hacer negocios	Anual	Banco Mundial
Gasto en educación como porcentaje del PIB	Instituto de Estadística de la UNESCO, base de datos en línea	Anual	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
Gasto en investigación como porcentaje del PIB	Instituto de Estadística de la UNESCO, base de datos en línea	Anual	UNESCO
Notas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) en lectura, matemática y ciencia	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE, base de datos en línea	Cada tres años	PISA
Graduados en ciencias e ingenierías	Instituto de Estadística de la UNESCO, base de datos en línea	Base 2011	UNESCO

Cuadro V.A1.1 (conclusión)

Indicador	Relevancia del indicador	Periodicidad	Fuente
Cantidad de investigadores por cada millón de habitantes	Instituto de Estadística de la UNESCO, base de datos en línea	Base 2011	UNESCO
Gasto bruto en I+D como porcentaje del PIB	Instituto de Estadística de la UNESCO, base de datos en línea	Base 2011	UNESCO
Formación bruta de capital como porcentaje del PIB	World Economic Outlook Database	Anual	Fondo Monetario Internacional (FMI)
Crédito al sector privado como porcentaje del PIB	Banco Mundial, base de datos en línea	Base 2010-2014	Banco Mundial
Protección a inversionistas minoritarios	Índice de facilidad para hacer negocios	Anual	Banco Mundial
Gasto bruto en I+D de las empresas como porcentaje de PIB	Instituto de Estadística de la UNESCO, base de datos en línea	Base 2011	UNESCO
Colaboración entre la academia y la industria	Encuesta de opinión	Anual	Foro Económico Mundial
Cantidad de patentes registradas por nacionales	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), base de datos en línea; World Economic Outlook Database	Anual	OMPI y FMI

Fuente: Elaboración propia.

VI. La brecha de infraestructura

Introducción

El desarrollo de la infraestructura vial en un país constituye una condición necesaria para lograr una trayectoria de crecimiento sostenido y equitativo a mediano y largo plazo. El avance en materia de infraestructura no solo es un tema fundamental para el desarrollo humano, sino que también permite un mayor acceso a oportunidades laborales y empresariales, un adelanto en lo que respecta a servicios y transporte de mercancías, y, por ende, una mejora en la competitividad del país.

Costa Rica mantiene un importante rezago en el desarrollo de su infraestructura. Según el *Sexto Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada de Costa Rica, 2014-2015*, preparado por el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME) de la Universidad de Costa Rica, el país presenta un atraso en infraestructura de aproximadamente 35 años y un presupuesto de menos de la tercera parte de lo que se necesita, por lo que más del 74% de la red vial nacional está en malas condiciones.

Pese a que el país cuenta con una gran cobertura vial, la calidad no acompaña. Según datos a 2013, el 64% de la red vial nacional asfaltada se encuentra calificada como Deficiente y Muy deficiente. En comparación con otros países de América Latina, Costa Rica se encuentra en la posición 8 en el pilar de Infraestructura del Índice de Competitividad Global (ICG) y en la posición 17 en el indicador de Calidad de las carreteras, lo que muestra que el país tiene una brecha negativa en esta materia. Además, existen grandes disparidades internas: la calidad de las carreteras es mejor en la red vial nacional que en la red vial cantonal debido a las diferencias en materia de intervención en estas redes (más adelante se ahondará en estas diferencias).

Esta brecha de infraestructura se refleja, entre otras cosas, en la tendencia creciente en los niveles de congestión vial a nivel nacional y en las deficiencias de infraestructura e insuficiencia del equipamiento de los puertos, como se señala en el *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”*. El congestiónamiento vial a nivel nacional es un asunto cotidiano que representa una pérdida de recursos para los ciudadanos y las empresas, que se manifiesta en distintas formas: incremento

del gasto en combustible, prolongados tiempos de desplazamiento en trayectos cortos, pérdida de calidad de vida y contaminación ambiental, sobre todo en la Gran Área Metropolitana.

Al respecto, en el Plan Nacional de Transportes de Costa Rica, 2011-2035 se señala como principales limitantes del sector a los incluidos en el cuadro VI.1¹.

Cuadro VI.1
Costa Rica: principales limitantes del sector de transporte

Compleja e inapropiada organización institucional que crea tanto redundancias como lagunas de responsabilidad
Complejo e ineficiente marco legal general y específico que dificulta el desarrollo de las infraestructuras
Existencia de organismos con capacidad de decisión, no especializados en el sector de transporte
Limitación presupuestaria general, bajo nivel de impuestos y limitación de gasto del Ministerio
Interferencias en la planificación de infraestructuras entre organismos del sector
Bajo nivel de capacitación del sector (público y privado)
Inventario, demarcación y categorización de infraestructuras
Mal estado de conservación de infraestructuras o problemas operativos de algunas de ellas

Fuente: Plan Nacional de Transportes de Costa Rica, 2011-2035, Ministerio de Obras Públicas y Transporte de Costa Rica (MOPT), septiembre de 2011, pág. 48.

Sobre la base de la metodología del diagnóstico de las brechas y el árbol de decisión, los mismos limitantes que se señalan en el Plan Nacional de Transportes se agruparon en un conjunto de determinantes y subdeterminantes, y se ordenaron según las principales líneas de causalidad observadas. Así, se identificaron tres determinantes principales: las deficiencias en mantenimiento preventivo, los problemas de gobernanza-autoridad de la rectoría y la insuficiente inversión en infraestructura.

Las deficiencias en mantenimiento preventivo se reflejan en el hecho de que el 74% de la red vial nacional está en una condición entre regular (33,4%) y deficiente (41,7%), y de los 5.280 kilómetros asfaltados de carreteras nacionales con que cuenta el país, un 12% (unos 600 kilómetros) está en pésimo estado y necesita de una intervención urgente.

Los problemas de gobernanza-autoridad de la rectoría afectan tanto la planificación como la ejecución de proyectos de la infraestructura vial. Estos problemas incluyen la desconcentración de la administración de las carreteras, así como la limitada comunicación interinstitucional que acentúa los problemas de mantenimiento de las carreteras y el desarrollo de infraestructura nueva en el mediano y largo plazo.

El tercer determinante es la insuficiente inversión en infraestructura. La inversión en el sector de transporte en el período 2000-2015 ha mostrado un comportamiento inestable y se situó en un promedio del 1,03%, por debajo del valor registrado por otros países de América Latina. A su vez, la insuficiente inversión en infraestructura se explica por la falta de financiamiento a causa de la brecha fiscal y por la demora en la ejecución, que, a su vez, se debe a la demora en los procesos de adjudicación y, sobre todo,

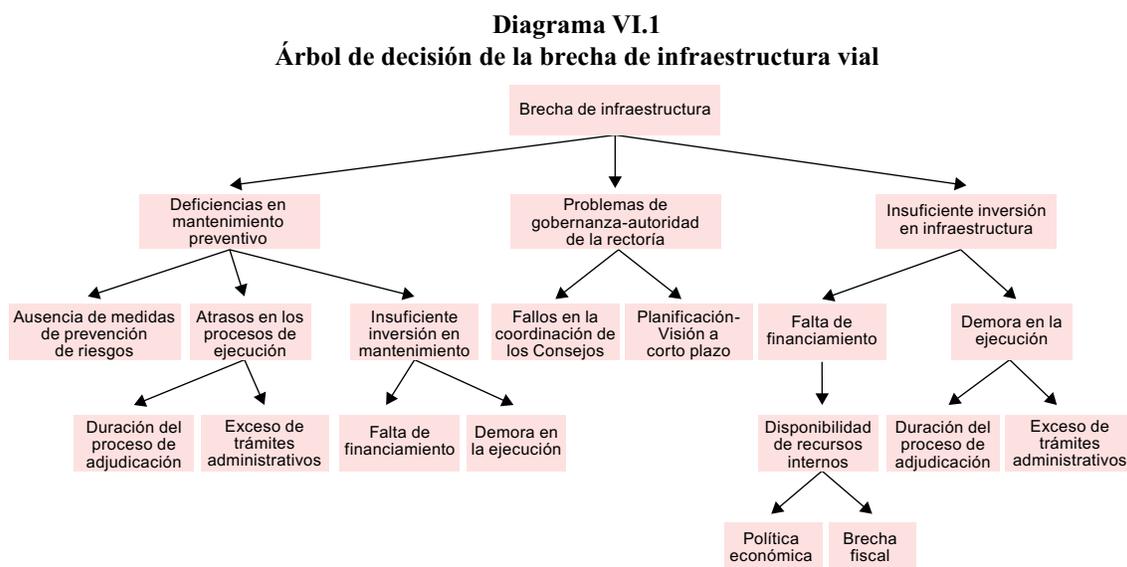
¹ El Plan Nacional de Transportes, 2011-2035 es la herramienta que permite tener un norte claro de las acciones que debe emprender el país en materia de transporte para los próximos 25 años. Este Plan, que ha permitido conocer las necesidades de inversión en los diferentes modos de transporte y tener clara la prioridad de las inversiones, se ajusta a los intereses estratégicos nacionales y tiene continuidad temporal y una adecuada conexión entre los diferentes subsectores que integran el sector de transporte. El propósito es hacer propuestas intermodales que sirvan de guía para la formulación del resto de los planes según su jerarquía, por lo que contiene dos grandes horizontes temporales: uno a 2018 y otro a 2035. Por otra parte, el Plan es el referente a partir del cual toman forma el Plan Estratégico Sectorial (PES), con los planes maestros correspondientes para la planificación a mediano plazo, y el Plan Nacional de Desarrollo (PND), para la planificación a corto plazo.

a un exceso de trámites administrativos. Este último subdeterminante se ve propiciado por una compleja e inapropiada organización institucional, que crea tanto redundancias como lagunas de responsabilidad, y por la existencia de organismos con capacidad de decisión no especializados en el sector de transporte.

Este capítulo consta de cuatro secciones y un anexo. En la sección A se presenta de manera sucinta el árbol de decisión de la brecha de infraestructura vial, con sus respectivos determinantes y subdeterminantes. En la sección B se aplica la metodología del diagnóstico diferencial para primero revisar la relevancia de la brecha de infraestructura vial en Costa Rica en sus dimensiones de cobertura y calidad, y después analizar los determinantes que causan y alimentan la existencia de la brecha. En la sección C se presentan las conclusiones y reflexiones finales. Por último, en el anexo se detallan los principales indicadores utilizados en el capítulo.

A. Árbol de decisión de la brecha de infraestructura vial

Sobre la base de la metodología del diagnóstico de las brechas y el árbol de decisión (véase el diagrama VI.1), se identificaron tres determinantes principales: las deficiencias en mantenimiento preventivo, los problemas de gobernanza-autoridad de la rectoría y la insuficiente inversión en infraestructura.



Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN), 2016.

El primer determinante —las deficiencias en mantenimiento preventivo— tiene, a su vez, los siguientes subdeterminantes: ausencia de medidas de prevención de riesgos, atrasos en los procesos de ejecución e insuficiente inversión en mantenimiento.

El segundo determinante —los problemas de gobernanza asociados a la autoridad de la rectoría— tiene como subdeterminantes los fallos en la coordinación de los Consejos, que, tal como se mostrará en el análisis, es uno de los más limitantes para esta brecha, y la planificación con visión a corto plazo.

El tercer determinante —la insuficiente inversión en infraestructura— tiene asociados los siguientes subdeterminantes: la falta de financiamiento y la demora en la ejecución. Según los resultados del análisis, este último también representa uno de los más limitantes para esta brecha.

En la sección B se analizan, en primer lugar, las diferentes dimensiones de la brecha (cobertura y calidad), para establecer la relevancia de la brecha de infraestructura vial y cuál de las dos dimensiones

es la realmente limitante. Después se analizan los tres determinantes principales y sus subdeterminantes, con la ayuda de los indicadores correspondientes, para identificar las restricciones más limitantes.

B. Análisis de la brecha de infraestructura vial en Costa Rica

En esta sección, se aplica el método del diagnóstico diferencial a la brecha de infraestructura vial y sus determinantes, siguiendo las líneas causales establecidas en el árbol de decisión (véase el diagrama VI.1).

Primero, con el fin de verificar si en el país realmente existe una brecha de infraestructura vial, se analizan dos dimensiones de dicha infraestructura: la cobertura y la calidad. Para la dimensión “cobertura de la infraestructura vial” se analiza la longitud de la red vial nacional y cantonal, y se utiliza como punto de referencia externo la densidad vial de Costa Rica en comparación con otros países de la región. Para la dimensión “calidad de la infraestructura vial” se utiliza como punto de referencia interno la información del estado de la red vial nacional y de la red vial cantonal. Además, se usa como punto de referencia externo el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial durante el período 2015-2016, donde Costa Rica se encuentra en el puesto 115 entre 140 países con respecto a la calidad de carreteras.

Una vez establecida la relevancia de las diferentes dimensiones de la brecha, se sigue con el análisis de sus respectivos determinantes y subdeterminantes para identificar cuáles son los más limitantes en el contexto actual de Costa Rica.

1. Diferentes dimensiones de la brecha de infraestructura vial

a) Cobertura

Según el Ministerio de Obras Públicas y Transportes de Costa Rica (MOPT), la longitud de la red vial nacional y cantonal en 2013 era de 42.868 km, de los cuales 7.781 km corresponden a la red vial nacional y 35.087 km pertenecen a la red vial cantonal. De los 7.781 km de la red vial nacional, se encuentran asfaltados 5.280 km (véase el cuadro VI.2)².

Cuadro VI.2
Costa Rica: longitud de la red vial, según el tipo de red
(En kilómetros)

Total ^a	42 868
Red vial nacional ^b	7 781
Red vial cantonal ^c	35 087

Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Transporte de Costa Rica (MOPT), Dirección de Planificación Sectorial, Departamento Medios de Transporte.

^a No incluye 123,79 km de rutas de travesía, cuya administración le compete al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).

^b Información a diciembre de 2013.

^c Información a octubre de 2014.

En la comparación internacional, en 2013 Costa Rica cuenta con 83,96 km/100 m² —lo que muestra un incremento de 7 puntos en comparación con 2010— y supera a México, Panamá y otros países de la región (véase el cuadro VI.3).

² *Anuario Estadístico del Sector Transporte*, Ministerio de Obras Públicas y Transportes de Costa Rica (2013).

Cuadro VI.3
Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Panamá: densidad vial, 2010-2013
(En km/100m²)

País	2010	2011	2012	2013
Costa Rica	76,46	83,10	83,83	83,96
Panamá	20,31	20,62	20,92	20,94
Honduras	12,78	12,82	13,18	13,43
Guatemala	14,75	15,05	15,20	15,36
México	19,13	19,25	19,43	19,48

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En este sentido, en relación con el punto de referencia externo de la densidad vial, la cobertura no parece una dimensión limitante de la brecha de la infraestructura vial. Sin embargo, pese a que la cobertura vial es alta, la calidad no acompaña. Como se verá más adelante, el 64% de la red vial nacional asfaltada se encuentra clasificada como Deficiente y Muy deficiente.

b) Calidad

i) Red vial nacional asfaltada

El Índice de Regularidad Internacional (IRI) mide las irregularidades superficiales del pavimento, lo que permite analizar el impacto de la condición de las carreteras pavimentadas en el desgaste vehicular, la velocidad de transporte, el consumo de combustible y la accesibilidad³. El IRIR se aplica a los 5.280 km de la red vial nacional asfaltada para evaluar la condición en la que se encuentra, clasificándose en rangos de Muy buena, Buena, Regular, Deficiente y Muy deficiente (véase el cuadro VI.4).

Cuadro VI.4
Costa Rica: condición de la red vial nacional asfaltada, según el Índice de Regularidad Internacional (IRI), 2013^a

Rango del IRI	Superficie de rodamiento	
	<i>(en kilómetros)</i>	<i>(en porcentajes)</i>
Muy buena	0-1,0 m/km	0
Buena	1,0-1,9 m/km	149
Regular	1,9-3,6 m/km	1 718
Deficiente	3,6-6,4 m/km	2 294
Muy deficiente	Mayor a 6,4 m/km	1 119
Total general		5 280
		100

Fuente: Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de Costa Rica (LANAMME), 2013.

^a El Índice de Regularidad Internacional (IRI) es uno de los indicadores más importantes de la calidad de una carretera.

Mientras que a nivel nacional Costa Rica presenta un 64% de la red vial nacional asfaltada en condición Deficiente o Muy deficiente, a nivel de las provincias, la que cuenta con más kilómetros en esas condiciones es Alajuela (846 km) seguida por Guanacaste (664 km) (véase el cuadro VI.5).

³ Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME).

Cuadro VI.5
Costa Rica: condición de la red vial nacional asfaltada, por provincia, según el Índice de Regularidad Internacional (IRI), 2013^a
(En kilómetros)

Provincia	Cantidad de km	Muy buena	Buena	Regular	Deficiente	Muy deficiente
San José	849	...	33	196	422	197
Alajuela	1 243	...	8	389	453	393
Cartago	468	...	...	98	231	139
Heredia	269	...	7	85	102	76
Guanacaste	1 012	...	10	337	526	138
Puntarenas	952	...	42	419	354	137
Limón	487	...	50	193	205	38
Total	5 280	...	149	1 718	2 294	1 119

Fuente: Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de Costa Rica (LANAMME), 2013.

^a El Índice de Regularidad Internacional (IRI) es uno de los indicadores más importantes de la calidad de una carretera.

No obstante lo expuesto, las provincias más afectadas según la relación entre los kilómetros de red vial nacional asfaltada y la cantidad de kilómetros en condición Deficiente y Muy deficiente son Cartago y San José, con un 79,05% y un 72,91%, respectivamente (véase el cuadro VI.6).

Cuadro VI.6
Costa Rica: relación entre kilómetros de red vial nacional asfaltada y cantidad de kilómetros en condición Deficiente y Muy deficiente
(En porcentajes)

Provincia	
San José	72,91
Alajuela	68,06
Cartago	79,05
Heredia	66,17
Guanacaste	65,61
Puntarenas	51,57
Limón	49,89

Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN), sobre la base de datos del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de Costa Rica (LANAMME), 2013.

ii) Red vial cantonal

La red vial cantonal se evalúa según la superficie de rodamiento —pavimento, lastre y piedra— en los rangos Buena, Regular y Mala. Según datos del MOPT, de los 35.087 km de red vial cantonal, 6.547 km pertenecen a carreteras pavimentadas y 28.540 km corresponden a carreteras de lastre y tierra. El 57% de las carreteras pavimentadas se encuentra en una condición buena, mientras que el 50% de las carreteras de lastre y tierra está en malas condiciones (véase el cuadro VI.7).

Cuadro VI.7
Costa Rica: condición de la red vial cantonal, según superficie de rodamiento, 2013^a

Condición de superficie	Total general	Superficie de rodamiento			
		Pavimento		Lastre y tierra	
		(en kilómetros)	(en porcentajes)	(en kilómetros)	(en porcentajes)
Total	35 082	6 547	100	28 539	100
Buena	7 515	3 746	57	3 773	13
Regular	12 581	1 950	30	10 631	37
Mala	14 986	851	13	14 135	50

Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Transportes de Costa Rica (MOPT), Dirección de Planificación Sectorial, Departamento Medios de Transporte.

^a Datos estimados sobre la base del inventario de la red vial cantonal del Sistema Integrado de Gestión Vial (SIGVI).

iii) Comparación internacional

La relevancia de la dimensión de la calidad de la infraestructura vial en la brecha también se puede observar al analizar el rango bajo de Costa Rica en términos de calidad de las carreteras en comparación con otros países de América Latina. Para esto se utiliza el pilar de Infraestructura con el indicador de Calidad de las carreteras del Índice de Competitividad Global.

El Índice de Competitividad Global está conformado por tres subíndices divididos en pilares, que, a su vez, se componen de un conjunto de indicadores cualitativos y cuantitativos que se calculan a partir de un peso que se otorga por procedimientos estadísticos. La metodología de cálculo consiste en el establecimiento de una escala de 1 a 7, en la que 1 se muestra como la posición más desfavorable y 7 es la más favorable. Posteriormente, se realiza el cálculo de cada subíndice para a continuación realizar un promedio entre ellos que da como resultado el Índice de Competitividad Global.

Uno de los pilares del subíndice de Requerimientos básicos es el de Infraestructura, que se compone de 8 indicadores, uno de los cuales es la Calidad de las carreteras. En el Índice de Competitividad Global 2014-2015, Costa Rica se ubicó en la posición 73 entre 144 países en este pilar y en la posición 119 en este indicador (véase el cuadro VI.8).

Cuadro VI.8
Índice de Competitividad Global, Indicador de Calidad de las carreteras, 2010-2015

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Valor	2,7	2,9	2,5	2,5	2,7	2,8
Posición	107	111	124	131	125	119

Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), 2015, sobre la base del informe 2014-2015 del Índice de Competitividad Global.

En comparación con otros países de América Latina, Costa Rica se encuentra en la posición 8 en el pilar de Infraestructura (véase el cuadro VI.9) y en la posición 17 en el indicador de Calidad de las carreteras (véase el cuadro VI.10), lo que demuestra una brecha negativa para el país en esta materia.

Cuadro VI.9
América Latina: pilar de Infraestructura, 2015

	País	Posición	Valor
1	Panamá	40	4,8
2	Chile	49	4,6
3	Uruguay	54	4,5
4	El Salvador	57	4,3
5	Puerto Rico	58	4,3
6	México	65	4,2
7	Guatemala	67	4,2
8	Costa Rica	73	4,1
9	Brasil	76	4,0
10	Jamaica	80	3,8
11	Colombia	84	3,7
12	Suriname	86	3,6
13	Perú	88	3,5
14	Argentina	89	3,5
15	República Dominicana	98	3,3
16	Nicaragua	99	3,2
17	Honduras	102	3,2
18	Bolivia (Estado Plurinacional de)	109	3,0
19	Guayana	110	2,9
20	Paraguay	117	2,7
21	Venezuela (República Bolivariana de)	121	2,6
22	Haití	138	2,0

Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), 2015, sobre la base del informe 2014-215 del Índice de Competitividad Global.

Cuadro VI.10
América Latina: indicador de Calidad de las carreteras, 2015

	País	Posición	Valor
1	Puerto Rico	29	5,2
2	Chile	31	5,1
3	Panamá	44	4,7
4	El Salvador	47	4,6
5	México	52	4,4
6	República Dominicana	53	4,4
7	Suriname	70	4,0
8	Guatemala	78	3,7
9	Jamaica	84	3,7
10	Nicaragua	88	3,6
11	Uruguay	90	3,5
12	Bolivia (Estado Plurinacional de)	95	3,3
13	Honduras	96	3,3
14	Perú	102	3,2
15	Guayana	103	3,2
16	Argentina	110	3,0
17	Costa Rica	119	2,8
18	Brasil	122	2,8
19	Colombia	126	2,7
20	Venezuela (República Bolivariana de)	127	2,6
21	Paraguay	133	2,5
22	Haití	136	2,4

Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), 2015, sobre la base del informe 2014-215 del Índice de Competitividad Global.

En suma, mientras la cobertura vial no evidencia una brecha importante en comparación con otros países de la región, el país tiene una evidente brecha en la dimensión de calidad de la infraestructura vial, si comparamos su calidad con la del resto de los países de América Latina. Esta conclusión, al analizar la posición del país en el indicador de Calidad de las carreteras del Índice de Competitividad Global se confirma el estancamiento en niveles bajos en esta materia. Esto se suma a una brecha interna en donde la calidad de las carreteras es mejor en la red vial nacional que en la red vial cantonal debido a las diferencias en intervención en ambas redes, que se analizarán en la sección B.3 de este capítulo.

En el resto de esta sección se analizan los determinantes y subdeterminantes de la brecha, identificados en el árbol de decisión (véase el diagrama VI.1). Se comienza con un análisis de las deficiencias en mantenimiento preventivo.

