



Documento de Enfoque

Costa Rica **2011-2014**

Evaluación del Programa de País



Banco Interamericano de Desarrollo
Junio de 2014

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS

I.	INTRODUCCIÓN.....	1
II.	EL CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS, 2011-2014.....	2
	A. Antecedentes	2
III.	ESTRATEGIA Y PROGRAMACIÓN DEL BID EN COSTA RICA, 2011-2014.....	8
	A. Estrategia del País (2011-2014).....	8
	B. Portafolio Operacional del Banco 2011-2014	9
IV.	DIMENSIONES Y PREGUNTAS EVALUATIVAS.....	13
	A. Relevancia.....	13
	B. Efectividad e Implementación	14
	C. Sostenibilidad	15
V.	METODOLOGÍA, ORGANIZACIÓN Y CRONOGRAMA	16

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BCCR	Banco Central de Costa Rica
CPE	Evaluación del Programa de País
CPD	Documento de Programación de País
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
DEP	Documento de Estrategia de País
EBP	Estrategia del Banco en el País
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
OECD	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PBL	Préstamos basados en Políticas
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PMR	Informe de Seguimiento del Progreso
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
PROCOMER	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo
USAID	U.S. Agency for International Development
WDI	World Development Indicators
WTTC	World Trade and Tourism Council

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 **Este documento de enfoque define el alcance, los objetivos y herramientas para la Evaluación del Programa de País (CPE, por sus siglas en inglés) de Costa Rica para el periodo 2011-2014.** Esta será la cuarta oportunidad en la que OVE proveerá una mirada independiente al programa del Banco con Costa Rica. El primer CPE (RE-277, febrero 2003) cubrió el periodo 1990-2001, marcado por la clara respuesta del país a la crisis de deuda de inicios de los 80 mediante un modelo de apertura comercial que redundó en una fuerte inversión extranjera directa. El segundo CPE (RE-325, diciembre 2006) cubrió el periodo 2002-2006, que se inició con una desaceleración de la inversión y el turismo como consecuencia de factores exógenos, pero continuó con una recuperación del crecimiento a tasas elevadas respecto al promedio de la región.
- 1.2 **La presente evaluación cubre el periodo 2011-2014, durante el cual se acentuó el debate sobre el modelo de crecimiento del país.** El tercer (y más reciente) CPE para Costa Rica cubrió el periodo 2006-2010, marcado por los efectos perjudiciales de la crisis financiera internacional sobre el crecimiento económico y los resultados fiscales. Los CPEs anteriores ya señalaban la fragmentación política, evidenciada por la compleja dinámica legislativa y la consecuente dificultad en la ratificación de préstamos. El periodo 2006-2010 se destacó por el agravamiento de este debate, en parte como consecuencia de la inversión del capital político del gobierno para ratificar el TLC-CA (el cual fue finalmente aprobado mediante un ajustado referendo ciudadano en 2007). Las recientes elecciones presidenciales continuaron esta tendencia, acentuando las brechas entre los proponentes del modelo de apertura económica y aquellos que opinan que debería corregirse significativamente.
- 1.3 **Esta evaluación se regirá por el protocolo vigente de OVE (RE-348-3), buscando evaluar el programa pasado para establecer el grado de alcance de sus metas y derivar lecciones aprendidas.** Los CPEs buscan “*proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y programas generales de asistencia del Banco a un país.*” (RE-348-3, párr. 2). Además de facilitar la rendición de cuentas, los CPEs aspiran a “*identificar lecciones aprendidas que puedan mejorar el programa futuro del Banco [mediante la implementación de recomendaciones específicas]*” (id., párr. 3). Finalmente, este CPE se enmarca en un conjunto de evaluaciones recientes para otros países de renta media como Costa Rica, por lo que sus hallazgos contribuirán a la discusión de esta temática transversal en el Banco.

II. EL CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS, 2011-2014

A. Antecedentes

- 2.1 **Costa Rica es un país relativamente pequeño expuesto a choques externos, que sin embargo ha logrado instalarse entre el grupo de países de ingreso medio-alto.** Con 4,8 millones de habitantes y un territorio relativamente reducido, Costa Rica es vulnerable a choques climatológicos y económicos externos¹. No obstante, ha logrado un PIB per cápita cercano a los US\$10.000 y sostener un crecimiento económico anual promedio del 4,8% en los últimos diez años. Este desempeño fue propulsado en las últimas décadas por una amplia apertura que atrajo un flujo sostenido de inversión extranjera directa, enfocada en la exportación tanto de servicios como de productos de mayor valor agregado. En reconocimiento a este desempeño país, Costa Rica avanza su proceso de ingreso a la OECD².
- 2.2 **En 1948 Costa Rica sentó las bases de un estado de bienestar con fuerte inversión en desarrollo humano, que en gran parte se mantienen³.** Desde 1948, el país ha mantenido un régimen ininterrumpido de gobierno democrático⁴. El país se urbanizó rápidamente en comparación a Centroamérica⁵. Las principales instituciones del Estado tomaron formas organizativas con especialización vertical, que crearon cierta rigidez, pero sirvieron para aumentar la cobertura de servicios públicos y sociales. Por décadas, este modelo satisfizo a una sociedad con una matriz productiva tradicional y recambios tecnológicos graduales. Sin embargo, desde los 80 la globalización ha creado demandas de dinamismo e inversión que han entrado en creciente tensión con esta estructura vertical del Estado costarricense.