2. Deficiencias en mantenimiento preventivo

Las deficiencias en mantenimiento preventivo constituyen uno de los tres principales determinantes para la brecha de infraestructura vial dentro del árbol de decisión. Hasta los años ochenta, en Costa Rica se invirtieron cuantiosos montos de recursos para construir una red vial extensa, esfuerzo que ha sido exitoso hasta nuestros días, con niveles de cobertura de la red nacional muy superiores en comparación con Panamá y los países de Centroamérica. Sin embargo, en esa década el país experimentó una aguda crisis económica que afectó la disponibilidad de recursos para infraestructura pública en general, y para la red vial en particular.

Durante la década de 1990 y en la primera década del presente siglo, la inversión pública en infraestructura de transporte reportó menos de un 1% del PIB, cifra que contrasta con el nivel medio de inversión pública en América Latina del 4,4% del PIB en 2006. Esta situación ha incidido en un deterioro progresivo de la infraestructura vial y ocasionó un rezago de aproximadamente 35 años.

En el *Sexto Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada de Costa Rica, 2014-2015*, preparado por el LANAMME de la Universidad de Costa Rica, se destaca que el país presenta un atraso en infraestructura de aproximadamente 35 años y un presupuesto de menos de la tercera parte de lo que se necesita, por lo que más del 74% de la red vial nacional está en una condición entre regular (33,4%) y deficiente (41,7%).

Dicha institución concluyó que un 12% de los 5.280 km asfaltados de carreteras nacionales con que cuenta el país necesita de una intervención urgente, pues ese porcentaje de la red vial (unos 600 km) está en pésimo estado, por lo que el mantenimiento preventivo es vital para contar con una infraestructura de calidad y con una funcionalidad del 100%. El mantenimiento preventivo se aplica para prolongar la durabilidad de las carreteras durante el máximo de tiempo posible, lo que significa que las inversiones a realizar son menores en comparación con otro tipo de mantenimiento.

De esto se deduce que el rezago en mantenimiento preventivo es un determinante limitante, ya que las carreteras en malas condiciones están asociadas a elevados costos de operación vehicular para los usuarios, bajas velocidades de operación y altos niveles de congestión y contaminación ambiental.

a) Ausencia de medidas de prevención de riesgos

De acuerdo con el árbol de decisión de la brecha de infraestructura vial, un subdeterminante de las deficiencias en mantenimiento preventivo es la ausencia de medidas de prevención de riesgos.

Según consulta realizada al Proceso de Gestión Ambiental y Social (PGAS) del MOPT, pese a que existe una metodología elaborada por el MIDEPLAN referente al análisis de amenazas naturales para proyectos de inversión pública en etapa de perfil, en Costa Rica se considera que una acción que conllevaría a una notoria reducción del riesgo de desastres en los proyectos de infraestructura sería contemplar en los diseños finales de los proyectos, y no solo al inicio, acciones pertinentes orientadas a reducir y mitigar las eventuales afectaciones provocadas por la naturaleza.

En lo que corresponde a infraestructura vial, un aspecto analizado por el LANAMME es la resistencia de la vía al deslizamiento, es decir el poco agarre superficial del pavimento. Esta característica solo puede medirse en las carreteras con bajos niveles de deterioro, por lo que solo se pudieron hacer las pruebas en 2.684 km de los 5.268 km evaluados en todo el territorio.

El resultado muestra que el 20,63% de las vías tienen condiciones muy deslizantes ante la presencia de humedad, un 34,36% tienen condiciones deslizantes, un 44% son poco deslizantes y solo un 2,57% están en buena condición.

Para reducir los accidentes en carretera, el LANAMME propone a las autoridades nacionales que analicen los tramos de pavimento deslizante detectados en la evaluación, que apliquen tecnología moderna y que mejoren la superficie de ruedo. Esto mejorará las condiciones de seguridad y, por ende, salvaría muchas vidas.

Para el propósito del presente análisis, se concluye que la ausencia de medidas de prevención de riesgos no es una limitante respecto de la calidad de la infraestructura vial, ya que puede haber obras de infraestructura vial de calidad, pero, ante un eventual riesgo, estas pueden colapsar.

b) Atrasos en los procesos de ejecución

El segundo subdeterminante de las deficiencias en mantenimiento preventivo son los atrasos en los procesos de ejecución.

Según la Dirección de Análisis de Desarrollo del MIDEPLAN, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) ha estimado que por cada 500 millones de dólares que se inviertan en infraestructura, el empuje al crecimiento económico equivaldrá a 1 punto porcentual. En virtud de esta premisa, la proyección de crecimiento de la economía subiría cerca de 2 puntos porcentuales, hasta un 5,4%, en caso de que se ejecuten proyectos como la reconstrucción de la carretera San José-San Ramón, la ampliación de la carretera San José-Limón, la construcción de los pasos a desnivel en las rotondas de las Garantías Sociales y de La Bandera, la construcción del tramo norte del anillo de Circunvalación, la reparación del puente sobre el río Virilla en la autopista General Cañas, la ampliación del tramo Pozuelo-Jardines del Recuerdo y la construcción de la punta norte de la carretera San Carlos-San Ramón.

La realización de estos proyectos de infraestructura vial es fundamental para la reactivación de la economía, más aún en la presente coyuntura de débil crecimiento económico. Dicha cartera de proyectos suma 1.092 millones de dólares, en su mayoría financiados con créditos de organismos multilaterales, ante la escasez de recursos estatales para invertir en gasto de capital, que tampoco creció entre 2014 y 2015.

El principal problema es que la mayoría de esos proyectos de infraestructura aún no están en etapa de ejecución, por lo que el ingreso de ese dinero a la economía tardará más de lo previsto.

Entre los problemas que se presentan, y que ocasionan atrasos en la ejecución de los proyectos mencionados, se encuentran temas de preinversión pendientes, tales como: elaboración del diseño final de las obras, procesos de expropiaciones prolongados, reasentamientos de afectados, estudios socioambientales, dificultades para la conformación y entrada en funcionamiento de las unidades ejecutoras, limitaciones presupuestarias para contratar personal y de recursos para apoyo logístico, retrasos en los procesos de contratación de estudios y ejecución de obras, procesos de contratación administrativa muy amplios debido a objeciones y apelaciones, e inadecuado mapeo de grupos involucrados.

A continuación, se presenta una breve descripción de los elementos citados facilitada por el jefe del Proceso de Gestión del Financiamiento de los Proyectos del MOPT.

En referencia a los temas de preinversión pendientes (diseños finales, estudios socioambientales y de prefactibilidad y factibilidad, entre otros), se considera que el sector de transporte e infraestructura —conformado por el MOPT, el Consejo de Seguridad Vial, el Consejo Nacional de Vialidad, el Consejo de Transporte Público, la Dirección General de Aviación Civil, el Consejo Nacional de Concesiones,

el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP), el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)— tiene una baja capacidad técnica para la definición de proyectos y, en particular, para establecer, entre otras cosas, su alcance y sus componentes. Esto evidencia una débil planificación en la fase de preinversión, lo que se complica más ante la descoordinación interinstitucional y la falta de claridad en las funciones, que propicia que no se identifiquen oportunamente las necesidades de una problemática en particular ni se coordinen las acciones para su resolución integral. Esto último hace que no se estudien en forma paralela otras obras o acciones conexas entre proyectos. También se visualiza que los programas y proyectos no están enmarcados en un paradigma de desarrollo sostenible y en una perspectiva territorial.

Por otra parte, se ha identificado que no existen o no se conforman equipos de trabajo adecuados y que el presupuesto para el financiamiento de estudios de preinversión es escaso (por administración y por contrato). Esto ha provocado que se utilicen los endeudamientos externos aprobados para financiar, por ejemplo, estudios y diseños; es decir que no se agota la fase de preinversión para después pasar a la de inversión, sino que ambas etapas se traslapan, con los consecuentes inconvenientes que esto provoca (ineficiencias de todo tipo).

Ante esta situación, también existe un inadecuado manejo del tema de las expropiaciones, ya que esta labor tampoco se trabaja desde la fase inicial de formulación del proyecto. Esto se agrava ante la falta de recursos públicos, o la ineficiencia en su utilización, la falta de diseños adecuados y la existencia de temas sociales no resueltos, por lo que estos temas (diseños finales, levantamiento de planos catastrados, mosaico de expropiaciones, reasentamientos involuntarios cuando proceden y demás) se tratan de resolver con los recursos de los empréstitos aprobados, lo que hace que las unidades ejecutoras tengan que completar tareas pendientes de preinversión, cuando no deberían encargarse de eso, sino de ejecutar las obras.

En cuanto a las dificultades para la conformación y entrada en funcionamiento de las unidades ejecutoras, esto se debe principalmente a que hay que buscar personal de planta del MOPT o del órgano ejecutor del programa o proyecto en cuestión, pero esta tarea se enfrenta a escasez de recursos humanos debidamente capacitados en el sector público. Además, los programas y proyectos requieren de personal gerencial y profesional con experiencia en proyectos complejos y de un alto monto de inversión. El personal debe recibir una remuneración acorde con sus conocimientos y experiencia, lo cual no existe en el sector público, por lo que es difícil encontrar estos “perfiles” en las planillas regulares del MOPT y sus órganos adscritos. En virtud de esta situación, se realizan gestiones ante la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda (STAP) para la creación de plazas temporales, principalmente, para la clase gerencial y profesional, un tema que tampoco ha sido fácil de resolver por las limitaciones presupuestarias y las restricciones al gasto decretadas por el Gobierno de Costa Rica para la contratación de personal y el suministro de los recursos necesarios para apoyo logístico.

Los retrasos en los procesos administrativos de contratación de estudios y ejecución de obras se deben a la rigidez de los trámites presupuestario-administrativos, la falta de experiencia de algunos funcionarios de las unidades ejecutoras, y de apoyo a estas unidades, en procedimientos de contratación de conformidad con las normas de los organismos financieros internacionales, es decir, la ejecución especial vía contratos de préstamo (los procedimientos caen en la tramitología ordinaria del órgano ejecutor, lo cual se agrava debido a problemas de coordinación y comunicación a nivel interno, así como entre distintas instituciones clave en la interacción del proyecto).

Por otra parte, y en línea con lo expuesto, se puede indicar que todos estos aspectos, que juntos causan importantes atrasos en los procesos de ejecución, son limitantes, en virtud de que la no realización o ejecución de alguno de ellos ocasiona demoras en la realización de todo el proyecto⁴.

⁴ Este tema también se trata en la sección B.4.

c) Insuficiente inversión en mantenimiento

El tercer subdeterminante de las deficiencias en mantenimiento preventivo es la insuficiente inversión en mantenimiento.

A nivel internacional, en algunos países de América Latina y el Caribe, la inversión en infraestructura con respecto al PIB ha sido progresivamente decreciente, lo que podría transformarse en una grave restricción del crecimiento y el desarrollo. No obstante, algunos países se mantienen estables mientras que otros presentan una participación mayor. En el cuadro VI.11 se puede observar este comportamiento en el período 1980-2008.

Cuadro VI.11
América Latina (países seleccionados): inversión en infraestructura, 1980-2008
(En porcentajes del PIB)

País	1980-1985	1996-2001	2002-2006	2007-2008
Argentina	3,0	1,5	1,3	2,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,8	7,3	5,5	4,8
Brasil	5,2	2,4	1,3	2,3
Chile	3,2	5,6	2,3	1,9
Colombia	3,9	5,8	1,9	2,0
México	2,5	1,2	1,4	1,3
Perú	2,0	2,3	2,0	3,6

Fuente: Perrotti, D. y R. Sánchez (2011), “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe”, *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 153 (LC/L.3342), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

A nivel nacional, en el *Sexto Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada de Costa Rica, 2014-2015* se indica que los resultados de la campaña de evaluación de la red vial llevada a cabo entre 2014 y 2015 muestran que Costa Rica invirtió 17.130 millones de colones costarricenses en proyectos de conservación vial, pero esto no fue suficiente para lograr el objetivo de recuperar los tramos de la red vial nacional a los que se destinaron esos recursos. Esta cifra representa un 24,1% del total presupuestado en conservación vial entre 2014 y 2015, que fue de 70.910 millones de colones costarricenses.

En comparación con el *Quinto Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada de Costa Rica*, el monto invertido aumentó alrededor de 4.130 millones de colones costarricenses. Los 13.000 millones de colones costarricenses utilizados en el período 2012-2013 representaron un 22% de los 67.000 millones de colones costarricenses que el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) había presupuestado en aquel momento.

“Aunque se pueden observar algunas mejorías, éstas se logran en rutas donde la condición de deterioro ameritaba intervenciones mayores, tales como rehabilitaciones o reconstrucciones y que fueron intervenidas básicamente con actividades de conservación tales como sobrecapas delgadas o bacheos, lo cual implicó una enorme inversión”, se lee en el informe entregado por el LANAMME.

De acuerdo con el LANAMME, la inversión se utilizó en mejoras que inciden solo en la superficie del pavimento, práctica que, según ellos, lleva a una “gran fragilidad” de las rutas y a una “alta probabilidad” de que estas inversiones no tengan la durabilidad deseada.

Por otra parte, se cuenta con un Plan Nacional de Transportes para el período 2011-2035 con el que principalmente se pretende rehabilitar y rediseñar la red de alta capacidad conformada por 1.679 km a lo largo y ancho del país, así como la red de vías regionales de 1.725 km. No obstante, el Estado no tiene los recursos para concretar este plan.

Para la red de alta capacidad se requiere una inversión total de 12.174 millones de dólares y para la red regional se necesitan 8.800 millones de dólares. Según los cálculos del Plan Nacional de Transportes, para que el país concrete esta propuesta se debe tener en las arcas 761 millones de dólares al año, pero del presupuesto nacional solo se destinan a la modernización y mejora de carreteras unos 220 millones de dólares.

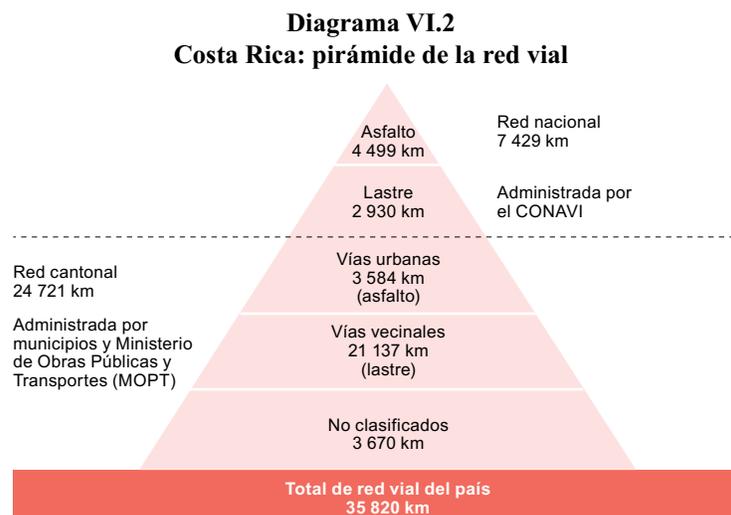
La insuficiente inversión en mantenimiento correctivo es un determinante limitante, ya que causa el deterioro de la infraestructura que, a su vez, está relacionado con el incremento de los costos de operación, las bajas velocidades de operación y los altos niveles de congestión y de contaminación ambiental.

3. Problemas de gobernanza-autoridad de la rectoría

Según el árbol de decisión, el segundo determinante principal de la brecha de infraestructura vial son los problemas de gobernanza-autoridad de la rectoría.

La rectoría en materia de infraestructura vial en Costa Rica está en manos de la figura del ministro del MOPT, con dependencias adscritas a este, como órganos completamente desconcentrados, tal como el Consejo Nacional de Vialidad, que se encarga de la red vial nacional. Por otro lado se encuentran las municipalidades, que tienen a su cargo la denominada red vial cantonal. La resultante desconcentración de la administración de las carreteras, así como la limitada comunicación interinstitucional, que acentúa los problemas de mantenimiento de las carreteras y de desarrollo de nueva infraestructura en el mediano y largo plazo, hace que los problemas de gobernanza-autoridad de la rectoría se puedan identificar como un determinante limitante.

Las diferencias en el tratamiento, elaboración y mantenimiento de la red vial nacional y la red vial cantonal, así como la diferencia en kilómetros cuadrados entre una y otra red vial, deja en evidencia la brecha interna en infraestructura de carreteras que enfrenta el país, en donde la desconcentración del poder deja en manos de tres instituciones la coordinación para el desarrollo de infraestructura en carreteras, lo que resulta en una infraestructura de calidad deficiente (véase el diagrama VI.2).



Fuente: Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).

El determinante de gobernanza tiene, a su vez, dos subdeterminantes que se analizan a continuación: los fallos en la coordinación de los Consejos y la falta de planificación a largo plazo.

a) Fallos en la coordinación de los Consejos

Como primer subdeterminante de los problemas de gobernanza-autoridad de la rectoría se analizan los fallos en la coordinación de los Consejos.

La organización del tratamiento de infraestructura de transporte está a cargo del MOPT, que, a su vez, tiene órganos adscritos denominados Consejos. Estos Consejos trabajan en diferentes áreas: mantenimiento de carreteras, concesiones, puertos-aeropuertos, ferrocarriles y seguridad vial.

El CONAVI, creado en 1998 mediante la Ley de creación del CONAVI, comenzó a funcionar en 1999 y tiene a su cargo lo referente a la infraestructura de carreteras. Su creación, con el propósito de mejorar la administración de las carreteras nacionales, fue estimulada por organismos internacionales como el Banco Mundial e inspirada en experiencias de otros países de América Latina, como la Argentina, Chile y Colombia.

El otro Consejo con relevancia en materia de infraestructura de transportes es el Consejo Nacional de Concesiones, creado en 1998 con la Ley núm. 7762, “Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos”, que representa la amalgama entre el sector público y el sector privado en materia de infraestructura y proyectos a gran escala que pueden concesionarse. Estos se identifican y concesionan con el fin de generar inversión extranjera en el país.

b) Procedimiento de concesión de una obra

Según el Decreto Ejecutivo núm. 35.374 del 2 de julio de 2009, el proceso de concesión se inicia con la realización de los estudios de factibilidad para el proyecto de inversión. Entonces la junta directiva toma la decisión de concesionarlo y se lo comunica al Ministerio de Planificación Económica. En esta vía hay dos formas de realizar los proyectos: por medio de iniciativa pública o por medio de iniciativa privada. Los proyectos de iniciativa privada se rigen según el Reglamento de los Proyectos de Iniciativa Privada de Concesión de Obra Pública o de Concesión de Obra Pública con Servicio Público, que define los proyectos de iniciativa privada como “...la propuesta y el conjunto de documentos que personas físicas o jurídicas de derecho público o privado presentan ante la Administración concedente y que contienen una propuesta de diseño, modificación, planificación, financiamiento, construcción, conservación, ampliación, reparación o explotación de una obra pública mediante el régimen de concesión de obra pública o concesión de obra pública con servicio público”. La concesión de obra pública con iniciativa privada consta, según este reglamento, de dos etapas: “...la primera es la “postulación” que consiste en que el proponente entrega la información y los estudios preliminares del proyecto a nivel de perfil o de prefactibilidad, para que la Administración concedente evalúe si el proyecto se encuentra dentro de su ámbito de competencia, si es susceptible de ser otorgado en concesión de obra pública o de obra con servicio público y si existe interés público en su ejecución. Segunda etapa “proposición”, el proponente presentará los estudios indispensables para determinar la factibilidad técnica y financiera, así como su viabilidad social, ambiental y legal; además se deberán incluir las bases técnicas que serán utilizadas en el cartel de licitación de la concesión originada por la iniciativa privada, a juicio de la Administración concedente” (artículo 14).

4. Insuficiente inversión en infraestructura

El tercer determinante principal de la brecha de infraestructura vial es la insuficiente inversión en infraestructura.

La inversión en el sector de transporte en el período 2000-2015 mostró un comportamiento inestable, con un promedio del 1,03% y una desviación del 0,40% (véase el gráfico VI.1). Se aprecia un valor máximo de un 1,94% en 2009, tras un período de crecimiento entre 2005 y ese año. A partir de entonces, no obstante, se registró un descenso como resultado de la situación internacional que ha afectado las finanzas públicas.

Gráfico VI.1
Costa Rica: inversión en el sector de transporte respecto del PIB, 2000-2015
(En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN), Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible.

En comparación con los datos del cuadro VI.11, en el período 2002-2006, así como en el período 2007-2008, el porcentaje de inversión en Costa Rica siempre estuvo por debajo de la media de los demás países de la región. Incluso el nivel actual de inversión solo es comparable con el valor de México en 2007-2008 y se encuentra por debajo del resto de los países.

En el *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”* (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica, 2014b) se señala que las restricciones presupuestarias de las últimas décadas se han reflejado en el lento avance en la construcción de una red vial adecuada, lo que ha provocado que el país pasara de tener una de las redes viales más desarrolladas de América Latina en la década de 1970, a contar con una de las más deterioradas a mediados de los años noventa.

De ahí que la insuficiente inversión en infraestructura, al igual que la insuficiente inversión en mantenimiento, se puede considerar un determinante limitante de la brecha de infraestructura vial en Costa Rica. A continuación, se analizan los dos subdeterminantes de la insuficiente inversión en infraestructura: la falta de financiamiento y la demora en la ejecución.

a) Falta de financiamiento

Según el árbol de decisión (véase el diagrama VI.1), el primer subdeterminante de la insuficiente inversión en infraestructura es la falta de financiamiento. En este sentido, las restricciones presupuestarias que ha sufrido el país en los últimos años han influido no solo en el poco avance en la construcción de una red vial adecuada, sino también en la cantidad de mantenimiento que reciben las vías existentes.

La problemática fiscal es uno de los principales determinantes de esta falta de financiamiento, ya que los recursos disponibles se destinan al pago de compromisos adquiridos, como los salarios y la deuda (en esta sección no se ahondará más en esta brecha, ya que su análisis corresponde a otro apartado).

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, en el presupuesto nacional existen disposiciones constitucionales o legales que crean destinos específicos para los recursos. También hay ciertos egresos rígidos que, en conjunto, impiden que los recursos se utilicen de otra manera, lo que ocasiona que el presupuesto sea bastante rígido en la distribución de los recursos. Esto provoca que para 2016 el gobierno solo cuente con un margen de maniobra del presupuesto del 4,0%.

No obstante, en relación con el gasto de capital, en este presupuesto este representa el 5,1% del presupuesto total, lo que marca una disminución desde 2013, cuando representaba un 6,1%. El mayor porcentaje de los gastos del gobierno se compone de las remuneraciones (30,6%), las transferencias corrientes al sector público y externo (por ejemplo, FODESAF, Avancemos, FEES y otros) (19,7%), amortización (19,4%), intereses (11,7%) y transferencias al sector privado (10,1%), que en conjunto agrupan el 90,1% del presupuesto.

Los recursos externos son un componente fundamental en cuanto al gasto en transporte. De acuerdo con los datos del Ministerio de Hacienda (2015), el gasto total del Gobierno Central en este rubro ascenderá al 2,4% en 2016, un 1,3% del cual corresponde a gasto financiado por fuentes externas. Se prevé que para 2020 el gasto total sea del 2,2%, un 1,0% del cual corresponderá a fuentes externas. Esto significa que las principales fuentes de financiamiento serán los recursos internos que provienen, en gran medida, del Impuesto Único a los Combustibles y del Impuesto a la Propiedad de los Vehículos. Se espera que ambos impuestos tengan un crecimiento moderado en este período, por lo que no aportarán recursos de manera extraordinaria para financiar mayores gastos en infraestructura vial.

Pese a todo lo expuesto, en el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* (Programa Estado de la Nación, 2014a) se reconoce que la falta de financiamiento no es el único factor que incide en la baja inversión pública y se señalan los siguientes problemas: “la escasa capacidad de las unidades ejecutoras de proyectos, los engorrosos procesos contemplados en la Ley de Contratación Administrativa, las deficiencias en el marco regulatorio ambiental y en la Ley de Expropiaciones, entre otras, son también causas importantes, a las que se suma una considerable subejecución presupuestaria (Saénz, 2014)”.

De acuerdo con la Contraloría General de la República (2015), al término del primer semestre de 2015, el sector de transporte cuenta con un presupuesto total consolidado de 623.360,3 millones de colones costarricenses, de los cuales 365.091,7 millones de colones costarricenses (un 58,6% del total) corresponden al CONAVI, institución responsable de la construcción, el mantenimiento, la conservación y la rehabilitación de la red vial nacional. El MOPT concentra el 18,1% del presupuesto del sector, mientras la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) tiene el 9,9%. Las tres instituciones mencionadas son las que cuentan con los mayores presupuestos del sector.

En el caso del CONAVI, el presupuesto aumentó un 4,2% respecto del primer semestre de 2014. No obstante, la ejecución de los egresos del primer semestre de 2015 ha sido menor en comparación con los períodos anteriores. En el primer semestre de 2015 se ha ejecutado el 25,2% de los egresos, mientras en 2014 se alcanzó el 30,6%, en 2013 el 27,3% y en 2012 el 32,5%. Esto muestra que, a pesar de contar con recursos, se presentan otros problemas que pueden complicar la ejecución, tal como se ha señalado, y que están relacionados con los ya señalados por la Contraloría General de la República en líneas anteriores.

De lo expuesto se deduce que la falta de financiamiento, si bien es un factor importante, no necesariamente es el determinante limitante de la insuficiente inversión en infraestructura. Ello, en vista de los bajos porcentajes de ejecución de los montos presupuestados para la inversión.

Cuadro VI.12
Costa Rica: detalle de la inversión en obra nueva, conservación, red vial cantonal
y red vial nacional, 2014
(En millones de colones costarricenses)

Concepto	Monto
Obra Nueva	83 670,37
Conservación (rutinaria y periódica)	81 892,90
Red vial cantonal	32 867,00
Red vial nacional	178 408,47

Fuente: Secretaría de Planificación Sectorial, Departamento de Financiamiento e Inversiones, Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

b) Demora en la ejecución

Dado que la falta de financiamiento no se puede considerar realmente una restricción limitante en este momento, corresponde analizar el segundo subdeterminante de la insuficiente inversión en infraestructura: la demora en la ejecución. Esta, a su vez, tiene dos subdeterminantes: la duración del proceso de adjudicación y el exceso de trámites administrativos.

Sobre el listado de proyectos que se detallan a continuación, es importante acotar que muchos de ellos vienen del Plan Nacional de Desarrollo anterior y forman parte de los corredores de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM) y del medio urbano, considerados por el sector de transporte e infraestructura como proyectos prioritarios para el desarrollo económico y social del país.

Los contratiempos o distorsiones en los proyectos que se están ejecutando se podrían resumir a la fase de preinversión, donde se destacan: elaboración del diseño final de las obras, expropiaciones, reasentamientos de afectados, estudios socioambientales y dificultades como la conformación y entrada en funcionamiento de las unidades ejecutoras, temas de limitaciones presupuestarias para contratar personal y de recursos para apoyo logístico, retrasos en los procesos de contratación de estudios y ejecución de obras. Estas deficiencias también son generalizadas a los proyectos con financiamiento comprometido, pero sin orden de inicio.

Por otra parte, los proyectos sin financiamiento para su ejecución no tienen estudios (diseños finales o estudios de prefactibilidad o factibilidad), por lo que sus costos aún no se han estimado, y muchos de los proyectos identificados como prioritarios todavía no tienen una fuente de financiamiento identificada. Además, hay proyectos con financiamiento comprometido, pero sin orden de inicio (véase el cuadro VI.13)

Cuadro VI.13
Costa Rica: proyectos viales estratégicos del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)

A. Proyectos en ejecución

Proyecto	Ruta	Fuente de financiamiento	Estatus
Medio urbano			
Circunvalación: Paso elevado Paso ancho	39	BID (PIV 1)	En avance, no hay pendientes mayores
Puente Río Virilla, Ruta N 1	1	BCIE	En avance, no hay pendientes mayores
Circunvalación Norte (Uruca Ruta 32)	39	BCIE	Decisiones tomadas; negociación en proceso con empresa Hernán Solís
Pozuelo Jardines del Recuerdo, incluye puente sobre el Río Virilla	3	BID (PIV 1)	En avance, no hay pendientes mayores
Circunvalación Paso elevado Garantías Sociales	39	BCIE	En avance, no hay pendientes mayores

Cuadro VI.12 (continuación)

Proyecto	Ruta	Fuente de financiamiento	Estatus
Medio urbano			
Circunvalación Pasos elevados Guadalupe, La Bandera y Garantías Sociales	39	BCIE	En avance, no hay pendientes mayores
Red de alta capacidad			
Cañas Liberia	1	BID (PIV 1)	En avance, no hay pendientes mayores
Nueva carretera a San Carlos: tramo Sifón-Abundancia	35	CONAVI	En avance, no hay pendientes mayores
Nueva carretera a San Carlos: tramo Florencia-Abundancia-Ciudad Quesada (Punta Norte)	35	BID (PIV 1)	Posible ampliación a cuatro carriles; financiamiento con el BID (PIT); se trabaja en estudios
Bajos de Chilamate-Vuelta Kooper	4	CAF	En ejecución; decisiones tomadas; negociación en proceso con La Lidia y referendo de la Contraloría General de la República al Adenda del Contrato de Obra
B. Otros proyectos en ejecución			
Proyecto	Ruta	Fuente de financiamiento	Estatus
Contratos de conservación vial de la red vial nacional asfaltada y en lastre		Fondo Vial, CONAVI	Ejecución permanente durante todo el año
Construcción de puentes de la red vial nacional		Fondo Vial, CONAVI	Ejecución permanente
Conservación de la red vial cantonal		Recursos Presupuesto Nacional MOPT	Ejecución anual
Construcción del acceso a la Terminal de Contenedores de Moín		BCIE	En avance
C. Proyectos con financiamiento comprometido, pero sin orden de inicio			
Proyecto	Ruta	Fuente de financiamiento	Estatus
Medio urbano			
Puente Río Virilla, Ruta 32	32	BCIE	La Unión Europea trabaja en la preparación de los proyectos
Puente Río Virilla	147	BCIE	
Pasos elevados La Lima y Taras	2	BID (PIT)	Préstamo aprobado en el primer debate en la Asamblea Legislativa
Circunvalación Norte (Ruta 32-Calle Blancos)	39	BCIE	Diseño en ejecución por el BCIE
Red de alta capacidad			
Barranca-Limonal	1	BID (PIT)	El MOPT está en proceso de cumplimiento de las condiciones especiales y previas al primer desembolso de los contratos de préstamo. Una de las condiciones es que el MOPT haya contratado a la entidad o institución encargada de la gestión técnica y administrativa de la ejecución del programa. Esta condición incluye la contratación tanto del fideicomiso de administración como de la entidad gestora.
Limonal-Cañas	1	BID (PIT)	
Paquera-Playa Naranjo	160	BID (PIT)	
Palmar Norte-Paso Canoas	2	BID (PIT)	
Birmania-Santa Cecilia	4	BID (PIT)	
Puente Río Sixaola	36	Fondo Yucatán		Se suscribió el Memorándum de acuerdo entre el CONAVI y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), que fungirá como intermediario financiero y gestor del proyecto. Este Memorándum fue refrendado por la Contraloría General de la República y la UNOPS comenzó con las actividades previstas del proyecto.

Cuadro VI.12 (conclusión)

D. Proyectos en negociación de financiamiento y con estudios preliminares

Proyecto	Ruta	Fuente de financiamiento	Estatus
Red de alta capacidad			
San José-San Ramón	1	Fideicomiso	Revisión general de estatus pendiente y conformación de unidades ejecutoras (internas)
Y Gtirha guápiles (Entr. R 4 y R 32)-Limón	32	Eximbank	con fines de control y supervisión.

E. Proyectos sin financiamiento para construcción

Proyecto	Ruta	Fuente de financiamiento	Estatus
Red de alta capacidad			
Nueva carretera a San Carlos: Bernardo Soto-Sifón (Punta Sur)	35	BCIE	Estudios preliminares en ejecución con el BID (PIV 1)
Los Chiles-Río Infiernito	856	CNE	Diseños contratados con recursos de la CNE
Santa Cecilia-Vuelta Kooper	4		Estudio de demanda de tránsito en ejecución
Bajos de Chilamate-Río Sucio	4		Estudio de demanda de tránsito en ejecución
Tablillas-Florencia	35	BID	Estudio de demanda de tránsito en ejecución
San Ramón-Barranca	1		Pendiente
Túneles Falsos Ruta 32: Sección Zurquí-Río Sucio	32		Pendiente
Medio urbano			
Túnel Avenida 10 San Pedro	n.a.	BCIE	Diseño en proceso de actualización
Circunvalación-Florencia del Castillo	2		En proceso de elaboración del estudio de actibilidad
Rotonda Juan Pablo Segundo-Intersección Pozuelo	3		Pendiente
Jardines del Recuerdo-Heredia	3		Pendiente
Proyecto en concesión de obra pública			
San José-Caldera (ampliación)	27		En negociación con el Concesionario Autopistas del Sol
Otros corredores viales			
Nosara-Sámara	160		
Puentes y alcantarillas del decreto de interés público	Varias	BCIE	En proceso de revisión por parte del CONAVI

Fuente: Secretaría de Planificación Sectorial, Departamento de Financiamiento e Inversiones, Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

Frente a esta evidencia —y sobre todo a la larga lista de proyectos con financiamiento comprometido, pero sin orden de inicio—, se concluye que la demora en la ejecución representa un determinante limitante de la insuficiente inversión en infraestructura vial. A continuación, se analizan sus dos subdeterminantes: la duración del proceso de adjudicación y el exceso de trámites administrativos.

i) Duración del proceso de adjudicación

Los procesos de adjudicación en Costa Rica por lo general tienen tiempos de resolución muy variados que suelen ser extensos. En el cuadro VI.14 se presentan datos de los dos principales procesos que se realizan —la licitación pública y la licitación abreviada—, tomados de la Contraloría General de la República.

Cuadro VI.14
Costa Rica: plazos en los procesos de licitación
(En días)

Actividades	Licitación pública	Licitación abreviada
Estudios previos	22	22
Definición de especificaciones	48	48
Invitación a participar	45	30
Recepción de estudio de ofertas	31	52
Proceso de adjudicación	64	34
Recomendación, adjudicación y comunicación	19	11
Recursos de revocatoria o apelación	82	5
Trámite de contrato, pedido de compra, recepción y pago de bienes	43	6
Trámite del pedido	14	10
Total	280	144

Fuente: Contraloría General de la República.

La duración es solo una muestra de lo que puede llevar este tipo de procesos. En la práctica, sin embargo, estos plazos pueden variar y no existe un tiempo límite por ley en el que se deba resolver la contratación. Debe considerarse también que en un mismo proyecto pueden darse muchos procesos de contratación, ya que no se hace una sola contratación por todo el proyecto, lo que implica multiplicar estos tiempos por las contrataciones correspondientes.

Las apelaciones y objeciones a los carteles de licitación se mencionan en forma recurrente como causas del atraso en las adjudicaciones. Estas pueden deberse a razones imputables a la administración (por ejemplo en el caso de los carteles de licitación diseñados con fallas) o a causas externas (cuando lo que motiva la apelación es el disgusto de las empresas a las que no se adjudicó).

Los trámites expropiatorios también afectan en forma negativa la ejecución de los proyectos, ya que los procesos judiciales emprendidos por los expropiados conllevan largos períodos de resolución. Al respecto, la Contraloría General de la República señala algunos ejemplos en su informe “Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público, Primer Semestre del 2015”:

1. *Corredor Vial Circunvalación Norte (Uruca-Tibás): El diseño y construcción del corredor vial Circunvalación Norte (Uruca-Tibás) fue adjudicado y adquirió firmeza en marzo de 2014. Tiene un presupuesto aprobado de ₡52.855,3 millones al primer semestre de 2015, de los cuales se han ejecutado ₡39,7 millones (0,1%). La orden de inicio se dio en agosto de ese año, no obstante el CONAVI reporta que el proyecto se encuentra suspendido debido a atrasos en la reubicación de las viviendas en el Triángulo de Solidaridad (CONAVI, Informe de gestión institucional, I semestre 2015). El CONAVI espera concluir el diseño de la obra al término de 2015 e iniciar la ejecución en setiembre de este año, con la sección Puente Quebrada Rivera y Tramo a nivel; sin embargo, la meta anual de construir el 50,0% de la obra en 2015 no se cumplirá (CONAVI, Informe de gestión institucional, I semestre 2015). En consecuencia, tampoco se ejecutará —en su totalidad— el presupuesto aprobado para este proyecto en 2015.*
2. *Sección La Abundancia-Florencia y Radial-Ciudad Quesada, el monto total del contrato de este tramo de la carretera asciende a US\$14,1 millones, sobre los cuales se han ejecutado US\$1,6 millones (11,1%). La obra está a cargo de un consorcio español y el financiamiento proviene de un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se proyecta iniciar la construcción en agosto de 2015 y finalizar en julio de 2016. El CONAVI espera alcanzar el 58% de la ejecución de la obra al término de 2015, pero no cumplir con la meta del 60% establecida. Como causa principal del atraso en la construcción, el CONAVI señala las expropiaciones de 12 predios, incidiendo directamente en la corta de árboles y movimientos de tierra; además, el reasentamiento involuntario (CONAVI, Informe de gestión institucional, I semestre 2015).*

En febrero de 2015, con la publicación en la Ley núm. 9286 de Reforma Integral de la Ley de Expropiaciones núm. 7495, se pretende disminuir estos tiempos, por lo que los principales cambios se dan en la duración de los procesos de desalojo de los propietarios. Sin embargo, esta reforma no afecta los procesos que se iniciaron antes de la reforma ni disminuye los trámites que deben realizarse en dicho proceso o la cantidad de instancias involucradas, lo que supone que, para lograr una mejora sustancial, las instituciones deberán coordinar los procesos.

En el análisis estratégico del sistema de transportes del Plan Nacional de Transportes también se señala como una de las debilidades de dicho plan el complejo e ineficiente marco legal general y específico que dificulta el desarrollo de las infraestructuras.

Recuadro VI.1 **Estudios de viabilidad ambiental y social**

Los estudios de viabilidad ambiental y social son otro causante de la extensa duración del proceso de adjudicación. Esto se debe a que cuando se lleva a cabo un proyecto sin analizar e incorporar los efectos sociales o ambientales, se generan afectaciones que pueden obstaculizar el desarrollo de dicho proyecto. Los problemas pueden llegar a ser tan graves como para amenazar la sostenibilidad del proyecto.

El propósito de estos estudios es asegurar la incorporación de las variables ambientales y sociales a lo largo del “ciclo de proyecto”, con el fin de garantizar la sostenibilidad ambiental y social de las obras.

Este análisis o evaluación es un proceso que facilita el conocimiento de los efectos de un proyecto, ya sean negativos o positivos, y de esta manera permite seleccionar las alternativas que, mediante el cumplimiento con los objetivos propuestos, maximicen los beneficios y disminuyan los efectos no deseados.

Por otra parte, Costa Rica cuenta con un marco institucional responsable de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales en materia ambiental y sociocultural. El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) lleva adelante proyectos que nacen de las necesidades de la población, por lo que se debe de estudiar cuáles son estas necesidades y enfocar el proyecto en pro de la incorporación de la sociedad.

Entre los aspectos más limitantes y las causales que afectan la elaboración de los estudios de viabilidad ambiental, se encuentran:

- Conceptualización y desarrollo integral de los proyectos.
Comenzando por su origen e inventario de necesidades, se debe incluir el componente estructural, además de los componentes sociales y ambientales, de tal forma que el proceso de gestión de proyectos resulte sostenible.
- Desactualización de la estructura operacional para el desarrollo de proyectos.
Actualmente se confiere más importancia a los diferentes subprocesos que llevan adelante el proyecto, que al proyecto mismo.
Sobre este aspecto, una sugerencia sería utilizar un modelo de “unidades ejecutoras que administren los proyectos en su totalidad”, desde el inicio hasta el final, lógicamente aprovechando la estructura organizacional para los debidos soportes, acompañamientos técnicos y fiscalización.
- Falta de implementación de una política nacional para el desarrollo sostenible, así como de definición, implementación y monitoreo de acciones específicas en el campo de la infraestructura.

Cuando se lleva adelante un proyecto y no se analizan e incorporan los efectos sociales o ambientales, se generan afectaciones que pueden obstaculizar la realización de dicho proyecto y llegar a ser lo suficientemente graves como para amenazar su sostenibilidad.

Además, para evitar retrasos adicionales en el proceso de adjudicación, es importante que cuando se presenta la documentación para obtener la viabilidad ambiental y social de determinado proyecto, esta esté completa y sea acorde a lo que solicita la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), a fin de evitar atrasos en el avance de un proyecto por tener que subsanar inconsistencias.

Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN), 2016.

ii) Exceso de trámites administrativos

Como segundo subdeterminante de la demora en la ejecución se analiza el exceso de trámites administrativos.

En el análisis estratégico del sistema de transportes del Plan Nacional de Transportes se señalan las siguientes debilidades del sistema: la compleja e inapropiada organización institucional, que crea

tanto redundancias como lagunas de responsabilidad, y la existencia de organismos con capacidad de decisión no especializados en el sector transporte.

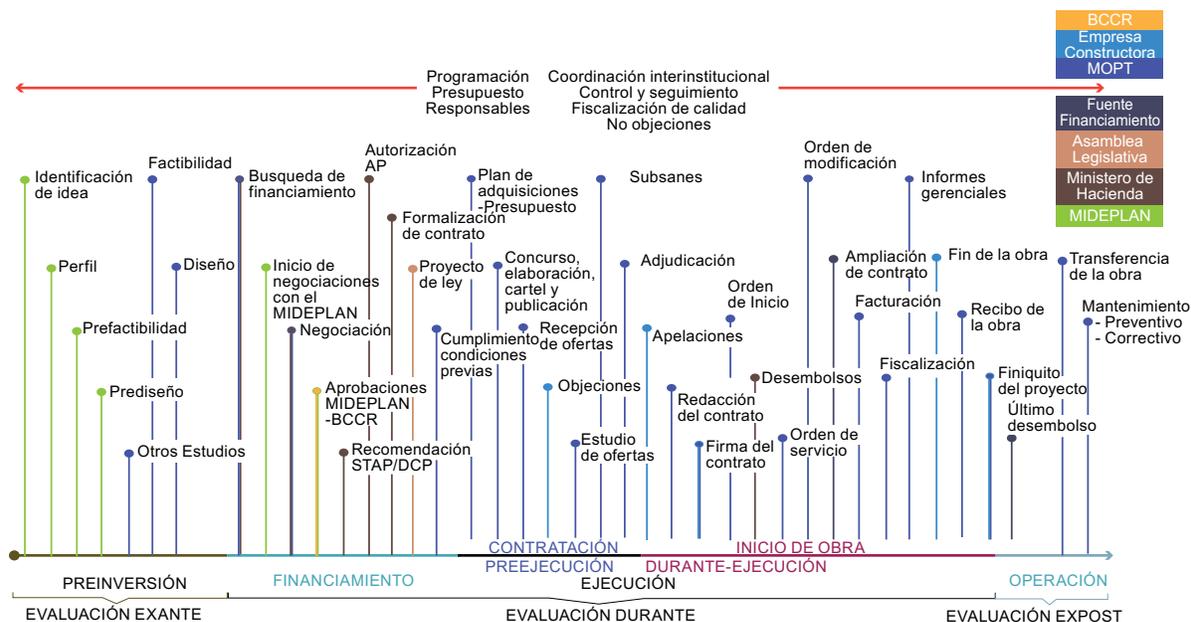
Si bien el ministro del MOPT cumple el papel de rector en la ejecución de los proyectos de infraestructura vial, son muchos los actores involucrados —consejos, unidades ejecutoras, municipalidades, entes fiscalizadores y otros—, cada uno con su propia legislación, reglamentos y procedimientos internos, situación que hace más compleja la ejecución de los proyectos.

Esta complejidad puede verse detallada en la Ruta del Proyecto – Modelo Ciclo de Vida del Proyecto, en la tesis de Astorga que tiene por nombre *Estrategia para mejorar los índices de ejecución de los proyectos de inversión pública gestionados por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)* (Astorga, 2015).

El modelo de la Ruta del Proyecto se desarrolló a partir del análisis sistémico del proceso de inversión, de los proyectos Primer Programa de Infraestructura Vial (PIV I), Primer Programa de la Red Vial Cantonal (PRVC I), Programa de Infraestructura de Transporte (PIT) y Bajos de Chilamate Vuelta Kooper, y muestra los procedimientos que estos proyectos deben cumplir, representados en una línea de tiempo para cada fase del proyecto.

A partir del análisis de estos proyectos, Astorga presenta una Ruta del Proyecto en la que se identifican 7 procedimientos a nivel macro para la fase de preinversión, 9 procedimientos para la fase de financiamiento, 10 procedimientos para la fase de preejecución, 11 procedimientos para la fase de ejecución y 2 procedimientos para la fase de operación (véase el diagrama VI.3).

Diagrama VI.3
Ruta del Proyecto – Modelo Ciclo de Vida del Proyecto



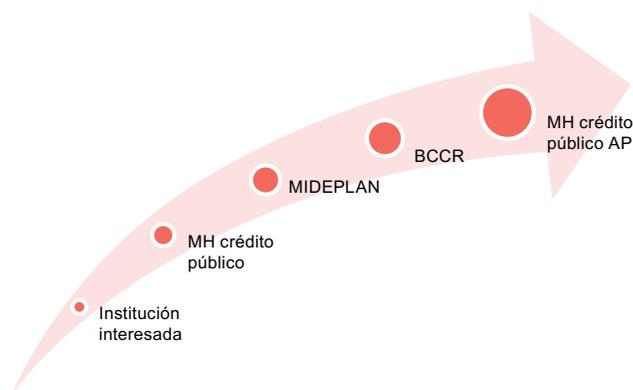
Fuente: Estrategia para mejorar los índices de ejecución de los proyectos de inversión pública gestionados por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Marilyn Astorga Molina, julio de 2015.

En el modelo también se identifican los principales actores para cada procedimiento, la relación entre los actores y los procedimientos mediante el código de color de cada uno de los procedimientos que corresponde a los diferentes involucrados indicados en el ángulo superior derecho del diagrama VI.3.

La mayoría de los proyectos de desarrollo de infraestructura vial coinciden con este modelo en las etapas de preinversión, ejecución y operación. Sin embargo, en la etapa de financiamiento existen diferencias para los proyectos que no requieren endeudamiento, ya que estos no incluyen procedimientos como la búsqueda de financiamiento, el requerimiento de aprobaciones del Ministerio de Planificación Económica, el Banco Central de Costa Rica o el Ministerio de Hacienda, o el proyecto de ley en la Asamblea Legislativa.

En el modelo Ruta del Proyecto se puede observar la importancia de la duración de la fase de financiamiento como limitante para los proyectos de infraestructura vial financiados por endeudamiento. Antes de llegar a la Asamblea Legislativa para su aprobación, estos proyectos deben hacer, por ley, un recorrido por la Dirección de Crédito Público, el Ministerio de Planificación Económica y Política Internacional y el Banco Central de Costa Rica con el fin de obtener los respectivos dictámenes para su aprobación (véase el diagrama VI.4).

Diagrama VI.4
Costa Rica: recorrido institucional de las solicitudes de endeudamiento público



Fuente: Proceso de articulación del endeudamiento público entre Banco Central de Costa Rica (BCCR), Ministerio de Hacienda (MH) y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), 2014.

Una vez que han sido aprobados por la Asamblea Legislativa, estos proyectos deben cumplir con los requisitos previos del contrato de endeudamiento, para posteriormente volver a la corriente donde convergen con los proyectos que se ejecutan con recursos propios, incorporándose al presupuesto y siguiendo con la etapa de contratación.