¹ Por su tamaño geográfico, Costa Rica es levemente más extenso que Suiza; y por su población, Costa Rica es comparable a Irlanda (4,6 millones) o Noruega (5 millones).

² Dentro de los países prestatarios del Banco, solamente México y Chile son miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD). Por su parte, Colombia también avanza su proceso de ingreso a la OECD, junto con Costa Rica: <http://www.oecd.org/countries/costarica/>

³ Como parte de este innovador modelo, Costa Rica fue el primer país de la región en disolver sus fuerzas armadas, e implementar un gran número de reformas sociales y económicas, incluyendo la provisión estatal de servicios públicos. De acuerdo con PNUD, las inversiones en el sector social se mantuvieron por encima del promedio Latinoamericano en las décadas subsiguientes.

⁴ Hasta 2002, el sistema político fue bipartidista, con alternancia en la presidencia del Partido Liberación Nacional y el Partido Unidad Social Cristiana. En las recientes elecciones, el candidato de un partido de más reciente fundación, el Partido Acción Ciudadana, resultó electo Presidente.

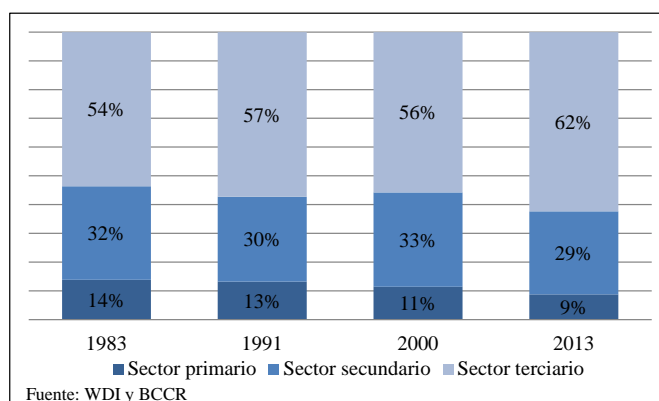
⁵ Entre 1960 y 2013, el porcentaje de población urbana aumentó en 30 puntos para alcanzar el 65%. En el resto de Centroamérica (salvo Panamá) aumentó en menos de 30 puntos (véase el WDI).

2.3 En el contexto de la crisis de deuda de los 80, Costa Rica promovió una ambiciosa apertura a la inversión y el comercio.

Al igual que varios países de la región, Costa Rica atravesó una severa crisis financiera a principios de los 80. Abandonó el modelo de sustitución de importaciones e implementó reformas para liberalizar la economía y promover acuerdos comerciales⁶ e inversión extranjera⁷. La atracción de la empresa Intel

—liderada personalmente por el Presidente de la República y un equipo de profesionales de élite— marcó un hito en este proceso⁸. A esta le siguieron más de 200 empresas multinacionales, lo que profundizó el debate nacional sobre el costo fiscal de las exenciones ofrecidas versus las externalidades positivas para el país.

Gráfico 2.1 - Contribución al PIB por Sector Productivo



2.4 La inversión extranjera directa generó un dinámico sector exportador que aprovechó las ventajas ofrecidas por el país⁹.

En un marco de estabilidad, exenciones fiscales y una percepción de ventajas comparativas en recursos humanos, estado de derecho, localización y exenciones regulatorias, la IED aumentó del 1% del PIB en 1980 a más del 5% del PIB en 2013. Esta inversión se ha materializado en la instalación en el país de centros de producción, logísticos y de servicios globales por parte de importantes empresas transnacionales, cuya inversión

⁶ Desde los 80, Costa Rica ha firmado uno de los mayores números de tratados comerciales bilaterales y multilaterales entre los países de la región, incluyendo acuerdos con Colombia, Centro América, Chile, Canadá, Panamá, EEUU, República Dominicana, Singapur, China, Perú, México, la UE.

⁷ La ayuda bilateral de EEUU jugó un papel relevante. Al concluir el conflicto armado de los 80 en Nicaragua, USAID se retiró de Costa Rica pero dejó recursos en fideicomiso para impulsar iniciativas específicas, contribuyendo por ejemplo el capital semilla para la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), que por los últimos 30 años ha trabajado en equipo con la cartera de comercio exterior del país.

⁸ Hace casi dos décadas —en abril de 1997— se puso la primera piedra de la planta de Intel en Costa Rica, bajo la presidencia de don José Figueres Olsen.