El exceso de trámites administrativos ha sido señalado en incontables situaciones como uno de los mayores problemas para el desarrollo de infraestructura pública. Después de analizar este determinante se puede concluir que, efectivamente, es uno de los determinantes más limitantes para esta brecha.

C. Conclusiones

Costa Rica se encuentra en la última posición de los países de Centroamérica evaluados en el Índice de Competitividad Global en el indicador Calidad de las carreteras, lo que lo coloca en desventaja en sectores directamente relacionados con la red vial, como la logística de mercancías y el turismo.

En la actualidad, el país invierte en el sector de transportes e infraestructura el 1,2% del PIB. Aun cuando se cuenta con un Plan Nacional de Transportes —para cuya puesta en marcha se debería destinar y ejecutar el doble de este porcentaje a partir de 2019 a fin de llegar a los 2.279 millones de dólares al año que requiere—, el Estado no tiene ni los recursos ni la institucionalidad eficaz para concretar este plan.

La infraestructura vial en Costa Rica se divide en carreteras nacionales y cantonales, cada una con su respectiva dependencia encargada. Para su atención se identifica como principal problemática la desconcentración de la toma de decisiones para la intervención de dicha infraestructura, ya que la administración se divide entre el MOPT, el CONAVI y los municipios, lo que significa tiempos de respuesta muy amplios para la construcción y el mantenimiento de la infraestructura vial, dificultad en la priorización de obras y mayor afectación de la infraestructura vial de los cantones con menos presupuesto.

Los retos para enfrentar la brecha de infraestructura vial en Costa Rica representan una labor que compete a varias instituciones del sector público, desde municipalidades hasta instancias del Poder Judicial. Debido a la organización de la administración pública del país y a la diversidad de regulaciones que la abarcan, la resolución de sus limitantes se convierte en un asunto de alta complejidad, con múltiples actores involucrados.

Existen diversos factores que ocasionan los atrasos en la ejecución de proyectos viales, pero hay varios que son limitantes y causan la mayoría de los atrasos a la hora de desarrollar un proyecto. Entre otros, se destacan: procesos de expropiación prolongados, reasentamientos de afectados, estudios de viabilidad socioambiental, limitaciones presupuestarias para contratar personal y de recursos para apoyo logístico, retrasos en los procesos de contratación de estudios y ejecución de obras, procesos de contratación administrativa muy amplios debido a objeciones y apelaciones.

La figura del ministro del MOPT, como rector del sector de transporte e infraestructura, debe reforzarse por medio de la legislación pertinente, de manera que los actores involucrados (consejos, unidades ejecutoras, municipalidades, entes fiscalizadores y otros) se vean obligados a cumplir el mandato de la rectoría.

Las políticas públicas para atacar la brecha de infraestructura vial deben priorizar el problema de manera integral, dando unidad a todo el proceso y disminuyendo la atomización de las acciones. Para ello es recomendable que sea una sola instancia la que se encargue de coordinar y ejecutar todo lo requerido.

Otro aspecto importante es la problemática fiscal, así como la rigidez del presupuesto nacional, que imponen restricciones importantes en el financiamiento de la inversión en infraestructura, de manera que el margen de maniobra del Gobierno en esta materia es limitado.

Debido a lo expuesto, la principal fuente de financiamiento para las obras necesarias proviene del financiamiento mediante endeudamiento.

Asimismo, es necesario considerar otras alternativas de financiamiento y ejecución de obras de infraestructura, como las asociaciones público-privadas, en las cuales el país ha avanzado. Se hace necesario, no obstante, profundizar en el uso de estas herramientas ante la situación fiscal existente.

Si bien es necesario que las iniciativas planteadas en materia fiscal se implementen, la reducción de gasto planteada no debería incluir el gasto en capital a fin de no afectar la inversión en infraestructura, por lo cual dicha reducción se debe plantear en términos del gasto corriente.

Anexo VI.A1

Principales indicadores

Cuadro VI.A1.1
Ficha del indicador sobre el porcentaje del PIB invertido en carreteras nacionales, sector de transporte e infraestructura

Características del indicador			
Problema	Justificación del problema	Nombre del indicador	Fórmula del indicador
Brecha de infraestructura	La baja intervención en infraestructura vial ha repercutido en un deterioro progresivo de la red vial y en un déficit creciente en la inversión requerida, lo que afecta la competitividad del país y se refleja en una baja posición en el Índice de Competitividad Global	Porcentaje del PIB invertido en carreteras nacionales del sector de transporte e infraestructura	$(\text{Inversión en carreteras}/\text{PIB}) * 100$
Interpretación del indicador		Cobertura geográfica	Observaciones del indicador
Porcentaje del PIB que se invierte en modo de transporte de carreteras		Nacional (rutas nacionales)	Inversión que se realiza para el modo de transporte de carreteras
Unidad de medida	Fuente de datos	Periodicidad	Fecha de inicio
Porcentaje de inversión del PIB	Banco Central de Costa Rica - MOPT	Anual	31/12/2007

Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Transportes de Costa Rica.

Cuadro VI.A1.2
Ficha del indicador sobre el porcentaje de kilómetros intervenidos en la red vial cantonal

Características del indicador			
Problema	Justificación del problema	Nombre del indicador	Fórmula del indicador
Brecha de infraestructura	La baja intervención en infraestructura vial ha repercutido en un deterioro progresivo de la red vial y en un déficit creciente en la inversión requerida, lo que afecta la competitividad del país y se refleja en una baja posición en el Índice de Competitividad Global	Porcentaje de kilómetros intervenidos en la red vial nacional	$(\text{Kilómetros mantenidos}/\text{kilómetros de la red vial nacional}) * 100$
Interpretación del indicador		Cobertura Geográfica	Observaciones del indicador
Los kilómetros intervenidos del total de kilómetros de la red vial nacional		Nacional	Kilómetros intervenidos del total de kilómetros de la red nacional
Unidad de medida	Fuente de datos	Periodicidad	Fecha de inicio
Porcentaje de kilómetros	Banco Central de Costa Rica - MOPT	Anual	31/12/2007

Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Transportes de Costa Rica.

Cuadro VI.A1.3
Ficha del indicador sobre el porcentaje de kilómetros
de la red vial nacional asfaltada

Características del Indicador			
Problema	Justificación del problema	Nombre del indicador	Fórmula del indicador
Brecha de infraestructura	La baja intervención en infraestructura vial ha repercutido en un deterioro progresivo de la red vial y en un déficit creciente en la inversión requerida, lo que afecta la competitividad del país y se refleja en una baja posición en el Índice de Competitividad Global	Porcentaje de kilómetros de la red vial nacional asfaltada inventariada con rangos del IRI	(Kilómetros inventariados con rangos del IRI/kilómetros de la red vial nacional)*100
Interpretación del indicador		Cobertura geográfica	Observaciones del indicador
Condición de la capa de rodamiento de la red vial nacional de acuerdo con su estado, se utilizan los rangos: Muy buena, Regular, Deficiente, Muy deficiente		Nacional (rutas nacionales)	Se califica el estado o calidad de la capa de rodamiento según los rangos del IRI, a saber: muy buena, regular, deficiente, muy deficiente
Unidad de medida	Fuente de datos	Periodicidad	Fecha de inicio
Porcentaje de kilómetros	LANAMME-MOPT	Anual	2010-2011

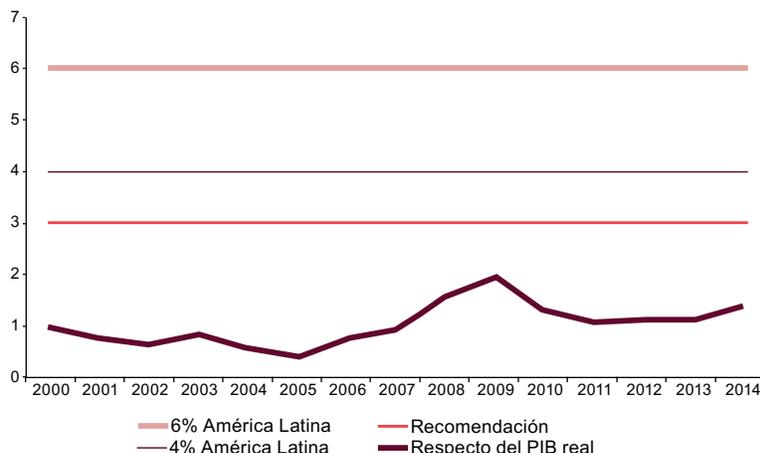
Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Transportes de Costa Rica.

A. Prospectiva de la infraestructura en Costa Rica

En los últimos 14 años, Costa Rica ha invertido, en promedio, un 1,6% del PIB en su infraestructura vial (véase el gráfico VI.A1.1), cifra que se aleja del 3,0% de inversión recomendada por Fay y Morrison para los países de América Latina⁵. De acuerdo con estos autores, esta cifra “bastaría para dar respuesta al crecimiento previsto de la demanda de empresas y particulares”, proyección realizada para mantenimiento y costo estimado de la cobertura universal. Además, resaltan que la inversión del 3% del PIB es insuficiente para alcanzar la cobertura de la República de Corea en 20 años (para que esto suceda la inversión debe ser del 4,0% al 6,0%). La República de Corea se encuentra en la posición número 14 en el pilar de Infraestructura del Índice de Competitividad Global 2014-2015, entre Austria (13), el Canadá (15) y Luxemburgo (16). Costa Rica se encuentra en una posición más desventajosa, ya que su valor para dicho pilar es de 73, ubicándose junto a Bulgaria (74), Sri Lanka (75) y el Brasil (76).

⁵ Véase M. Fay y M. Morrison, *Infraestructura en América Latina y el Caribe: acontecimientos recientes y desafíos principales*, Bogotá, Banco Mundial, 2007.

Gráfico VI.A1.1
Costa Rica: inversión en infraestructura, 2000-2014
(En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible (SIDES).

B. Escenarios

Con lo expuesto se presentan tres posibles escenarios: uno tendencial, uno positivo y otro ideal. El primer escenario supone que Costa Rica no cambie el promedio de porcentaje de inversión en infraestructura vial con respecto al PIB, lo que lleva a que no aumente el valor y la posición en el pilar de Infraestructura del Índice de Competitividad Global. Eso haría que el país, si llegara a subir en el índice, no sea por invertir más, sino porque las condiciones de algunos países desmejoraron más que las suyas. En el segundo escenario se plantea que Costa Rica vaya pensando en la recomendación de Fay y Morrison de invertir por lo menos un 3% del PIB en este campo para alcanzar lo que ellos proponen (eso si ese aumento en la inversión puede ser gradual hasta llegar al 3%). De la misma forma se llevaría adelante la opción para alcanzar la inversión que se requiere para sobresalir en América Latina y posicionarse en los primeros lugares del ranking del indicador del pilar de Infraestructura del Índice de Competitividad Global y así reducir la brecha de infraestructura de un país en desarrollo en comparación con un país desarrollado⁶.

Diagrama VI.A1.1
Costa Rica: escenarios posibles



Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), 2016.

⁶ Los escenarios suponen una inversión mayor con respecto al PIB, pero que vaya de la mano con un aumento el porcentaje de ejecución de los proyectos en infraestructura.

VII. La brecha fiscal

Introducción

En este capítulo se presenta un análisis de la brecha fiscal costarricense, entendida como un reflejo de los rezagos del sistema fiscal del país frente a la tarea de facilitar un crecimiento económico sostenible, con una estructura productiva moderna y sostenible, y alcanzar una mayor igualdad social. Costa Rica ha presentado un desequilibrio de índole estructural en las finanzas públicas, provocado principalmente por causas vinculadas tanto al ingreso como al gasto.

Estas causas estructurales generaron un déficit fiscal consecutivo que ha crecido por encima del 4% del PIB en los últimos seis años, una situación nunca vista en las décadas anteriores.

Como consecuencia del incremento del déficit fiscal, la deuda del Gobierno Central aumentó en forma acelerada y en siete años pasó de un 25% a un 43% del PIB. En las condiciones actuales, y asumiendo que no se haga ningún ajuste, la dinámica creciente del déficit provocaría que la deuda del Gobierno Central supere el 60% del PIB en 2020 y el 70% en 2022, cifras que se ubican por encima del límite natural de la deuda estimado para Costa Rica, de un 60%, y que colocan al país en un nivel de endeudamiento insostenible en el tiempo¹.

En el presente capítulo se analiza la brecha fiscal en sus tres principales dimensiones: la baja presión fiscal (ingresos), los gastos insuficientes para el desarrollo económico y social (gastos), y la distribución regresiva del sistema tributario.

Desde el punto de vista del ingreso, los niveles de evasión y elusión representan aproximadamente un 8,22% del PIB². Según un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la evasión constituye uno de los principales puntos débiles de los sistemas tributarios y se

¹ “Fiscal Solvency and Macroeconomic Uncertainty in Emerging Markets: The Tale of the Tormented Insurer” (Mendoza y Oviedo, 2004). *Sostenibilidad de la deuda pública costarricense y una propuesta para la política de endeudamiento* (Oviedo, 2007).

² “Incumplimiento tributario en impuestos sobre la renta y ventas 2010-2013”, Dirección General de Hacienda, Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2015).

estima que el incumplimiento en la región es de 2,2 puntos del PIB en el caso del impuesto sobre el valor agregado (IVA) y de 4,1 puntos del PIB en el impuesto sobre la renta, cifras inferiores a las que se observan en Costa Rica³. Las exoneraciones de impuestos, por su parte, han favorecido las reducciones en los ingresos tributarios y representan cerca del 5,11% del PIB del país.

Las bases tributarias, particularmente del impuesto sobre la renta y ventas, no responden a la estructura económica actual. Además del estancamiento en la tasa impositiva, existen deficiencias técnicas en las respectivas leyes, ya que tienen una desactualización de más de 20 años y no gravan los sectores más dinámicos de la economía.

Los vacíos en los ingresos aduaneros producto de los tratados de libre comercio y los desfases en tecnologías informáticas, entre otras decisiones jurídicas, han contribuido a los bajos ingresos fiscales, ensanchando la brecha de fiscalidad.

Al descenso del ingreso se suma el incremento de los gastos del Gobierno, producto de la creación de derogaciones con destinos específicos, sin que medie la debida programación del ingreso o contenido económico que lo respalde.

Al revisar diversos indicadores se constata que Costa Rica se caracteriza por ser una de las naciones latinoamericanas que más dinero transfiere a la educación y la salud, lo que representa un beneficio social importante. Sin embargo, esto también supone una carga para las finanzas públicas, ya que cerca del 95% de los gastos son rígidos, lo que significa que la posibilidad de discrecionalidad sobre ellos es muy limitada.

No obstante, diversos autores coinciden en que el problema fiscal de Costa Rica no se origina en el gasto, sino más bien en una insuficiencia impositiva que debe corregirse⁴. Si se compara la carga tributaria de Costa Rica con la de otras regiones, se puede corroborar que esta se mantiene por debajo del promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de América Latina y el Caribe.

Otra dimensión de la brecha fiscal que se analiza en este capítulo es la distribución regresiva del sistema tributario.

El sistema tributario costarricense no es progresivo y más bien presenta elementos de regresividad⁵. Por lo tanto, no solo no contribuye directamente a mejorar la distribución del ingreso, sino que tiende a deteriorarla.

Con un leve crecimiento económico, el estancamiento del ingreso público, el incremento de las transferencias y los gastos en intereses, la inflexibilidad de una parte sustancial de las partidas de gastos y las importantes limitaciones en las fuentes de recaudación, el déficit fiscal continuará elevado. En consecuencia, se genera una notable desmejora en la inversión pública y se aumentará la carga de deuda del Gobierno, de manera que la razón de deuda a PIB mantendrá la tendencia creciente hacia niveles no sostenibles en el mediano plazo, situación que pone de manifiesto la importancia y la necesidad de buscar alternativas que permitan disminuir la actual brecha fiscal.

Este capítulo se ha organizado en cuatro secciones y un anexo. Tras esta Introducción, en la sección A se presenta y describe el árbol de decisión de la brecha fiscal, con sus principales dimensiones y determinantes. La sección B corresponde al análisis de las dimensiones de la brecha fiscal y sus

³ *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2016: las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad* (CEPAL, 2016b).

⁴ “El Sistema Tributario y Aduanero: una visión de conjunto”, *Sistema Tributario Costarricense: contribuciones al debate* (Rodríguez y Angulo, 2002).

⁵ *Ibid.*

determinantes. Por último, en la sección C se señalan las principales conclusiones obtenidas del análisis de la brecha estructural de fiscalidad. En el anexo se incluye una lista de indicadores para medir las diferentes dimensiones, así como los determinantes y subdeterminantes de la brecha. Además, se presenta una enumeración de las medidas implementadas por el Gobierno de Costa Rica en procura de una mejora de la situación fiscal.

A. Árbol de decisión de la brecha fiscal

Como ya se mencionó en la Introducción, la brecha fiscal se manifiesta en las siguientes dimensiones:

- Baja presión fiscal
- Gastos insuficientes para el desarrollo económico y social
- Distribución regresiva del sistema tributario

Para cada una de estas dimensiones se define a continuación una serie de determinantes que inciden en la tendencia de la dimensión y, por ende, de la brecha fiscal.

Con respecto a la baja presión fiscal se pueden mencionar tres determinantes principales que inciden en ella: i) el débil dinamismo económico, ii) la tasa impositiva y iii) la baja base impositiva. A su vez, estos determinantes se ven afectados por diferentes subdeterminantes: la baja base impositiva, por ejemplo, sufre los efectos de la elusión y la evasión, por una parte, y de las exoneraciones, por la otra. Para la evaluación de estos determinantes se consideran las tendencias de crecimiento, decrecimiento o estancamiento de sus respectivos indicadores en comparación con diferentes puntos de referencia, tanto internos como externos al país.

Algunos de los indicadores que se utilizan en el análisis de las dimensiones y determinantes de la brecha fiscal se presentan en el anexo VII.A1.

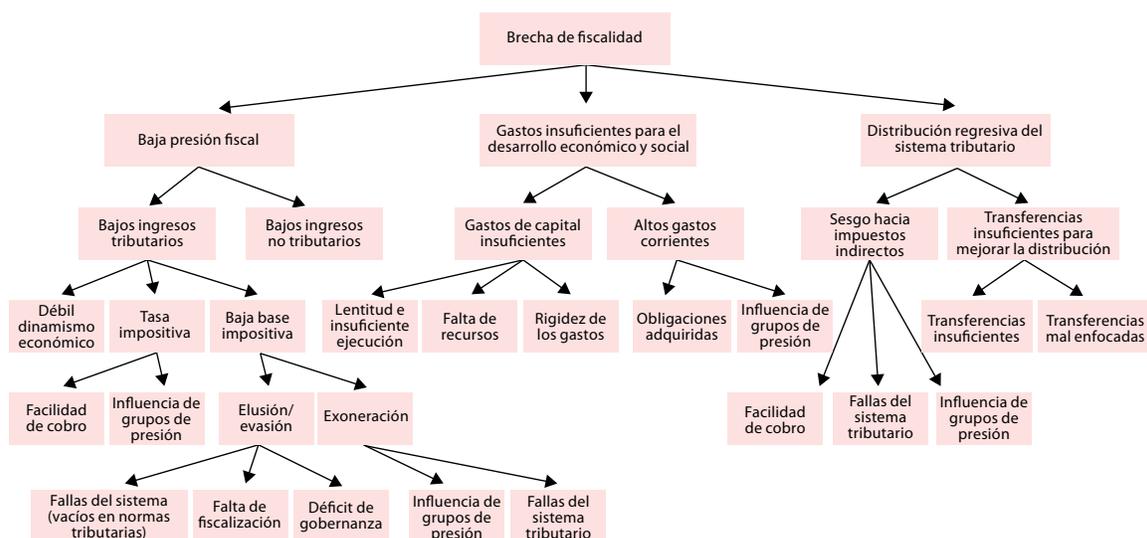
Para la segunda dimensión —los gastos insuficientes para el desarrollo económico y social— se identifican dos determinantes principales: i) los gastos de capital insuficientes y ii) los altos gastos corrientes.

Año tras año, los gastos del Gobierno presentan una tendencia de crecimiento que se ve afectada por algunos disparadores automáticos del presupuesto nacional, como salarios, emisión de deuda, pago de intereses y transferencias. Pese a esta tasa creciente en los gastos, en general se tiene la percepción de que el Estado no invierte los recursos necesarios en las áreas que se consideran primordiales (salud, educación, tecnología, infraestructura y otras). Esto se da como consecuencia de un presupuesto que está muy cargado de gastos corrientes y poco de inversiones de mediano y largo plazo que generan aumentos en la productividad de las personas y las empresas.

La última dimensión que se analiza es la distribución regresiva del sistema tributario. Aquí se identifican los siguientes determinantes: i) la facilidad de cobro y ii) las fallas del sistema tributario. Esta situación se presenta por lo fácil que resulta para el Estado recaudar impuestos indirectos.

En la sección B se realiza una presentación de las tendencias recientes del déficit fiscal y la deuda pública, y después se analizan las diferentes dimensiones de la brecha fiscal. A continuación, se revisan los determinantes principales y sus respectivos subdeterminantes, con la ayuda de los indicadores correspondientes, para identificar las restricciones más limitantes.

Diagrama VII.1
Árbol de decisión de la brecha fiscal



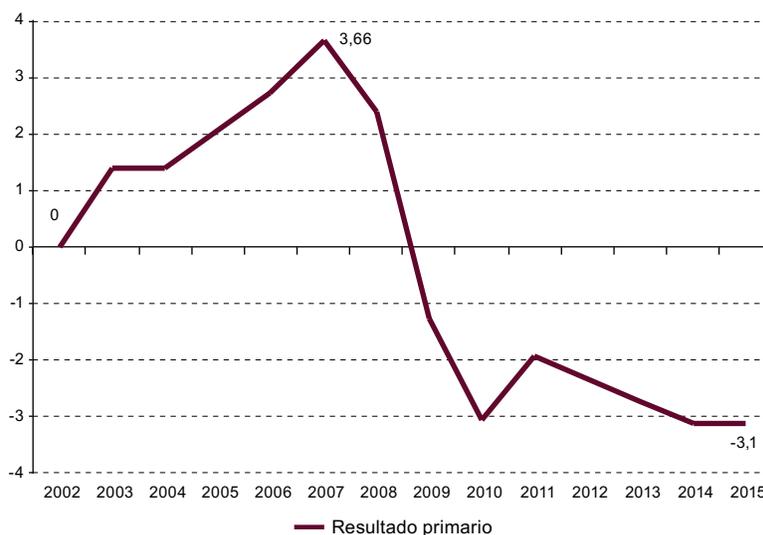
Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

B. Evolución del déficit fiscal en Costa Rica

El país ha registrado un deterioro significativo de las finanzas públicas, con crecientes déficits fiscales y el consecuente incremento en los niveles de endeudamiento, tanto interno como externo.

Mientras que para el período 2004-2008 el resultado primario fue positivo, con un 2,4% del PIB en promedio, para el período comprendido entre 2010 y 2015 este resultado fue negativo y llegó, en promedio, al -2,7% del PIB (véase el gráfico VII.1). Esto se compara con un déficit primario medio del 1,5% del PIB en América Latina y el Caribe, según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Gráfico VII.1
Costa Rica: evolución del resultado primario con respecto al PIB, 2002-2015
(En porcentajes)



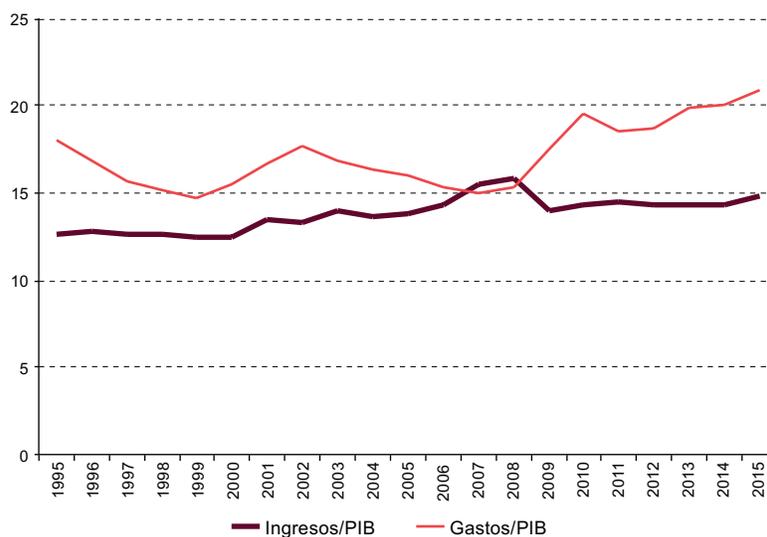
Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

En 2015 el déficit financiero cerró en un 5,9% y para 2016 se estima que alcance un 6,9% del PIB, pese a un crecimiento de la economía del 3,7% del PIB en 2015 y a la expectativa de una recuperación aún mayor para los siguientes años. Según estimaciones del Banco Central de Costa Rica (BCCR), el déficit se situaría en torno al 4,2% del PIB en el siguiente bienio.

En 2011 el déficit fiscal disminuyó al 4,1% del PIB (1.700 millones de dólares) desde el 5,1% del PIB registrado en 2010 (1.900 millones de dólares). Si bien el Gobierno viene implementando políticas estrictas de contención del gasto desde 2011, en 2012 el déficit fiscal volvió a aumentar e igualó el 4,4% del PIB (2.000 millones de dólares). En 2013, el déficit se incrementó al 5,4% del PIB (2.700 millones de dólares). Este aumento del déficit fiscal se debió principalmente al incremento en los pagos de intereses como consecuencia de las necesidades de financiamiento nacionales durante períodos de altas tasas de interés internas. Además, en 2013 se registraron alzas del 0,16% y del 0,15% en los gastos de capital y los gastos corrientes, respectivamente. En 2014, el déficit fiscal aumentó al 5,7% del PIB (2.900 millones de dólares) debido, en parte, al lento crecimiento de los ingresos, que se incrementaron un 7,4% en 2014, frente a un 8% en 2013.

Al revisar la evolución de los ingresos y gastos del Gobierno desde 1995, se nota claramente que la pendiente de los gastos (crecimiento) es mayor que la de los ingresos totales. Dicha situación se acentúa tras la crisis del período 2008-2009, lo que amplía la diferencia entre los gastos y los ingresos (véase el gráfico VII.2).

Gráfico VII.2
Costa Rica: evolución de los ingresos y los gastos con respecto al PIB, 1995-2015
(En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

Los reiterados intentos del Gobierno por que se aprobara una legislación para lidiar con los crecientes déficits claramente no han tenido éxito. En su última visita del 27 de febrero al 3 de marzo de 2016, el FMI llevó adelante una misión para consulta del artículo IV y ratificó las medidas anunciadas por el Gobierno para reducir el déficit fiscal.

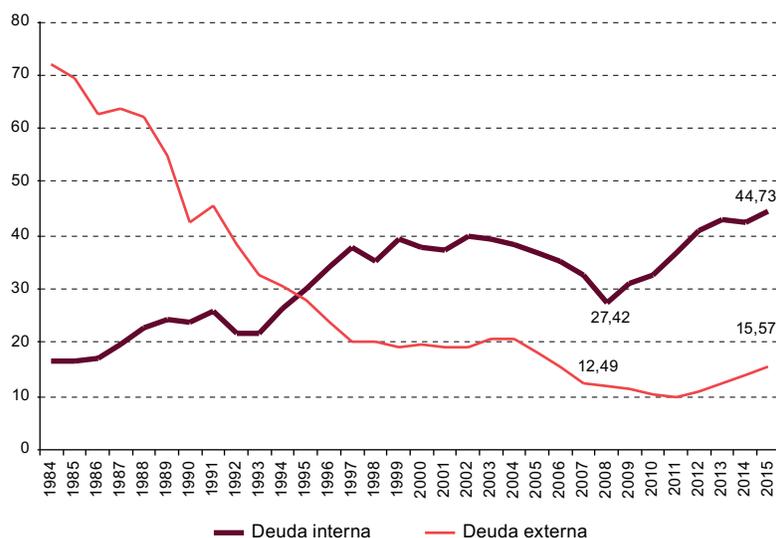
Durante dicha misión, si bien el FMI reconoció el mayor dinamismo en la recaudación, como resultado de los esfuerzos de las autoridades para mejorar la administración tributaria, también llamó la atención sobre las crecientes transferencias a entidades descentralizadas del gobierno, que en 2015 mantuvieron el déficit primario en torno al 3% del PIB. Asimismo, destacó que el déficit fiscal continúa

elevado (cercano al 6% del PIB en el bienio 2014-2015) y la deuda pública sigue en aumento como proporción del PIB (superó el 42%), lo que hace preciso un ajuste fiscal del 3¾% del PIB a mediano plazo, porcentaje que coincide con las estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda.

El organismo señaló que los grandes déficits fiscales y el mayor endeudamiento público colaboran para que la economía se vuelva vulnerable a los cambios repentinos en las condiciones de los mercados financieros.

Además, reiteró que la tendencia fiscal actual sigue siendo insostenible a largo plazo, si no se toman las medidas necesarias para resolver el problema. En el gráfico VII.3 se aprecia el notorio aumento de la deuda pública a partir de 2008. De continuar con la tendencia actual, el Ministerio de Hacienda estima que para 2021 la deuda pública alcanzará un nivel cercano al 66,10% del PIB⁶. Posponer el ajuste no solo conduciría a una mayor necesidad de ajustes en el futuro para estabilizar la relación deuda/PIB, sino que, además, aumentaría el riesgo de generar un cambio brusco en la confianza de los inversionistas y, en consecuencia, un ajuste forzoso y desordenado.

Gráfico VII.3
Costa Rica: evolución de la deuda pública con respecto al PIB, 1984-2015
(En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

1. Baja presión fiscal

Siguiendo el árbol de decisión (véase el diagrama VII.1), la primera dimensión de la brecha fiscal que se analiza en esta sección es la baja presión fiscal, es decir, los bajos ingresos fiscales en relación con el PIB.

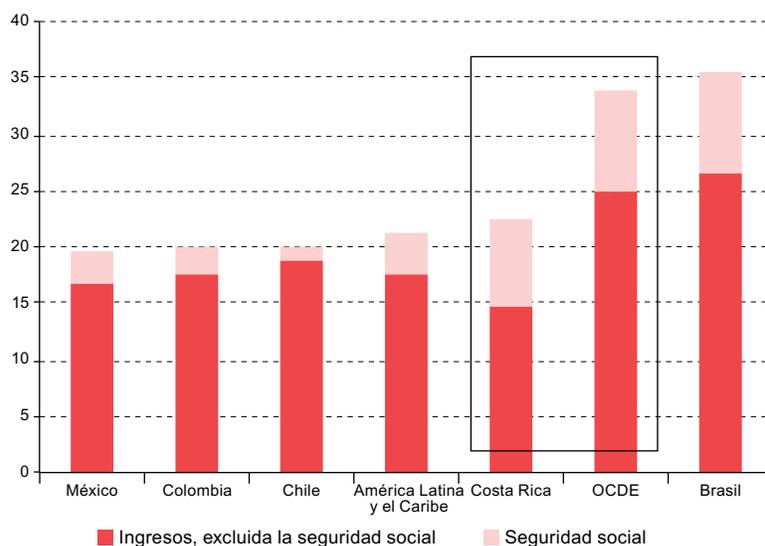
Durante los últimos años, el crecimiento moderado de la economía nacional ha repercutido en la recaudación de los ingresos tributarios, representados mayoritariamente por el impuesto sobre las ventas y el impuesto sobre las utilidades. Debido a que en estos impuestos recae el 70% de la contribución sobre los ingresos totales, nos referiremos a ellos particularmente en este análisis.

Los ingresos totales han registrado, en promedio, un crecimiento del 9,33% entre 2010 y 2015, y en el último año la cifra de crecimiento ha sido superior a la de los cinco años previos. Si se analiza el período anterior a la crisis financiera de 2008, no obstante, se observa que el crecimiento medio de los ingresos rondaba el 14% anual.

⁶ Véanse más detalles en el *Informe de Deuda Pública 2015*, Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

Los ingresos tributarios son, además, considerablemente bajos al compararlos con los países de la OCDE. Excluida la seguridad social, los ingresos tributarios de Costa Rica equivalen al 15% del PIB, mientras que, en promedio, los países de la OCDE recaudan el 25% del PIB (véase el gráfico VII.4).

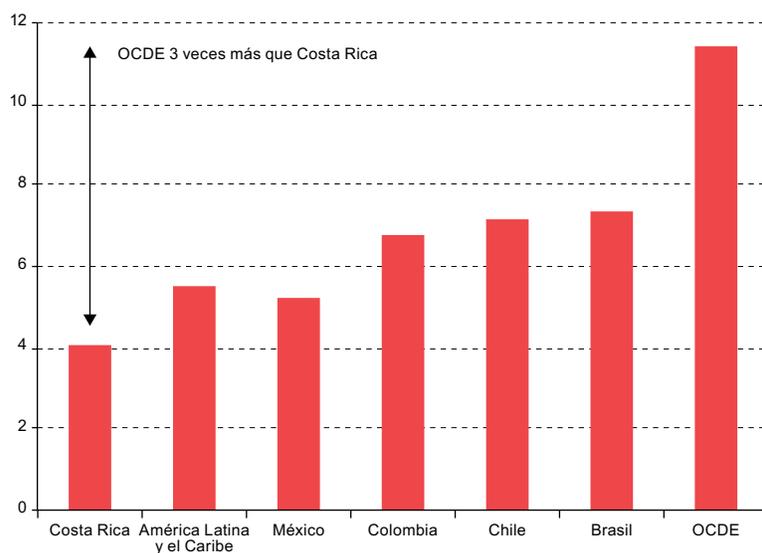
Gráfico VII.4
Regiones y países seleccionados: ingresos tributarios, 2013
(En porcentajes del PIB)



Fuente: OCDE (2015), BID/CIAT (2015).

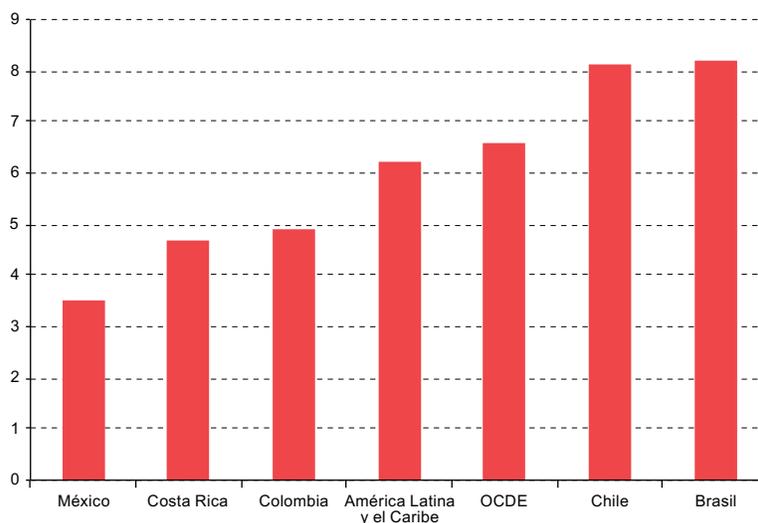
En comparación con los países de la OCDE y otros países seleccionados de América Latina, Costa Rica se ubica entre los que tienen una menor recaudación del impuesto sobre la renta y las utilidades (véase el gráfico VII.5). Igual condición se verifica al comparar los ingresos por concepto de IVA con ese grupo de países (solo México muestra un nivel inferior) (véase el gráfico VII.6).

Gráfico VII.5
Regiones y países seleccionados: impuesto sobre la renta y las utilidades, 2013
(En porcentajes del PIB)



Fuente: OCDE (2015), BID/CIAT (2015).

Gráfico VII.6
Regiones y países seleccionados: impuesto sobre el valor agregado (IVA), 2013
(En porcentajes del PIB)



Fuente: OCDE (2015), BID/CIAT (2015).

a) Débil dinamismo económico

Entre los determinantes de la baja presión fiscal —medida en términos de los ingresos tributarios, a falta de importantes ingresos no tributarios en el caso de Costa Rica—, se consideran el débil dinamismo económico, la tasa impositiva y la baja base impositiva (véase el diagrama VII.1).

Si bien el crecimiento económico de Costa Rica ha estado a la par, o por encima, del de muchos otros países de la región, se destacan las bajas tasas de crecimiento en las actividades productivas que aportan recursos al fisco, el crecimiento de los sectores que se encuentran bajo diferentes esquemas de protección y beneficios tributarios, y las disminuciones en el comercio internacional, que han provocado que los ingresos del país sean más bajos. Por el lado del gasto, en tanto, se muestra una evolución creciente.

Dadas estas tendencias, no se puede considerar el débil dinamismo económico como una restricción limitante para los bajos ingresos tributarios.

b) Tasa impositiva

El segundo determinante de la baja presión fiscal que se analiza es la tasa impositiva.

En Costa Rica, las legislaciones aplicables a los impuestos sobre las ventas y las rentas se encuentran desfasadas, ya que datan de la década de 1980 y responden a una estructura económica muy distinta de la actual. La tasa impositiva del impuesto sobre las ventas corresponde a un 13%, mientras que el porcentaje aplicable a países de la OCDE ronda, en promedio, el 19%. Países como la Argentina y el Uruguay, en tanto, aplican tasas del 21% y el 22%, respectivamente.

No obstante este rezago, según el diagnóstico diferencial, en comparación directa con los otros determinantes al mismo nivel, se identifica como determinante más limitante a la baja base impositiva en Costa Rica, tal como se detalla a continuación.

c) Baja base impositiva

La baja base impositiva constituye una determinante limitante para la brecha fiscal.

En general, la cultura tributaria del costarricense es propensa a la evasión. Según un informe del Ministerio de Hacienda, el incumplimiento por evasión, elusión y mora del impuesto general sobre las ventas (IGV) y del impuesto sobre la renta y las utilidades se estimó en un 8,22% del PIB en 2013⁷. Esta cifra representa un deterioro tras dos años de mejoras y una vuelta a un nivel de incumplimiento parecido al que se observó en 2010 (8,21%) (véase el cuadro VII.1).

Cuadro VII.1
Costa Rica: estimación del incumplimiento, 2010-2013
(En porcentajes del PIB)

	2010	2011	2012	2013
Total	8,21	7,98	7,82	8,22
Impuesto general sobre las ventas (IGV)	2,36	2,30	2,31	2,36
Impuesto sobre la renta	5,85	5,68	5,51	5,86
Asalariados y pensionados	0,18	0,19	0,10	0,23
Personas físicas con actividad lucrativa	1,34	1,30	1,34	1,40
Personas jurídicas	4,33	4,18	4,06	4,23

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2015).

i) Elusión y evasión

El primer subdeterminante de la baja base impositiva —la elusión y evasión— incide tanto en el impuesto general sobre las ventas como en el impuesto sobre la renta, con porcentajes del PIB que fluctúan alrededor de niveles elevados.

Si se mide el incumplimiento en términos de la recaudación potencial, se destaca el IGV, un impuesto respecto del cual los contribuyentes incumplieron con un 33,10% del potencial recaudatorio en 2013. Esto representa un aumento con respecto al incumplimiento de los dos períodos anteriores y un acercamiento al nivel de incumplimiento de 2010.

En cuanto a la tasa de evasión del IVA, Costa Rica se encuentra muy por encima de varios de los países de América Latina analizados por la CEPAL (véase el cuadro VII.2) (CEPAL, 2016b).

Existe la idea de que la disposición a pagar depende de la percepción de los ciudadanos sobre la calidad de la gestión pública y la eficiencia de la recaudación fiscal. Como se señala en el Plan Nacional de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal (2009), el fraude y la evasión son fenómenos que socaban la posibilidad del Estado de hacer una política económica activa y proporcionar bienes y servicios públicos, así como asistencia social, a la población que lo necesita. En pocas palabras, el Estado pierde la posibilidad de ser un actor estratégico en la vida económica de un país por la falta de recursos económicos que producen esas prácticas. Nos encontramos, entonces, ante una especie de círculo vicioso en el que los ciudadanos señalan que evaden porque el Estado no es capaz de cobrar los impuestos de forma eficiente a quienes, en virtud de la justicia tributaria, debe cobrárselos y el Gobierno responsabiliza a los altos índices de evasión de la escasez de recursos para el cumplimiento de sus obligaciones.

⁷ “Incumplimiento tributario en impuestos sobre la renta y ventas 2010-2012”, Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2014).

Cuadro VII.2
América Latina (países seleccionados): tasas de evasión del IVA, 2000-2014
(En porcentajes)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina		29,6	34,8	23,3	24,8	23,3	21,2	19,8							
Chile				18,0	18,1	16,7	15,9	14,8	22,5	20,2	22,2	23,6	24,8	24,3	22,2
Colombia ^a	37,9	36,6	37,5	34,9	31,8	30,2	27,7	24,8	23,7	26,1	24,9	22,6	23,0		
Costa Rica	27,1	26,4	27,4	28,6	23,6	25,7	22,4	19,6	18,2						
El Salvador	42,4	39,2	38,8	37,4	39,1	35,4	30,4	34,2	36,3	39,2	33,1				
Guatemala ^b		34,6	35,4	38,4	33,6	36,2	33,1	25,8							
		32,7	31,4	32,0	30,2	36,4	32,0	26,3	37,9	40,8	38,0	34,6	32,6	39,4	40,3
México ^c	23,2	22,5	23,8	18,2	26,8	25,5	17,8	19,8	17,8						
				34,9	31,7	25,5	27,0	24,3	26,3	27,0	29,5	24,3			
Paraguay							45,3	43,5	41,5	33,6					
Perú		49,5	48,0	45,9	44,2	42,9	39,4	38,4	37,0						
República Dominicana	27,5	36,5	37,2	42,8	41,7	35,6	31,2	26,1	24,9	30,3	29,7				
Uruguay	39,9	37,4	40,1	36,1	30,8	30,1	27,8	22,7	20,2	17,2	14,4	14,0	13,4		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Se presentan los datos correspondientes al estudio de la Contraloría General de la República (2010) para el período 2000-2008 y los de Molina y Muñoz (2014) para 2010-2012.

^b Las estimaciones oficiales de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) están disponibles para el período 2001-2007. El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) estimó la tasa de evasión del IVA entre 2000 y 2014, que es la que se presenta en este cuadro. Cabe señalar que el ICEFI (2015) ofrece, además, un cálculo con ajustes para subsanar las distorsiones derivadas de la aplicación de retenciones y la política discrecional que rige la devolución de créditos fiscales del IVA al sector exportador, lo que permite obtener diferentes tasas de evasión más estables en este período.

^c Los dos últimos estudios generales sobre la evasión fiscal fueron realizados por académicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (Universidad de Monterrey) a petición del Servicio de Administración Tributaria (SAT). El primero de ellos abarca el período 2000-2008 (Fuentes Castro, 2010) y utiliza como base el sistema de cuentas nacionales (SCN) de 2003, mientras que el segundo y más reciente, comprende el período 2004-2012 y toma como referencia el SCN de 2008.

ii) Exoneración

En cuanto al segundo subdeterminante de la baja base impositiva, las exoneraciones, cabe señalar que estas se crean para beneficiar o promover determinadas actividades, sectores, regiones o grupos de contribuyentes, fin que por sí solo se convierte en una inversión estatal. En Costa Rica, las exoneraciones representan aproximadamente el 5,11% del PIB.

En 2013 y 2014 el Estado emitió diversos informes relacionados con las exenciones en los que, entre otras cosas, se concluyó que la política fiscal en esta materia ha sido contradictoria con el objetivo de desarrollo del país, en razón de que cada vez que se aprueban nuevos regímenes de exención se abren peligrosas puertas para que otras organizaciones se basen en los argumentos expuestos por los beneficiarios de un régimen y soliciten las mismas concesiones. Además, en un alto porcentaje de las exenciones otorgadas se ha limitado a indicar el objeto de dichas exenciones con un contenido muy general, sin que se establezcan controles, regulaciones, plazos o tributos a exonerar. La creación de exenciones tributarias sin que previamente se realice un estudio técnico ha resultado en la formación de un bloque anárquico de regímenes de exención, muchos de los cuales convergen en cuanto a beneficios y beneficiarios, lo que genera un doble o triple beneficio para unos pocos, a costa del esfuerzo de la mayoría de los costarricenses. Desde 2011, cada año se realizan estudios de gasto tributario y se han concluido 4 estudios específicos de costo-beneficio de dichos regímenes, que han cubierto aproximadamente el 85% de los montos exonerados a nivel de importación, según códigos de liberación. Los estudios han sido realizados por la

Dirección General de Hacienda y en ellos se han encontrado limitantes y carencias legales similares a las ya apuntadas. Además, se constata que actualmente los beneficios no cumplen con el objetivo para el que fueron creados, lo que se suma a las deficiencias en su control y hace que deban revisarse.

Tras el análisis de la dimensión de la baja presión fiscal y sus determinantes, se concluye que se trata de una dimensión limitante de la brecha fiscal. En cuanto a sus determinantes y subdeterminantes, la baja base impositiva representa la restricción más limitante debido, principalmente, a la elusión y la evasión, pero también a las múltiples exoneraciones.

2. Gastos insuficientes para el desarrollo económico y social

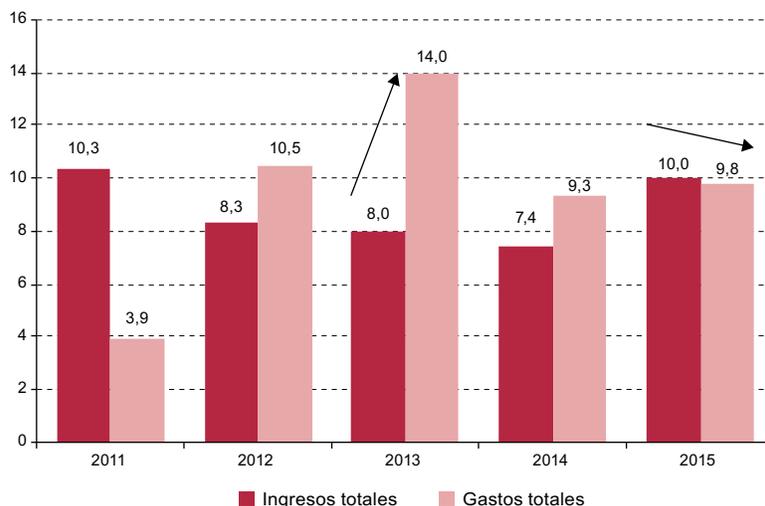
Como segunda dimensión de la brecha fiscal (véase el diagrama VII.1), se analizan los gastos, para establecer si se deben considerar insuficientes para el desarrollo económico y social.

Para lograr el desarrollo económico y social de una nación se debe invertir en diferentes áreas o sectores que permitan potenciar su crecimiento sostenible y el bienestar de los ciudadanos. En una calificación amplia, estos gastos se pueden dividir en gastos corrientes y otros gastos de capital, cuyo destino incide directamente en el bienestar y en la capacidad productiva del país en el mediano y largo plazo. Educación, tecnología, seguridad social e infraestructura son algunos de los sectores en los que Costa Rica ha invertido y mantiene una importante apuesta para lograr el desarrollo. Sin embargo, ciertos sectores, como el de infraestructura, han quedado rezagados.

Alrededor del 50% del presupuesto nacional para el período 2016 (que asciende a 8.002.122 colones) se considera para servicios sociales, o sea, recursos relacionados con la prestación de servicios básicos de carácter social para la población, tales como educación, salud, vivienda y desarrollo comunitario, recreación, deporte y cultura.

Si se revisa la tendencia de los gastos para el caso de Costa Rica, se constata que desde 2010 los gastos totales han crecido, en promedio, a una tasa cercana al 12,3%, un porcentaje mayor que la tasa media de los ingresos tributarios para el mismo período (9,33%) (véase el gráfico VII.7). Esto demuestra el compromiso que el país mantiene con diversos sectores (salud, educación, vivienda y otros), como ya se mencionó. Este compromiso ha generado que el déficit fiscal se incremente como resultado de mantener el aporte a estos sectores que, como se verá más adelante, en muchos casos se genera a partir de una obligación ineludible.

Gráfico VII.7
Costa Rica: variación interanual de ingresos y gastos totales, 2011-2015
(En porcentajes)



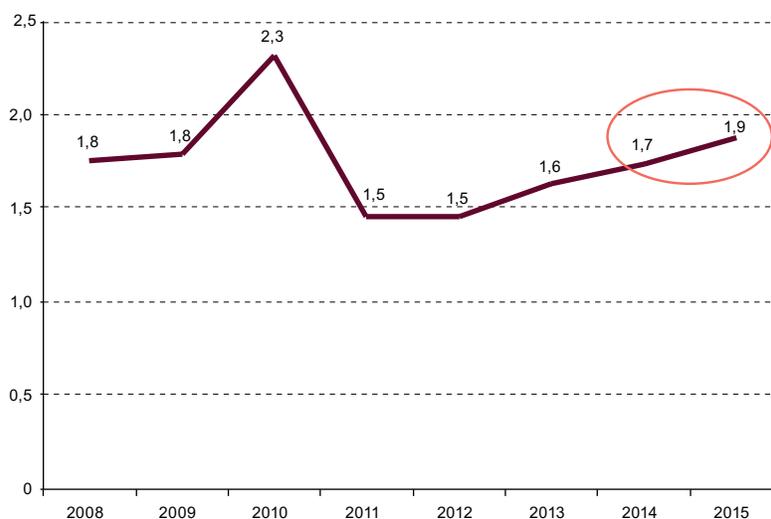
Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

a) Gastos de capital insuficientes

El primer determinante de los gastos insuficientes para el desarrollo lo constituyen los gastos de capital insuficientes (véase el diagrama VII.1).

Al analizar la distribución de los gastos totales para 2015, se evidencia que la mayor parte (90%) de este indicador se destina a gastos corrientes (salarios, intereses y transferencias) y el restante 10% se utiliza para gastos de capital. Los gastos de capital representan solo un 1,86% del PIB, mientras que los gastos corrientes representan alrededor del 20% del PIB (véase el gráfico VII.8). Esta diferencia genera, entre otras cosas, un rezago en la construcción de infraestructura que obliga al Gobierno a tomar medidas alternativas para la creación de hospitales, carreteras, puertos y otros servicios. La principal opción utilizada hasta el momento es el endeudamiento con organismos internacionales, lo que, en el corto y mediano plazo, genera presiones sobre las finanzas públicas. A largo plazo, esta alternativa puede generar insolvencia por parte del Estado e incremento en las tasas de interés local, ya que cerca del 45% del presupuesto anual se financia con deuda, lo que representa alrededor de un 13% del PIB. Por este motivo, en los últimos años se han explorado otros mecanismos de financiamiento, como las asociaciones público-privadas y las titularizaciones.

Gráfico VII.8
Costa Rica: gastos de capital con respecto al PIB, 2008-2015
(En porcentajes)



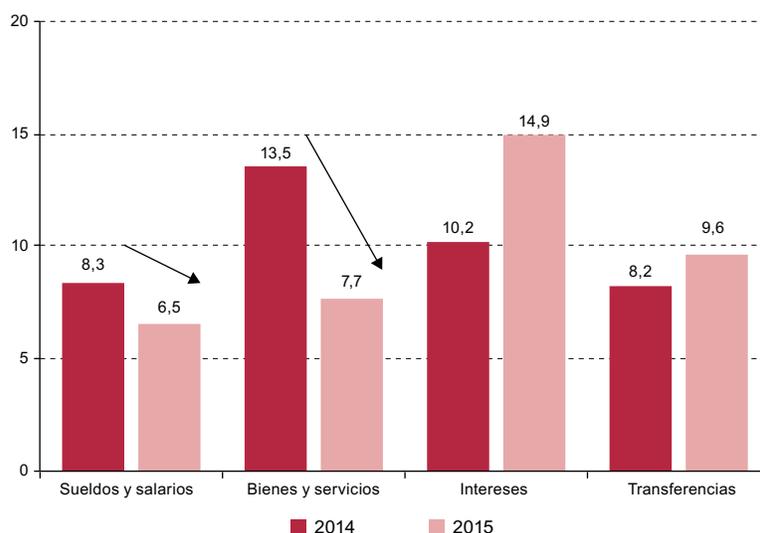
Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

b) Altos gastos corrientes

El segundo determinante de los gastos insuficientes para el desarrollo son los altos gastos corrientes. En el caso de Costa Rica, desde hace varios años se observa un incremento de los gastos corrientes que se puede asociar a diversas circunstancias (véase el gráfico VII.9). Una de estas circunstancias es la creación de destinos específicos sin contenido económico (por mandato constitucional, por ejemplo, el 8% del PIB se destina a la educación). En términos macroeconómicos, este destino se puede considerar como un disparador del gasto, ya que al aumentar la producción del país, de forma automática se incrementa la transferencia que debe realizarse, sin que medie un análisis de la utilización de los recursos adicionales.

En otros casos, sobre los ingresos existentes se realizan nuevas redistribuciones; este es el caso de la transferencia del 7% del impuesto sobre la renta al Patronato Nacional de la Infancia. Al igual que en el caso anterior, este es un aporte automático, que se puede incrementar de forma significativa si se mejora la recaudación fiscal.

Gráfico VII.9
Costa Rica: variación interanual de los gastos corrientes, 2014-2015
(En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

Finalmente, la aprobación de políticas sin el respectivo financiamiento incrementa las presiones sobre las finanzas públicas. Hace algunos años, por ejemplo, se concretó un aumento de los salarios de diversas dependencias del sector público, cuyas remuneraciones se llevaron al percentil 50. Dicha política se aprobó sin tener claro cuál sería la fuente que cubriría este nuevo egreso.

Como consecuencia de estas políticas, el 53% del presupuesto nacional tiene destinos determinados por mandato legal y un 35% se determina por mandato constitucional. A esto se debe sumar un 8% de gastos que se consideran como rígidos y con poca posibilidad de maniobra.

En virtud de ello, se puede resumir que el gasto realizado por el Estado no se puede considerar insuficiente para lograr el desarrollo económico y social. Esto si se toma en cuenta que cada año se destina aproximadamente un 14% del PIB a servicios básicos de carácter social para la población, lo que a lo largo de los años ha propiciado importantes avances en diversos índices de desarrollo humano. Estos resultados pueden potencializarse si se realiza una mejor asignación de los recursos que ya se tienen y se busca una mayor calidad en el gasto, dando prioridad al gasto de capital que genera mejores condiciones para el crecimiento del país.

Al comparar los gastos realizados por diversos países de la región, se puede observar que Costa Rica es uno de los que más gasta como porcentaje del PIB en el área social, superando incluso a países como Chile, Colombia y el Paraguay.

A pesar de las consideraciones anteriores, y teniendo claro que se debe mejorar sobre todo la calidad y asignación de los gastos, es importante destacar que Costa Rica ha logrado posicionarse en una selecta lista de naciones que mantienen interesantes índices de competitividad en diversas áreas. En su Reporte Global de Competitividad 2015-2016, el Foro Económico Mundial considera que entre los países más competitivos de América Latina se encuentra Chile, que continúa liderando la región en el puesto 35 (aunque ha caído 2 puestos con respecto al año anterior). En segundo lugar está Panamá (puesto 50) y en tercer lugar se ubica Costa Rica, en el número 52 del *ranking* mundial de 140 naciones (en el informe de 2015 Costa Rica ocupaba la posición 51).

En virtud del análisis realizado, se llega a la conclusión de que los gastos insuficientes para el desarrollo económico no representan una dimensión limitante de la brecha fiscal, ya que los gastos que se realizan son amplios, particularmente para sectores que, en el mediano y largo plazo, son herramientas para lograr el desarrollo (como salud, educación y tecnología), tal como se muestra en el gráfico VII.10.



Fuente: Foro Económico Mundial, Reporte Global de Competitividad 2015-2016.

A pesar de la situación que se describe, se ha llegado a la conclusión de que, para alcanzar nuevamente el equilibrio entre ingresos y gastos, se debe mantener una política de disminución gradual de los egresos, buscando que las tasas de crecimiento de los gastos se posicionen por debajo de la tasa de crecimiento del PIB para lograr que el aparato estatal mantenga un funcionamiento adecuado. La alternativa de implementar medidas de choque en el lado de los gastos significaría recortes en partidas que afectarían la eficiencia del sistema general, lo que se aleja de los objetivos del Gobierno (el objetivo principal es mejorar la calidad del gasto sin que esto signifique necesariamente un recorte de recursos). Una tarea que está pendiente y que conlleva un esfuerzo superior, incluidas modificaciones a la constitución política, es la reasignación de las transferencias que se realizan hacia sectores que históricamente han presentado notables rezagos, como el de infraestructura.

3. Distribución regresiva del sistema tributario

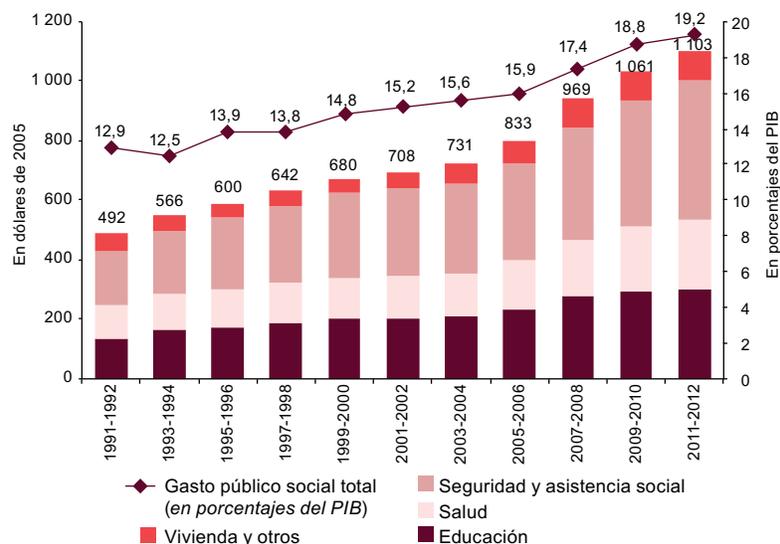
La última dimensión de la brecha fiscal que se analiza en este capítulo es el efecto del sistema tributario en la distribución de ingresos (véase el diagrama VII.1).

En Costa Rica, como en muchos países de la región, la mayoría de los ingresos tributarios proviene de impuestos indirectos. No obstante, pese al sesgo regresivo que esto implica, hay diversos mecanismos que demuestran que en las economías existe una mejor redistribución de los ingresos gracias a los esfuerzos que realiza el Estado.

En la última década, y particularmente por el incremento de los precios de las materias primas, las reformas fiscales y las bajas tasas de interés, muchos países de la región lograron incrementar de forma significativa el promedio del gasto público social, y pasaron del 12% del PIB a inicios de

los años noventa a más del 19% a fines de 2012. Esta tendencia creciente, no obstante, se ha visto frenada en los últimos años debido a la contracción en los precios de las materias primas (véase el gráfico VII.11).

Gráfico VII.11
América Latina y el Caribe (21 países): promedio del gasto público social per cápita anual,
por sectores, 1991-2012
(En dólares de 2005 y porcentajes del PIB)



Fuente: *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2015: dilemas y espacios de políticas* (CEPAL, 2015).

Todas estas transferencias y programas permiten un importante alivio de la pobreza y la desigualdad, dado que los sistemas de protección social benefician a más de 31 millones de personas en América Latina. No obstante, cabe resaltar que este aumento de las transferencias en la región no ha generado los mismos efectos en todos los países y algunas naciones se mantienen muy por encima de la inversión media per cápita de 872 dólares (Costa Rica, por ejemplo, registra una inversión per cápita cercana a los 1.000 dólares).

Esta ampliación de la cobertura de los sistemas de protección social en la región se explica por grandes incrementos de la carga tributaria. En promedio, los ingresos por carga tributaria pasaron del 13,6% del PIB en 1990 al 20,7% del PIB en 2012. Uno de los efectos que se ha presentado como resultado de esta ampliación de la cobertura es la reducción del coeficiente de Gini entre 1990 y 2012.

Existen diferentes conceptos para calcular el coeficiente de Gini, en referencia a los ingresos de factores e ingresos disponibles. Es decir, además de los sueldos y salarios, se pueden agregar otros tipos de ingresos y transferencias, como los ingresos por cuenta propia, la renta de la propiedad, las pensiones profesionales o privadas, y las transferencias públicas en especie. Al incorporar todas estas variables se obtiene el ingreso disponible extendido. Si se utiliza este indicador y se compara con los ingresos que se tendrían antes de la incorporación de las diferentes transferencias, se constata una notable mejoría en el coeficiente de Gini para todos los países de la región.

La política fiscal que se implementa mediante las transferencias en salud, educación y jubilaciones parece beneficiar más a los grupos de menores ingresos, como resultado de que muchos de los programas o transferencias pueden estar dirigidos a los sectores más vulnerables de la sociedad.

Cuadro VII.3
Marco analítico para los estudios de incidencia y definiciones de ingreso

Sueldos y salarios
+
Ingreso por cuenta propia
+
Rentas de la propiedad
=
1. Ingreso de factores
+
Pensiones profesionales y privadas
+
Transferencias privadas y otros ingresos en efectivo
=
2. Ingreso de mercado
+
Prestaciones en efectivo de la seguridad social
+
Transferencias públicas en efectivo
=
3. Ingreso bruto
-
Impuesto a la renta personal y contribuciones a la seguridad social de los trabajadores
=
4. Ingreso disponible en efectivo
+
Transferencias públicas en especie
=
5. Ingreso disponible extendido

Fuente: *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2015: dilemas y espacios de políticas* (CEPAL, 2015).

En el caso de Costa Rica, esta situación no es diferente. En el estudio realizado para 2011, el coeficiente de Gini se situaba en 0,528 antes de las transferencias y disminuía a 0,407 tras incorporarlas, lo que refleja una importante mejoría. En mayor o menor medida, esta tendencia es similar a la que se presenta en todos los países que se incorporan en el estudio (véase el cuadro VII.4)⁸.

Cuando se analiza el efecto final de la política fiscal (las transferencias monetarias y en especie, y los impuestos indirectos), se puede destacar que los países que obtienen mejores resultados son el Brasil, la Argentina y el Uruguay, seguidos de Costa Rica, Chile y México. En estos tres países, la implementación de este tipo de mediciones extendidas del ingreso permite que el coeficiente de Gini disminuya entre 12 y 16 puntos.

Costa Rica se encuentra en el grupo de países cuyo índice de Gini está por arriba del promedio de la región y cuya política fiscal adiciona o corrige el indicador, situándolo más cerca de una distribución equitativa, disminuyendo la desigualdad.

En resumen, al analizar estos datos se puede determinar que en el caso de Costa Rica, el hecho de mantener un sistema de impuestos regresivo no implica que se incremente la pobreza y la desigualdad, ya que existen una serie de medidas de política fiscal que buscan corregir esta situación, mejorando de forma significativa el coeficiente de Gini. Si bien es cierto que se puede trabajar más para generar aún más distribución, esta dimensión no se considera como un limitante de la brecha de fiscalidad.

⁸ *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2015: dilemas y espacios de políticas* (CEPAL, 2015).

Cuadro VII.4
América Latina (17 países): coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias públicas, alrededor de 2011

País	Ingreso de mercado (A)	Ingreso bruto solo con pensiones (B)	Ingreso bruto (C)	Ingreso disponible en efectivo (D)	Ingreso disponible extendido (E)
		(B= A + pensiones públicas)	(C= B + transferencias públicas en efectivo)	(D= C – impuesto sobre la renta personal – contribuciones a la seguridad social)	(E= D + gasto público en educación y salud)
Argentina	0,536	0,490	0,484	0,469	0,388
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,502	0,493	0,491	0,487	0,432
Brasil	0,573	0,528	0,518	0,502	0,409
Chile	0,546	0,526	0,510	0,499	0,427
Colombia	0,531	0,537	0,531	0,520	0,446
Costa Rica	0,528	0,510	0,503	0,491	0,407
Ecuador	0,481	0,467	0,461	0,453	0,421
El Salvador	0,442	0,445	0,443	0,430	0,384
Honduras ^a	0,551	...	...	0,546	0,493
México	0,496	0,494	0,484	0,460	0,379
Nicaragua	0,465	0,464	0,465	0,452	0,412
Panamá	0,546	0,524	0,519	0,504	0,447
Paraguay	0,523	0,524	0,523	0,520	0,473
Perú	0,487	0,485	0,482	0,461	0,419
República Dominicana	0,560	0,555	0,551	0,545	0,503
Uruguay	0,449	0,411	0,400	0,381	0,313
Venezuela (República Bolivariana de) ^b	0,393	0,384	0,384	0,379	...

Fuente: *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2015: dilemas y espacios de políticas* (CEPAL, 2015).

^a En el caso de Honduras, no se pudo estimar el efecto sobre el coeficiente de Gini de las pensiones.

^b En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, no se pudo estimar el efecto sobre el coeficiente de Gini del gasto público en educación y salud.

Recuadro VII.1 **Sobre la transparencia fiscal**

Uno de los aspectos más importantes para una buena gestión fiscal es la capacidad del Gobierno de formular y comunicar las políticas fiscales. Al respecto, el Fondo Monetario Internacional (FMI) realizó en 2013 una evaluación de transparencia fiscal con el objeto de proporcionar a las autoridades de Costa Rica, a los organismos internacionales, a los mercados y al público en general una mejor comprensión de las diferencias o discrepancias más importantes de los datos fiscales publicadas por el Gobierno, una descripción más completa de los principales riesgos para la previsión fiscal del Gobierno, una imagen más clara de cómo las prácticas de gestión de información fiscal del país se comparan con los estándares internacionales y un plan de acción más específico y secuenciado para abordar las principales deficiencias de transparencia identificadas.

Esta evaluación de transparencia fiscal confirma que Costa Rica cuenta con las siguientes prácticas de transparencia fiscal, que se consideran buenas y avanzadas: i) cobertura institucional, con información presupuestaria consolidada anual para todo el sector público y mensual para el Poder Ejecutivo; ii) producción de información sobre gastos tributarios; iii) independencia de la Contraloría General de la República, que audita los balances presupuestarios hasta mayo del año siguiente; iv) marco presupuestario de mediano plazo y proyecciones presupuestarias con pronósticos de las variables macroeconómicas clave y los supuestos en que se basan; v) oportuna presentación y aprobación del presupuesto del Gobierno Central; vi) evaluación, por parte de la Contraloría General de la República, de la credibilidad del pronóstico fiscal del Gobierno; vii) publicación anual, por parte de la Superintendencia General de Entidades Financieras, de gran cantidad de información sobre la estabilidad del sector financiero; viii) amplia divulgación de la información sobre las transferencias entre el Gobierno y las empresas públicas, y ix) disponibilidad de información sobre el desempeño.

Según el informe del FMI, sin embargo, aún persisten algunas debilidades en las siguientes prácticas: i) las informaciones fiscales y presupuestarias son mayoritariamente base caja; ii) no hay suficiente conciliación y comparabilidad entre las informaciones contables, presupuestarias y estadísticas, y de los pronósticos de ingresos, gastos y financiamiento; iii) el sistema presupuestario es muy fragmentado y dual, considerando que una parte del presupuesto es aprobada por la Asamblea (un 41% de los gastos) y otra parte es aprobada por la Contraloría General de la República (59%); iv) el Gobierno no hace una revisión del marco presupuestario del año el curso; v) no hay una declaración de objetivos numéricos para los principales agregados fiscales; vi) las proyecciones fiscales cubren apenas cinco años, y vii) no se produce un informe agregado sobre riesgos fiscales, tales como riesgos macroeconómicos, pasivos contingentes, garantías, contratos de concesiones y endeudamiento de los gobiernos municipales.

Como parte de su compromiso con la transparencia fiscal y la rendición de cuentas ante la ciudadanía, el Ministerio de Hacienda preparó y presentó al FMI un plan de trabajo en respuesta a las debilidades señaladas por ese organismo. El plan pretende dar respuesta a la mayoría de esas recomendaciones en un plazo de cinco a ocho años. Los principales elementos de ese plan de acción son:

- Adoptar las Normas Internacionales de Contabilidad y el Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001 del FMI, en un principio a nivel del Gobierno Central y progresivamente haciéndolo extensivo al resto del sector público durante los siguientes ocho años.
- Mejorar el marco presupuestario de mediano plazo y el análisis de sostenibilidad de la deuda.
- Fortalecer el análisis y la presentación agregada de informes sobre riesgos fiscales, incluida deuda pública, empresas públicas, garantías de deuda, pasivos contingentes, contratos de concesión, desastres naturales, instituciones financieras, gobiernos municipales, sistemas de pensiones y seguro de salud.

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2016).

C. Conclusiones

El análisis presentado muestra que la brecha de fiscalidad no puede limitarse a una sola dimensión, ya que las causas estructurales se encuentran tanto en el lado de los ingresos como en el de los gastos. El crecimiento de la economía nacional no ha sido suficiente para solventar el problema fiscal ni mejorar los índices de pobreza, tal como puede apreciarse en el análisis de la brecha de pobreza y desigualdad.

El resultado principal de este capítulo es que la dimensión limitante de la brecha fiscal de Costa Rica es la baja presión fiscal. Esta, a su vez, está condicionada por los bajos ingresos tributarios que, sobre todo por concepto de impuesto sobre la renta y las ventas, se encuentran muy por debajo de los niveles que presentan los países de la OCDE. Excluida la seguridad social, estos ingresos se ubican incluso por debajo del promedio de los países de América Latina.

Entre los subdeterminantes más limitantes de los bajos ingresos tributarios se encuentran los altos niveles de evasión y elusión, particularmente en los impuestos sobre las ventas y la renta de las personas, tanto físicas como jurídicas.

Además, los diferentes regímenes de exenciones que se han creado en Costa Rica, a través del tiempo y a falta de controles, han creado puertas para el abuso de incumplimiento de los objetivos para los que fueron creados.

Por el lado de los gastos, se nota que el país invierte cerca del 50% del presupuesto en servicios sociales —tales como salud, educación y vivienda—, lo que ha aportado a sus niveles de competitividad. En este sentido, la dimensión de los gastos insuficientes debe considerarse como no limitante.

Los gastos en transferencias, directos e indirectos (mediante servicios sociales), también han contribuido a amortiguar los efectos del sistema tributario regresivo, por lo que la dimensión de la distribución regresiva de la brecha fiscal tampoco se puede considerar como limitante.

El país ha mantenido una tendencia creciente en los gastos corrientes, mientras que los ingresos han mostrado un crecimiento menor, lo que se evidencia en un déficit primario del 2,7% del PIB de 2010 a 2015.

De ahí que la eficiente ejecución y racionalización de los gastos son elementos fundamentales para disminuir la brecha fiscal. En la actualidad, la rigidez de los gastos, por mandato constitucional, y los gastos ineludibles, impiden alcanzar este objetivo.

De no realizarse las reformas fiscales pertinentes, la tendencia de la deuda con respecto al PIB seguirá su senda de crecimiento, ubicándose mucho más allá del límite natural de la deuda (un 60% del PIB), por lo que es prioritario tomar medidas que permitan disminuir el déficit primario. Posponer estas acciones correctivas obligaría a adoptar medidas más drásticas que las que se deben aplicar hoy y que se aproximan al 3,75% del PIB.

Sobre la base de la priorización de la brecha y sus determinantes, estas reformas se deberían enfocar en el lado de los ingresos tributarios y sobre todo en los temas de la evasión y la elusión, y las exoneraciones.

Las medidas adoptadas por el Gobierno de Costa Rica van en la dirección correcta. Se impulsan tres iniciativas con las que se pretende dotar a la Administración Tributaria de potestades y herramientas para el combate al contrabando, la lucha contra el fraude fiscal y el ordenamiento de las exoneraciones. Además, hay dos proyectos para modernizar los principales impuestos del país (IVA y renta), un proyecto de ley para restablecer el impuesto a las personas jurídicas (que fue declarado inconstitucional por la Sala Cuarta) y tres proyectos de ley para desacelerar el gasto público mediante la contribución solidaria de las pensiones de lujo pagadas con recursos del presupuesto nacional, regular los saldos superavitarios en la caja única del Estado y modificar el pago por desempeño de los empleados públicos. También se han aplicado una serie de medidas administrativas y de mejora de las plataformas tecnológicas.

Anexo VII.A1

Cuadro VII.A1.1
Indicadores

Indicador	Período de análisis	Disponibilidad a nivel desagregado	Fuente de información
Baja presión fiscal			
Ingresos totales/PIB	1991-2015	Nacional	Página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr) Página web del Banco Central de Costa Rica (BCCR) (www.bccr.fi.cr)
Ingresos tributarios/PIB	1991-2015	Nacional	Página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr) Página web del Banco Central de Costa Rica (BCCR) (www.bccr.fi.cr)
Ingresos tributarios/ Gastos totales	1991-2015	Nacional	Página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr) Página web del Banco Central de Costa Rica (BCCR) (www.bccr.fi.cr)
Bajos ingresos tributarios			
Ingresos tributarios/PIB	1991-2015	Nacional	Página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr) Página web del Banco Central de Costa Rica (BCCR) (www.bccr.fi.cr)
Ingresos tributarios/ Gastos totales	1991-2015	Nacional	Página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr) Página web del Banco Central de Costa Rica (BCCR) (www.bccr.fi.cr)
Ingresos indirectos/ Ingresos tributarios	1991-2015	Nacional	Página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr) Página web del Banco Central de Costa Rica (BCCR) (www.bccr.fi.cr)
Ingresos directos/ Ingresos tributarios	1991-2015	Nacional	Página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr) Página web del Banco Central de Costa Rica (BCCR) (www.bccr.fi.cr)
Débil dinamismo económico			
Crecimiento del PIB o IMAE	1992-2015 (anual y trimestral)	Componente Actividad económica Industria	Página web del Banco Central de Costa Rica (BCCR) (www.bccr.fi.cr)
Crecimiento de exportaciones netas	1995-2015	Nacional	Página web del Banco Central de Costa Rica (BCCR) (www.bccr.fi.cr)
Tasa de desempleo	2010-2015	Zona urbana y rural Género	Página web del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (www.inec.go.cr)
Crecimiento de metros cuadrados de construcción	2009-2014	Geográfica (provincia, cantón) Tipo de obra	Página web del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica (CFIA) (www.cfia.or.cr)
Formación bruta de capital fijo	1991-2015	Nacional	Página web del Banco Central de Costa Rica (BCCR) (www.bccr.fi.cr)

Cuadro VII.A1.1 (continuación)

Indicador	Período de análisis	Disponibilidad a nivel desagregado	Fuente de información
Baja base impositiva			
Número de declarantes/Total de la población	2012-2015	Personas jurídicas Personas físicas	Ministerio de Hacienda, Dirección General de Hacienda, página web del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (www.inec.go.cr)
Porcentaje de empresas registradas	2008-2014	Actividad económica Intervalo de trabajadores Provincia, cantón y distrito	Página web del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (www.inec.go.cr)
Elusión/Evasión			
Incumplimiento fiscal ^a /PIB	2010-2013	Nacional	Ministerio de Hacienda, Dirección General de Hacienda Página web del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (www.inec.go.cr)
Empleo informal/Población ocupada total			
Incumplimiento fiscal/ Ingresos tributarios	2010-2013	Nacional	Ministerio de Hacienda, Dirección General de Hacienda, página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr)
Incumplimiento fiscal/ Gastos totales	2010-2013	Nacional	Ministerio de Hacienda, Dirección General de Hacienda y página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr)
Falta de fiscalización			
Cantidad de declaraciones del impuesto sobre la renta bruto igual a 0	2012-2015	Nacional	Ministerio de Hacienda, Dirección General de Hacienda
Exoneración			
Gasto tributario total ^b /PIB	2010-2014	Nacional	Documento: El Gasto Tributario, Metodología y Estimación, Año 2014. Dirección General de Hacienda, División de Política Fiscal (DPF)
Gasto tributario en consumo local/PIB	2010-2014	Nacional	Documento: El Gasto Tributario, Metodología y Estimación, Año 2014. Dirección General de Hacienda, División de Política Fiscal (DPF)
Gasto tributario del impuesto sobre las utilidades/PIB	2010-2014	Nacional	Documento: El Gasto Tributario, Metodología y Estimación, Año 2014. Dirección General de Hacienda, División de Política Fiscal (DPF)
Gastos insuficientes para el desarrollo económico			
Gastos de capital insuficientes			
Gastos totales/PIB	1991-2015	Nacional	Página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr) Página web del Banco Central de Costa Rica (BCCR) (www.bccr.fi.cr)
Gastos de capital/PIB	1991-2015	Nacional	Página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr) Página web del Banco Central de Costa Rica (BCCR) (www.bccr.fi.cr)
Gastos de capital per cápita	1991-2015	Nacional	Página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr) Página web del Banco Central de Costa Rica (BCCR) (www.bccr.fi.cr)

Cuadro VII.A1.1 (conclusión)

Indicador	Período de análisis	Disponibilidad a nivel desagregado	Fuente de información
Rigidez de los gastos			
Gastos obligatorios/Gasto total	1991-2015	Nacional	Página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr)
Transferencias (universidades, educación) /Gasto total	1991-2015	Nacional	Página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr)
Altos gastos corrientes			
Gastos corrientes/Gasto total	1991-2015	Nacional	Página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr)
Gastos corrientes/PIB	1991-2015	Nacional	Página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr) Página web del Banco Central de Costa Rica (BCCR) (www.bccr.fi.cr)
Gastos corrientes per cápita	1991-2015	Nacional	Página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr) Página web del Banco Central de Costa Rica (BCCR) (www.bccr.fi.cr)
Gasto ineludible			
Porcentaje de servicio de deuda/ Presupuesto total	2003-2015	Nacional	Página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr)
Porcentaje de pago de salarios / Presupuesto total	2003-2016	Nacional	Página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr)
Porcentaje de pago Régimen Especial de Pensiones/ Presupuesto total	2003-2016	Nacional	Página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr)
Distribución regresiva del sistema tributario			
Sesgo hacia impuestos indirectos			
Impuestos indirectos/ Impuestos totales	1987-2015	Nacional	Página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr)
Impuestos indirectos/PIB	1991-2015	Nacional	Página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr) Página web del Banco Central de Costa Rica (BCCR) (www.bccr.fi.cr)
Impuestos indirectos/Gasto total	1987-2015	Nacional	Página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr)
Retenciones en la fuente/PIB	2012-2015	Nacional	Ministerio de Hacienda, Dirección General de Hacienda
Total de impuestos al consumo y ventas/PIB	1991-2015	Nacional	Página web del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr)
Facilidad de cobro			
Porcentaje de impuestos retenidos en la fuente/Total de impuestos	2012-2015	Nacional	Ministerio de Hacienda, Dirección General de Hacienda
Influencia de grupos de presión			
Gasto tributario del impuesto sobre las utilidades de las personas jurídicas/PIB	2010-2014	Nacional	Ministerio de Hacienda, Dirección General de Hacienda
Gasto tributario del impuesto sobre las utilidades de las personas físicas con actividad lucrativa/PIB	2010-2014	Nacional	Ministerio de Hacienda, Dirección General de Hacienda

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las fuentes citadas.

^a Hace referencia a la suma de la evasión, la elusión y la mora.

^b Ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar concesiones tributarias.

Anexo VII.A2

Medidas implementadas por el Gobierno de Costa Rica en procura de mejorar la situación fiscal

Medidas para incrementar los ingresos del Gobierno

1. Impulso a los siguientes proyectos de ley en la Asamblea Legislativa:
 - Proyecto de ley antievasión, que busca disminuir la evasión fiscal. Este proyecto de ley (expediente núm. 18679) ya se encuentra en la Comisión de Hacendarios para después someterlo a discusión de los diputados.
 - La Dirección General de Aduanas y la Cámara de Comercio de Costa Rica suscribieron en octubre de 2014 un acuerdo de cooperación en materia de transparencia comercial para luchar contra el comercio ilícito y el contrabando. El acuerdo incluye un Programa de Transparencia de Mercados, que la Cámara promoverá entre sus asociados, para colaborar en el monitoreo de las importaciones y el comercio nacional, con el propósito de ofrecer información e investigaciones documentadas a la Dirección General de Aduanas.
 - El Ministerio de Hacienda preparó un proyecto de ley sobre el contrabando que en octubre de 2015 fue aprobado por la Asamblea Legislativa.
 - Proyecto de ley de impuesto al valor agregado (IVA) con el que se pretende gravar bienes y servicios no sujetos a impuestos en la actualidad.
 - Proyecto de ley de impuesto sobre la renta.
 - Proyecto de ley de eliminación de exoneraciones con el que se busca eliminar las exoneraciones sin justificación, ordenar las restantes y fijar reglas para futuras exoneraciones. Por este concepto, el fisco deja de percibir ingresos que rondan el 6% del PIB.
 - Proyecto de ley de responsabilidad fiscal que busca controlar el crecimiento del gasto corriente mediante una regla fiscal, así como fortalecer la sostenibilidad en el mediano y largo plazo con una serie de disposiciones de responsabilidad fiscal que evitarán incrementos futuros en el déficit, y, por ende, en la deuda.
2. Desarrollo de un nuevo modelo de gestión para la Dirección de Fiscalización y la Dirección de Grandes Contribuyentes Nacionales, con el que se busca aumentar significativamente la cantidad y calidad de las actuaciones tributarias para incrementar la recaudación de impuestos. En una primera etapa, para la implementación de este nuevo modelo y la mejora del proceso de inspección tributaria a los grandes contribuyentes, se diseñó la herramienta de Análisis Multifuncional Programado y Objetivo (AMPO) que permite la captura de la información de dichos contribuyentes.
3. Plan de Control del Impuesto Solidario, a efectos de incrementar la recaudación del Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de los Programas de Vivienda.
4. Fortalecimiento de la Dirección de Inteligencia Tributaria con el fin de mejorar la determinación de los riesgos tributarios para mejorar el control tributario.
5. Planes de control tributario (mejorar el indicador de cobertura) en función de mejorar la recaudación, ya sea por efecto directo o indirecto. Los planes están dirigidos a corregir y sancionar el incumplimiento de amplios colectivos de obligados tributarios mediante actuaciones estandarizadas y enfocadas a un determinado tipo de incumplimiento.
6. Ejecución de un proyecto para un modelo de atención y asistencia que optimice, simplifique y ofrezca diferentes vías de servicio al contribuyente (web, telefónica y presencial). Creación de una

- oficina de Administración Tributaria Virtual que le permita al sujeto pasivo y al público en general realizar cualquier trámite relacionado con la Administración Tributaria.
7. Mayor coordinación entre la Dirección General de Tributación y la Dirección General de Hacienda con el propósito de recuperar los montos que no se pagan al fisco y reducir la cantidad de contribuyentes morosos. Entre las acciones se incluyen visitas de funcionarios especializados a los obligados tributarios con la finalidad de que los deudores se pongan al día con sus obligaciones tributarias materiales en una etapa administrativa, evitando el traslado de la deuda a la Oficina de Cobro Judicial y los altos costos que esto representa para el contribuyente.
 8. Cambios a nivel normativo del régimen simplificado, con los que se busca redirigir el régimen a actividades a las que, por sus dimensiones, se les dificulte el cumplimiento de las obligaciones en el régimen general o tradicional. Es importante contar con un régimen más simple que permita a este tipo de contribuyentes abandonar la informalidad y cumplir con sus obligaciones tributarias por sí mismos, sin que sea indispensable recurrir a contadores o asesores.
 9. Proyecto denominado “Sistema para el Control de Facturación”, con el objeto de mejorar y fortalecer el control de los diferentes tipos de comprobantes fiscales existentes. El proyecto se fundamenta en un modelo conceptual de control de facturación, mediante la implementación y el ajuste de procedimientos de negocio, cambios normativos y el desarrollo del sistema informático que lo sustenta.

Iniciativas para disminuir los gastos

1. El Gobierno, en coordinación con organismos internacionales, trabaja en el fortalecimiento de la gestión pública orientada a resultados para mejorar las condiciones de vida de los costarricenses. Para ello debe, principalmente, poner en funcionamiento un sistema que permita el establecimiento formal de indicadores de desempeño adecuados, así como el logro de compromisos y su evaluación oportuna, con las respectivas consecuencias. Esto necesita complementarse con una estrategia de potenciación de la capacidad gerencial y ejecutiva de los funcionarios públicos, que venga a completar el modelo de rendición de cuentas con enfoque de resultados.
2. En aras de un mayor esfuerzo por reducir los gastos, el Gobierno emitió la directriz 009-2014, dirigida al sector público, en la que se establece:
 - No se crearán plazas en el sector público. Durante los siguientes dos años a partir de la publicación de la presente directriz, los ministerios del Poder Ejecutivo y las demás entidades del sector público podrán hacer uso de hasta un 15% de las plazas que se encuentren vacantes a la fecha de entrada en vigor de esta directriz.
 - No se podrán tomar los sobrantes o remanentes que se produzcan en la partida presupuestaria de Remuneraciones.
 - Se autoriza a los ministerios del Poder Ejecutivo y a los demás órganos del sector público a vender todos los activos que, a su criterio, resulten ociosos, innecesarios o suntuarios. Los recursos producto de estas ventas deberán utilizarse para apoyar el financiamiento del gasto de inversión de los mismos ministerios del Poder Ejecutivo y demás órganos del sector público que los venden.
 - En el caso de las transferencias presupuestarias programadas para órganos desconcentrados, el Poder Ejecutivo deberá transferir únicamente los recursos que estos demuestren que son necesarios para atender salarios y compromisos ya contraídos, y que no sea posible atender con las disponibilidades que tengan en caja única o en otras cuentas, en el caso de aquellos que cuentan con personalidad jurídica instrumental (se entiende que será responsabilidad del máximo jerarca institucional del ministerio del ramo velar por el debido cumplimiento de lo aquí indicado).

- Los ministerios del Poder Ejecutivo y las demás entidades del sector público deberán racionalizar los recursos públicos y minimizar los gastos operativos. Para ello, estos órganos deberán recortar un monto equivalente al 20% de la sumatoria de saldos presupuestarios existentes al momento de emitirse la presente directriz en las siguientes subpartidas presupuestarias: transporte en el exterior, viáticos en el exterior, equipo de transporte, servicios de gestión y apoyo (excepto aquellos con contrato firmado), alimentos y bebidas, gastos de publicidad y propaganda, gastos de representación institucional, becas para funcionarios, actividades protocolarias o sociales, textiles y vestuario, remodelación de oficinas, piezas y obras de colección, actividades de capacitación, seminarios o similares donde medie cualquier tipo de pago, tiempo extraordinario y suplencias.
 - Los ministerios del Poder Ejecutivo y las demás entidades públicas deberán seguir una política austera de adquisición de vehículos, tanto para uso del jerarca institucional como para el trabajo, de manera que durante la vigencia de esta directriz no podrán comprar vehículos, ni sustituir aquellos con los que cuentan, salvo cuando concurren circunstancias de pérdida total del automotor, con excepción de los vehículos de emergencia y vehículos policiales.
 - Los jefes de los ministerios del Poder Ejecutivo, así como de las demás entidades públicas, remitirán un informe a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, en un plazo de dos meses a partir de la publicación de esta directriz, sobre el estado de los contratos por alquiler de edificios y mobiliario, y alquiler de equipo informático.
3. En materia de bienes y servicios, se gestiona una modernización del sistema de compras estatales que permita la reducción del gasto en este rubro.
 4. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social emitió la directriz 012-2014 para la implementación de los topes a pensiones de lujo, conforme se establece en la Ley núm. 7858 del 28 de diciembre de 1998, lo que generará un ahorro importante al gasto del Gobierno. Además, el Gobierno presentó un proyecto de ley para poner límite a la pensiones de los diputados que se encuentra en trámite legislativo.

VIII. Lineamientos de política para reducir las brechas estructurales

A modo de conclusión del estudio realizado sobre la aplicación del enfoque de brechas al caso de Costa Rica, en este capítulo se presentan lineamientos de política para cada una de las seis brechas consideradas.

A. Brecha de pobreza y desigualdad

La principal recomendación para superar la brecha de pobreza y desigualdad se centra en la mejora de la inserción en el mercado laboral, tanto en términos de acceso como en la calidad de los puestos de trabajo.

La educación juega un papel clave en el mejor acceso al mercado laboral, por lo que se debe procurar un aumento de la escolaridad media (secundaria completa) y una mejor capacitación en las áreas más dinámicas de la economía, como la ciencia y la tecnología.

Teniendo en cuenta las mayores tasas de pobreza que presentan los hogares con jefatura femenina, es necesario incentivar una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral. Para superar el efecto perjudicial de la “segunda jornada laboral” en la participación femenina, es preciso buscar formas de mejorar la situación del cuidado de niños y adultos mayores. En lo que se refiere a los primeros, ello estaría en línea con una mejora en el ámbito educativo, al aumentar la cobertura en la primera infancia.

La política de salario mínimo es otro de los determinantes de la desigualdad y se sugiere —dentro de un marco de sostenibilidad macroeconómica— una revisión de la tendencia restrictiva de ajustes de este salario, para permitir una mayor participación de los trabajadores en los aumentos de productividad.

B. Brecha de educación

El análisis de la brecha de educación plantea recomendaciones con respecto a sus tres determinantes: la falta de equidad educativa, la relevancia limitada de los programas y la falta de pertinencia.

En relación con la falta de equidad educativa, se recomienda en primer lugar que la política se aleje del énfasis exclusivo en un gasto creciente y, en su lugar, se establezca como meta principal la mejora de los resultados educativos. También es necesario mejorar la eficiencia y los mecanismos de evaluación y fortalecer la rendición de cuentas en todo el sistema educativo. La evidencia muestra que una proporción significativa de los incrementos recientes del gasto se destinó a los salarios de los educadores, que aumentaron más del 20% en términos reales en el período 2009-2013 (PEN, 2015).

Esto podría ser beneficioso si condujera a la contratación de educadores de más alta calidad. En general, los países que tienen un buen rendimiento en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) atraen a los mejores estudiantes a la profesión docente ofreciéndoles salarios más altos y una condición profesional más elevada.

En segundo lugar, se plantea mejorar la infraestructura educativa. Las marcadas diferencias geográficas en la calidad de los recursos escolares incrementan la desigualdad educativa por dos vías: la primera es que los estudiantes que viven y asisten a colegios en distritos rurales pobres enfrentan carencias en el contexto territorial y socioeconómico en el que se desenvuelven, y la segunda es que, a pesar de contar ahora con un mayor número de colegios, estos no cumplen con las condiciones de infraestructura necesarias para asemejarse en calidad al resto de los colegios del país, por eso, desde un punto de vista social, estos jóvenes enfrentan una doble situación de vulnerabilidad que acrecienta sus probabilidades de no terminar los estudios secundarios. Esta recomendación se recoge en las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, que contempla mejoras en la infraestructura y el equipamiento del sistema educativo. Específicamente, en el período 2015-2018, se proyecta: i) la creación de 16.061 nuevos espacios educativos, ii) el equipamiento de 6.178 espacios y iii) el mantenimiento de 7.630 espacios educativos.

En tercer lugar, se sugiere que los actores relacionados con los programas sociales del Ministerio de Educación Pública (MEP) participen activamente como sujetos de derecho. Se trata de establecer mecanismos que permitan atraer a estos actores, quienes tienen un papel preponderante en la búsqueda de calidad y oportunidad de los programas sociales. La efectiva promoción y tutela de derechos y obligaciones solo puede hacerse con la presencia de personas comprometidas y organizadas. En particular, es preciso considerar a los usuarios de los programas, a grupos específicos de la población y a las personas que prestan los servicios. Consecuentemente, existe el requerimiento de promover mecanismos transparentes, ágiles y efectivos de participación y representación ciudadana, rendición de cuentas y evaluación para mejorar la gestión de los programas de equidad en la educación y garantizar que los recursos lleguen en proporciones suficientes a las personas que más los necesitan. Es importante que los programas de equidad (comedores escolares y transportes) atiendan las solicitudes por prioridad y no por demanda, para asegurar la atención de los que menos tienen.

Para esto se propone que, en la gestión de los programas sociales administrados por el MEP, se busquen soluciones estratégicas en el ámbito regional. Esto implica necesariamente mejorar de manera sustantiva el sistema de información para evaluar y reorientar el sistema de gestión. Asimismo, se debe revisar el diseño, la ejecución y la evaluación de cada programa social y consolidar un sistema de gestión integral de los beneficios que cada uno otorga; del mismo modo, es preciso efectuar cambios en el sistema de planificación institucional, para incluir adecuadamente soluciones estratégicas en el ámbito regional y revisar y armonizar la normativa que establece los objetivos y funciones de cada programa.

Esta recomendación está incluida, en parte, en las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, que asegura el derecho a la alimentación mediante la implementación de programas que promuevan la equidad (cobertura mayor de estudiantes en los centros educativos con una mejor alimentación y nutrición: 21.956 estudiantes nuevos con servicio de comedor para lograr la meta total de 695.088 estudiantes en 2018).

En relación con la relevancia limitada, se plantea que es indispensable coordinar la actualización de los planes de formación docente con las universidades públicas y privadas del país, y fortalecer el plan nacional de formación profesional que lidera el Instituto de Desarrollo Profesional (IDP) del MEP, destinado a ampliar la capacitación del personal docente y, por ende, a mejorar la calidad de los resultados

del aprendizaje. Por otro lado, los docentes deben ser evaluados con mecanismos más actualizados y que estén acordes con sus diferentes especialidades y con la labor docente.

El MEP propicia procesos de capacitación continua a docentes de las diferentes asignaturas, los que responden a las necesidades actuales y las diferentes líneas emitidas por el Consejo Superior de Educación (CSE). El 95% del personal nombrado en el MEP para atender los niveles de preescolar y los ciclos primero, segundo y tercero está titulado para ejercer la docencia. Sin embargo, no hay claridad sobre la calidad de la formación, a causa del auge de universidades privadas que no están debidamente acreditadas.

También es necesario crear una cultura de mejora del sistema educativo, en la que los docentes y administradores de los centros educativos estén más involucrados y comprometidos con el mejoramiento de la educación, a partir de los resultados obtenidos en las pruebas de certificación y diagnósticas, tanto las nacionales (de segundo y tercer ciclo) como las internacionales (del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) y del PISA). Esto implica la actualización de los programas de estudio de acuerdo con los avances de los procesos técnicos, científicos y productivos. Uno de los principales retos para la educación es fortalecer en los programas de estudio el desarrollo de habilidades blandas. Dichas habilidades engloban aspectos indispensables como liderazgo, capacidad de trabajar en equipo, capacidad de comunicación efectiva, manejo adecuado de los tiempos de entrega y actitud laboral, junto con el dominio del inglés y otros idiomas, que facilitarán la incorporación exitosa de los graduados en el mercado de trabajo.

En este sentido, el MEP debe optimizar la difusión de los resultados de las pruebas diagnósticas —tanto nacionales como internacionales— con el fin de que se utilicen en las diferentes instancias de concreción curricular, limitadas en sus funciones por su estructura organizativa. De la misma manera, la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad del MEP debe fortalecer la investigación educativa en todos los niveles del sistema, de modo que las interpretaciones de los resultados que surjan de sus procesos provean de conocimiento científico para la ejecución de los planes de mejoramiento y la toma de decisiones. Lineamientos en esta dirección se incluyen en las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, como la elaboración de los programas de estudio de Español y Ciencias de tercer ciclo y educación diversificada, articulados con las reformas de primero y segundo ciclo e implementación en el 100% de los centros educativos de secundaria; la elaboración del Programa de Afectividad y Sexualidad para Educación Diversificada; el cumplimiento de los estándares establecidos y la coordinación con las organizaciones responsables de las pruebas internacionales (LLECE y PISA), y el desarrollo de las capacidades de los estudiantes en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para innovar en el proceso de enseñanza y aprendizaje (implementar el Programa Nacional de Tecnologías Móviles en 293 instituciones de preescolar, escuelas y colegios, y elevar a un 25% el porcentaje de estudiantes con capacidades en el uso de TIC de los centros educativos que aplican el Programa).

Además, se debe otorgar un acceso equitativo a las tecnologías digitales y la conectividad para transformar el proceso de enseñanza y aprendizaje, así como la gestión docente y administrativa de los centros educativos, según las particularidades de las distintas ofertas educacionales, brindando atención e incorporando el mantenimiento, la sostenibilidad y la renovación de equipos (meta de contar con 484 centros de recursos para el aprendizaje en el período 2015-2018).

Finalmente, en relación con la falta de pertinencia, se plantea ofrecer apoyo adicional a los estudiantes y centros educativos en desventaja, además de atender las necesidades de las diferentes regiones y la realidad del contexto del estudiante. La estrategia institucional “Yo me apunto” responde a esa necesidad, desarrollando una política de Estado en educación focalizada que articula esfuerzos a nivel interno (tres viceministerios) y externo (interinstitucional y multisectorial) creando una nueva gestión de la administración que dirige una atención priorizada a las poblaciones más necesitadas y que plantea que la educación es responsabilidad de todos y todas. De manera más precisa, esto debería incluir el apoyo temprano y dirigido a aquellos estudiantes en mayor riesgo de abandonar el sistema educativo en procesos de transición claves, como el paso de sexto a séptimo año y de noveno a décimo

año. También se debería crear un clima de clase que refuerce las emociones positivas en relación con el proceso de aprendizaje y genere motivación, entusiasmo, positivismo y deseos de permanecer y tener éxito educativo.

Con este fin, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 incluye como objetivos disminuir la cantidad de estudiantes de colegio que abandonan las aulas (porcentaje de deserción intraanual en tercer ciclo y educación diversificada del 9,9% en 2014 al 9,7% en 2018), y reducir la violencia en los centros educativos para favorecer la permanencia y el éxito estudiantil (100 intervenciones de centros educativos entre 2015 y 2018).

C. Brecha de género

La recomendación referente a la mejor inserción de las mujeres en el mercado laboral para superar la brecha de pobreza y desigualdad también aplica a la superación de la brecha de género, ya que el ámbito laboral es donde esta última más se manifiesta, en términos de participación en la fuerza laboral, tasa y duración del desempleo, y remuneración. La mejora de la oferta de cuidado puede aliviar los efectos que tiene la “segunda jornada laboral”, tanto en la participación de las mujeres como en su desempeño en el mercado de trabajo.

En referencia al ámbito educativo, se necesitan incentivos para que las jóvenes opten en mayor medida por carreras consideradas típicamente masculinas, como ingeniería, electrónica e informática, entre otras. Más allá de fomentar una inserción laboral de la mujer en mejores condiciones, ello también ayudaría a superar la falta de mano de obra capacitada en estas áreas, que se diagnosticó como uno de los determinantes de la brecha de productividad.

D. Brecha de productividad e innovación

En Costa Rica, la brecha de productividad representa un desafío para la formulación de otro tipo de políticas económicas, como las de innovación, de desarrollo productivo y de educación, y otras de índole macroeconómica, debido a que, para contar con un parque empresarial que muestre una menor brecha de productividad, se requiere que las diferentes políticas persigan un cambio estructural de todo el sector productivo.

Ante esta situación, para impulsar su competitividad Costa Rica debe, entre otras cosas, llevar a cabo reformas estructurales y adoptar avances tecnológicos. La innovación tecnológica es parte fundamental de la implementación de un cambio estructural que promueva la diversificación, aumente el nivel de productividad y reduzca las brechas tecnológicas en la región (OCDE, 2013).

Para que el país logre reducir la brecha de productividad en el ámbito externo e interno, es necesario también tener una visión estratégica de largo plazo, que promueva la inversión en capacitación, infraestructura y mejora de los sistemas de educación y salud, así como la puesta en marcha de políticas orientadas a la diversificación y transformación productiva; por lo tanto, es necesario que se transite hacia una estructura productiva basada en el conocimiento y con mayor contenido tecnológico, lo que contribuirá al incremento de la productividad y a fortalecer las perspectivas de crecimiento y desarrollo del país.

Lo expuesto hace necesaria la formulación de políticas económicas dirigidas a incrementar el desarrollo productivo de largo plazo y a mejorar de forma sostenida la competitividad del aparato productivo costarricense mediante la integración de todos los sectores vinculados con la producción nacional.

E. Brecha de infraestructura

La figura del Ministro de Obras Públicas y Transportes, como rector del sector de transporte e infraestructura, debe reforzarse por medio de la legislación pertinente, de manera que los actores involucrados (consejos, unidades ejecutoras, municipalidades, entes fiscalizadores y otros) se vean obligados a cumplir su mandato.

Las políticas públicas para atacar la brecha de infraestructura vial deben priorizar el problema de manera integral, dándole unidad a todo el proceso y disminuyendo la atomización de las acciones; para esto, es recomendable que sea una sola institución la que se encargue de coordinar y ejecutar lo requerido.

Otros aspectos importantes son la problemática fiscal y la rigidez del presupuesto nacional, que imponen grandes restricciones al financiamiento de la inversión en infraestructura, de manera que el margen de maniobra del Gobierno en esta materia es limitado.

Debido a lo anterior, la principal fuente de financiamiento para las obras que se requieren es el endeudamiento. De ahí que es necesario considerar también otras alternativas de financiamiento y ejecución de obras de infraestructura, como las asociaciones público-privadas, en cuyo uso, si bien el país ha avanzado, debería profundizar ante la situación fiscal existente.

Es necesario que las iniciativas planteadas en materia fiscal se lleven adelante; no obstante, a fin de que no se afecte la inversión en infraestructura, la reducción de gasto propuesta no debería incluir el gasto en capital, sino que se debe realizar en términos del gasto corriente.

F. Brecha fiscal

Una posible solución para cerrar la brecha fiscal es la implementación de una reforma que permita la obtención de mayores ingresos. Los ingresos fiscales han presentado una tendencia a la baja, mientras que los gastos se han incrementado de forma sostenida en los últimos años, particularmente los salarios, el servicio de la deuda y las pensiones, entre otros. Por tanto, es imperante adoptar las medidas necesarias para consolidar las finanzas públicas en el mediano plazo e impulsar la movilización de los ingresos a través de una combinación de reformas fiscales, incluidas administrativas y de política que cambien la riesgosa senda hacia la insostenibilidad del endeudamiento público. Dichas reformas se deberían aprobar lo más pronto posible para no tener que realizar ajustes mayores; el Fondo Monetario Internacional (FMI) considera urgente que dichas medidas se aprueben durante 2016.

Los proyectos que ha presentado el Gobierno son una parte de la fórmula para conducir las finanzas públicas hacia una senda sostenible, por lo que es recomendable la implementación de esas propuestas, que permitirían la disminución del déficit en el corto y mediano plazo.

La sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo requiere del establecimiento de reglas o disposiciones de responsabilidad fiscal que permitan controlar el crecimiento del déficit y, por ende, del endeudamiento público.

Es relevante considerar la migración hacia un esquema de renta global unificada como una de las principales medidas a tomar, aplicada en etapas, y sustituir el actual impuesto sobre las ventas por un impuesto al valor agregado.

La prevalencia de exoneraciones en el sistema tributario debe reducirse al nivel más bajo posible; además, se debe elaborar una clara justificación técnica de su existencia.

Todas las posibles medidas deben considerar el bien común social, por esto existe una serie de proyectos de inversión que el Gobierno de la República está impulsando para dotar a la población

costarricense de mejor infraestructura, como motor para promover el desarrollo económico y social del país, con el fin de que las medidas de reforma fiscal no deterioren la inversión.

Es recomendable continuar con el propósito de atender en forma adecuada las prioridades en materia económica y social, a través de la dotación de recursos sanos que no impliquen mayor endeudamiento; por tal motivo, se deben tomar medidas tendientes a aumentar los ingresos y reducir los gastos, de forma que los resultados fiscales presenten mejoras en los siguientes períodos económicos.

Los recortes abruptos del gasto público, además de limitar el accionar público, generan efectos directos negativos en la actividad económica de un país, por lo que cualquier medida en ese sentido debe ser examinada con cautela.

Los ajustes que se aplican en pro de disminuir la brecha fiscal no deben reducirse a una simple combinación de medidas por el lado de los ingresos y los gastos, sino que también deben incluir temas de relevancia social, como es el caso de la desigualdad y la pobreza.

Como se pudo apreciar al analizar las demás brechas estructurales expuestas en este documento, la brecha fiscal está presente en la determinación de varias deficiencias; los diferentes sectores a los que hacen alusión estas brechas requieren de mayores ingresos para enfrentar sus limitaciones, por medio principalmente de mayores gastos de capital.

Bibliografía

- Academia Centroamérica (2015), “Distribución del ingreso en Costa Rica”, *serie Visión Costa Rica*, N° PV-01-15, San José, febrero.
- _____ (2014), *La gestión de la infraestructura pública en Costa Rica: el caso de la Red Vial Nacional*, San José, octubre.
- Astorga Molina, M. (2015), *Estrategia para mejorar los índices de ejecución de los proyectos de inversión pública gestionados por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)*, San José, julio.
- Banco Mundial (2016a), “PIB per cápita promedio (PPA) y tasa de incidencia de pobreza extrema (1,25\$USD al día)” [base de datos en línea] <http://datos.bancomundial.org/>.
- _____ (2016b), “Doing Business Report 2016” [en línea] <http://espanol.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2016>.
- _____ (2009), “Competitividad en Costa Rica” [en línea] <http://siteresources.worldbank.org/INTCOSTARICA/SPANISH/Resources/CostaRicaCompetitiveness.pdf> [fecha de consulta: 28 de enero de 2015].
- Barahona, M. (1999), *Costa Rica contemporánea: raíces del estado de la Nación*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- BCCR/MH/MIDEPLAN (Banco Central de Costa Rica/Ministerio de Hacienda/Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica) (2014), “Proceso de articulación del endeudamiento público entre Banco Central de Costa Rica (BCCR), Ministerio de Hacienda (MH) y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)”, San José.
- Benavides, M. y otros (2010), *Ser joven y excluido es algo relativo: dimensiones cuantitativas y cualitativas de la heterogeneidad de los jóvenes pobres urbanos peruanos*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2014), “Diagnóstico de crecimiento para Costa Rica”, Washington, D.C., Departamento de Países. Belice, Centroamérica, México, Panamá y la República Dominicana.
- _____ (2010), “La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos” [en línea] http://www.iadb.org/research/dia/2010/files/dia_2010_spanish.pdf [fecha de consulta: 18 de diciembre de 2014].
- Blofield, M. y J. Martínez. (2014), “Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad”, *Revista CEPAL*, N° 114 (LC/G.2629-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Bradshaw, S. (2002), *La pobreza no es la misma ni es igual: relaciones de poder dentro y fuera del hogar*, Managua, Editorial Puntos de Encuentro.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), “CEPALSTAT: Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/>.

- _____ (2016b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2016: las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad* (LC/L.4140) [en línea] <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39939-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2016-finanzas-publicas-desafio-conciliar>.
- _____ (2015), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2015: dilemas y espacios de políticas* (LC/L.3961) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37747/S1500053_es.pdf?sequence=1.
- _____ (2014), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- _____ (2012a), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3), Santiago.
- _____ (2012b), *Los países de renta media: Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales* (LC/G.2532/Rev.1), Santiago.
- _____ (2011), *Panorama Social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago.
- _____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- Crespi, G. (2010), *Nota técnica sobre el Sistema Nacional de Innovación en Costa Rica*, Sector Social División de Ciencia y Tecnología, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Del Valle Alvarado, R. y A. Fernández Arauz (2011), “Estimación de los determinantes de la desigualdad en los ingresos laborales de Costa Rica para el período 2001-2009”, tesis de Licenciatura en Economía, San José, Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Económicas.
- Dirección General de Hacienda (2015), “Incumplimiento tributario en impuestos sobre la renta y ventas 2010-2013”, San José, Ministerio de Hacienda de Costa Rica.
- El Financiero* (2015), “Cartera de obras del Gobierno es insuficiente para reactivar el motor Económico”, San José.
- Fay, M. y M. Morrison (2007), *Infraestructura en América Latina y el Caribe Acontecimientos recientes y desafíos principales*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Fernández Arauz, A. (2016), “Desigualdad de ingresos en Costa Rica a la luz de la ENIGH 2004 y 2013”, Revista CEPAL, N° 119 (LC/G.2683-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fleming, I. (s/f), “Mujer y educación en Costa Rica” [en línea] <http://www.oei.es/genero/documentos/paises/CostaRica.pdf>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2015a), *Perspectivas de la Economía Mundial: ajustándose a precios más bajos para las materias primas*, Washington, D.C., octubre [en línea] <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2015/02/pdf/texts.pdf>.
- _____ (2015b), *Perspectivas Económicas. Las Américas: Norte se recupera, el Sur aún espera*, Washington, D.C., abril [en línea] <http://www.imf.org/external/ns/search.aspx?NewQuery=tasas+de+desempleo&submit.x=0&submit.y=0>.
- _____ (2014a), “Los mercados emergentes enfrentan camino cuesta arriba para recuperar sus anteriores niveles de crecimiento”, Boletín del FMI [en línea] <http://www.imf.org/external/Spanish/pubs/ft/survey/so/2014/POL061214AS.htm> [fecha de consulta: 18 de diciembre de 2014].
- _____ (2014b), *Emerging Markets in Transition: growth prospects and challenges*, junio [en línea] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1406.pdf> [fecha de consulta: 18 de diciembre de 2014].
- Frankle, M. (1996), “La participación de la mujer en los proyectos de desarrollo rural”, *Detrás de la puerta: hombres y mujeres en el Perú de hoy*, P. Ruiz-Bravo (ed.), Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Fundación Techo Costa Rica (2013), *Informe del Catastro Nacional de asentamientos en condición de pobreza. Un techo para mi país*, San José.
- Hausmann, R., D. Rodrik y A. Velasco (2008), “Growth diagnostics”, *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, N. Serra y J. E. Stiglitz (eds.), Oxford University Press.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2004-2009), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, San José.
- _____ (2010-2014), Encuesta Nacional de Hogares, San José.
- _____ (2011), *Clasificación de Ocupaciones de Costa Rica (COCR 2011). Estructura y notas explicativas*, vol. I, versión preliminar, San José.
- _____ (2013), *Indicadores de género y salud. Costa Rica 2012*, San José.
- _____ (2015a), *Encuesta Continua de Empleo. El empleo informal en Costa Rica*, San José.

- _____ (2015b), *Estadísticas vitales*, San José. Instituto Nacional de Aprendizaje (s/f), “Costa Rica: Programa Regional para el Fortalecimiento de la formación profesional y técnica de mujeres de bajos ingresos” [en línea] <http://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/formujer/cosrica/est.htm>.
- Jiménez, J.P. (ed.) (2015), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kaldewei, C. (2015), “Las brechas estructurales en los países de renta media: consideraciones para un diagnóstico a nivel de país”, *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 258 (LC/L.4118), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- La Nación* (2016), “OCDE ve en salarios públicos un disparador de desigualdad”, San José, 17 de febrero.
- LANAMME (Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales) (2015), *Sexto Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada de Costa Rica, 2014-2015*, San José, Universidad de Costa Rica.
- Levy, S. (2009), *Pobreza y transición democrática en México*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Lipsey, R. G. (2007), “Reflections on the General Theory of Second Best at Its Golden Jubilee”, *International Tax and Public Finance*, vol. 14, N° 4.
- Lipsey, R. G. y K. Lancaster (1956), “The General Theory of Second Best”, *The Review of Economic Studies*, vol. 24, N° 1.
- Mazzei, A. (2014), “Caracterización de la población “nini”: ni estudia ni trabaja”, *Costa Rica a la luz del Censo 2011*, San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
- Medina, F. y M. Galván (2008), “Descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso: evidencia empírica para América Latina 1999-2005”, *serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, N° 63 (LC/L.2911-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <http://www.cepal.org/deype/publicaciones/xml/1/33931/lcl2911e.pdf>.
- Méndez, F. y J.D. Trejos (2002), *Mapa de carencias críticas para el año 2000*, San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) [en línea] http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos/pobreza_y_presupuesto_de_hogares/pobreza/metodologias/documentos_metodologicos/mepobrezacenso2000-01.pdf.pdf.
- Méndez, F. y O. Bravo (2014), *Mapas de pobreza en Costa Rica*, San José Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) [en línea] http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos/pobreza_y_presupuesto_de_hogares/pobreza/metodologias/documentos_metodologicos/mepobrezacenso2011-01.pdf.pdf.
- Mendoza, E.G. y M. Oviedo (2004), “Fiscal Solvency and Macroeconomic Uncertainty in Emerging Markets: The Tale of the Tormented Insurer”, Washington, D.C. Fondo Monetario Internacional (FMI) [en línea] <https://www.imf.org/external/np/res/seminars/2004/60/pdf/mendoz.pdf>.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica) (2014a), Índice de Desarrollo Social 2014, San José.
- _____ (2014b), *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”*, San José.
- _____ (2013), *Costa Rica. Índice de Desarrollo Social 2013*, San José.
- _____ (2012), *Desagregación geográfica de la delincuencia y criminalidad en Costa Rica 2003-2010*, San José.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2016), *El Presupuesto Nacional en Costa Rica*, San José.
- _____ (2015a), *Informe de Deuda Pública 2015*, San José, marzo.
- _____ (2015b), *Marco fiscal presupuestario de mediano plazo 2015-2020*, San José.
- _____ (2014), “Incumplimiento tributario en impuestos sobre la renta y ventas 2010-2012” [en línea] http://www.hacienda.go.cr/docs/53ff79e228326_Incumplimiento%20Tributario%20en%20ISR%20e%20IGV%20%282010-2012%29.pdf.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes de Costa Rica (2013), *Anuario Estadístico del Sector Transporte*, San José.
- Mora, S. (2014), *Hogares en asentamientos informales. ¿Quiénes son y cómo viven?*, San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
- Mora Chinchilla, R., M. Alvarado Velas y A. Climent Martín (2009), “Propuesta de evaluación geotécnica y de amenazas naturales (EGAN) para el desarrollo de infraestructura segura en Costa Rica”, *Revista Reflexiones*, vol. 88, N° 2, Universidad de Costa Rica.
- Morales, N. (2013), *Aspectos relevantes en desigualdad y pobreza al 2012. Informe final para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Programa Estado de la Nación*, San José.

- Naciones Unidas (2006), *Poner fin a la violencia contra la mujer. De las palabras los hechos. Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas*, Nueva York [en línea] http://www.un.org/womenwatch/daw/public/VAW_Study/VAW-Spanish.pdf.
- Ocampo, J. A. (2009), “Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2016), *Estudios de Gobernanza Pública: Costa Rica. Aspectos claves 2015*, San José.
- OCDE/CEPAL (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Perspectivas Económicas de América Latina: políticas de pymes para el cambio estructural* (LC/G.2545), Santiago.
- Oviedo, M. (2007), *Sostenibilidad de la deuda pública costarricense y una propuesta para la política de endeudamiento*, San José, noviembre.
- Padrón, S. (2011), “¿Nuevas formas de exclusión social en niños? Consumo cultural infantil y procesos de urbanización de la pobreza en la capital cubana”, *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Paniagua Arguedas, L. (2011), “Segregación y fronteras simbólicas en La Carpio, una comunidad centroamericana”, *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Pardo Beltrán, E. (2014), “‘Diagnóstico del desarrollo’ en países de renta media a partir de las brechas estructurales: el caso de América Latina y el Caribe”, *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 252 (LC/L.3888), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- PEN (Programa Estado de la Nación) (2015), *Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación*, San José.
- _____ (2014a), *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, San José.
- _____ (2014b), *Informe del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, San José [en línea] <http://estadonacion.or.cr/estado/Publicaciones/estado-ciencia-tecnologia-innovacion-1/index.html> [fecha de consulta: 5 de diciembre de 2014].
- _____ (2013), *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*, San José.
- Perlman, M. (2011), “Pobreza urbana, desempleo y nuevos sentidos del (no) trabajo. Cirujas y movimientos de trabajadores desocupados de la Ciudad de Buenos Aires”, *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Perrotti, D. y R. Sánchez (2011), “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe”, *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 153 (LC/L.3342), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014), “Reducir la pobreza en Costa Rica es posible. Propuestas para la acción”, *serie Cuadernos de Desarrollo Humano*, San José [en línea] http://www.cr.undp.org/content/dam/costa_rica/docs/undp_cr_reducirpobreza_2014.pdf.
- _____ (2010), *Informe sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, San José.
- Poder Judicial (2008), *Anuario Policial*, San José.
- Presidencia de la República de Costa Rica/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010), *Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social*, San José [en línea] https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/POLSEPAZ_COSTA_RICA.pdf.
- Rodríguez-Clare, A. y J. Angulo (2002), “El Sistema Tributario y Aduanero: una visión de conjunto”, *Sistema Tributario Costarricense: contribuciones al debate*, San José, Contraloría General de la República.
- Rodrik, D. H. (2005), *Growth Diagnostics*, Cambridge, Harvard University.
- Roitman, S. (2003), “Barrios cerrados y segregación social urbana”, *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. VII, N° 146(118) [en línea] <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146%28118%29.htm>.
- Sánchez, M. y P. Sauma (coords.) (2011), *Vulnerabilidad económica externa, protección social y pobreza en América Latina*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES).
- Sauma, P. (2004), “Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo”, *Undécimo Informe Estado de la Nación, Programa Estado de la Nación (PEN)*, San José.

- Sauma, P., C. Camacho y M. Barahona (1997), *Percepciones sobre la pobreza en comunidades pobres de Costa Rica*, San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).
- Soldano, D. (2008), “Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)”, *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*, A. Ziccardi (comp.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- The Conference Board (2015), “Output, Labor, and Labor Productivity, 1950-2015”, Total Economy Database [base de datos en línea] <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/index.cfm?id=27762> [fecha de consulta: mayo de 2016].
- Trejos, J. D. (2014), “La inversión social pública en el 2013: fuerte recuperación pese al desequilibrio fiscal”, San José.
- _____ (2012), “El combate a la pobreza y la desigualdad en Costa Rica: avances, retrocesos, lecciones y propuestas de política”, *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina*, Fundación Konrad Adenauer.
- Trejos, J. D. y L. O. (2014), “Enfoque de la dominancia para el análisis de la evolución de la pobreza entre 1988 y 2004”, *Simposio Costa Rica a la luz de la ENIG 2014*, San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
- _____ (2012), “Cambios en la distribución del ingreso familiar en Costa Rica durante la primera década del siglo XXI”, *Revista de Ciencias Económicas*, N° 2, San José.
- Ulate, A. y otros (2012), *Índice de competitividad cantonal. Costa Rica, 2006-2011*, San José, Universidad de Costa Rica, Observatorio del Desarrollo.
- Villalobos, J. y otros (2006), *Quórum: ciudadanía y violencia social*, Universidad de Alcalá.
- Wealth-X (2013), *The World Ultra Wealth Report 2013*, Singapur.
- WEF (Foro Económico Mundial) (2015), *The Global Competitiveness Report 2015- 2016*, Ginebra [en línea] http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf.
- _____ (2014), *The Global Competitiveness Report 2014-2015*, Ginebra.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org