⁹ En setiembre 2013, el Ministerio de Comercio Exterior, PROCOMER, el Instituto Costarricense de Turismo y CINDE lanzaron conjuntamente la nueva marca país: “Esencial Costa Rica”. Según las encuestas y grupos focales realizados para su preparación “a los costarricenses se les considera capaces, abiertos, pacíficos y con deseos de superación; y a Costa Rica se le ve como un país verde, con una biodiversidad intensa, un territorio único y abierto, con una ubicación privilegiada, que se identifica como un destino de tranquilidad.”

acumulada ya equivale a alrededor del 40% del PIB costarricense de 2013¹⁰. Como resultado, Costa Rica diversificó su canasta de exportación de tres productos principales a más de 1.600. Además se propulsó un sector turístico respetuoso del medio ambiente que ya representa alrededor del 4,5% del PIB. Este sector dinamiza una cadena de valor equivalente al 12% del PIB, aportando ya más divisas que las exportaciones tradicionales de banano, piña y café combinadas¹¹.

2.5 Desde 1985 el crecimiento económico ha sido reforzado por estos sectores económicos orientados a la exportación.

Desde los inicios de los 80, la proporción del sector terciario aumentó constantemente, mientras que los sectores primario y secundario disminuyeron (ver gráfico 2.1). Entre 1980 y 2012, las exportaciones pasaron de cerca del 27% del PIB a casi el 37%. Aunque la industria es el principal rubro exportador (41% del total), los servicios (incluyendo *call centers* y *back offices*) han mostrado gran dinamismo en los últimos años, pasando de cerca de 20% de las exportaciones en 2000 a 33% en 2013¹². El resto de las exportaciones corren por cuenta del sector agrícola, que también se fue consolidando, sobre todo en rubros en los que oferentes dominantes aprovecharon las ventajas de la agresiva política de tratados comerciales implementada por el país.

Cuadro 2.1. Desafíos del Sector Eléctrico

Marco Institucional: El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) es la empresa pública encargada del sector eléctrico y telecomunicaciones desde su creación inmediatamente posterior a la Revolución del 48. En 1990, y nuevamente en 1995, se amplió la posibilidad de generación privada, pero el ICE continúa siendo dominante en el sector con alrededor del 80% del parque instalado. El ente regulador, ARESEP, es institucional y financieramente de mucho menor peso relativo que el ICE.

Cobertura: Costa Rica cuenta con uno de los índices de cobertura de distribución eléctrica más altos de la región. La cobertura pasó de 47% en 1970 a 99% en 2013, lo que alcanza aun a las poblaciones alejadas de menores ingresos, pero genera claros desafíos de recuperación de inversión en las líneas de transmisión.

Demanda: El rápido crecimiento promedio de la demanda eléctrica (5.4% anual) implica que la capacidad de generación se debería duplicar cada 15 años. Alrededor del 23% de esta demanda es industrial y más del 70% corresponde a uso residencial y de servicios. La eficiencia energética es una importante consideración en este último segmento de consumo.

Generación: Costa Rica tiene una de las matrices de generación más limpias de la región: más del 90% de su energía eléctrica proviene de fuentes renovables. Limitaciones en inversión pública han motivado al país a abrirse parcialmente a la participación privada — inicialmente hasta 15% de la generación total, y más recientemente un 15% adicional en esquemas BOT (construcción, operación y transferencia al Estado)—.

¹⁰ Estimaciones de OVE en base a datos del Banco Central de Costa Rica (BCCR). Estas empresas incluyen a Intel, Procter & Gamble, Hewlett-Packard, Boston Scientific, Allergan, Hospira, Baxter Healthcare, Dell, Amazon, IBM, Western Union, Bank of America y Citigroup. De hecho, el mismo BID ha basado algunos de sus centros de servicio corporativos en el país.

¹¹ Según datos del World Trade and Tourism Council (WTTC) de 2014.

¹² Representada principalmente por productos electrónicos y dispositivos médicos de elevado valor añadido que requieren mano de obra calificada, particularmente en las áreas de ciencias, tecnología, matemáticas e ingeniería, así como habilidades organizacionales y de trabajo en equipo.

- 2.6 **Sin embargo, el sector exportador representa una proporción relativamente baja del empleo.** El Censo Exportador 2012 elaborado por PROCOMER, indica que el sector exportador generó 553.690 empleos directos: 27,8% del empleo total del país. De ellos, 75% correspondió a actividades relacionadas a la exportación de bienes y 25% a la de servicios. Del empleo total generado por las exportaciones de bienes, el sector agropecuario representó el 53% y la industria el 47% restante. Las actividades en zonas francas se destacan por su alta participación en las exportaciones totales, pero baja ocupación de mano de obra (2,6% de la fuerza laboral en 2010). Además las empresas bajo el régimen de zonas francas gozan de ciertas exenciones fiscales que hacen que su contribución fiscal también sea relativamente baja.
- 2.7 **Pese a sus logros, este modelo de crecimiento se enfrenta a desafíos críticos.** Primero, los beneficios del sector exportador más dinámico no parecen haberse derramado suficientemente al resto de la economía. Segundo, las ventajas comparativas que ofrecía el país se han venido erosionado, en parte por una insuficiente inversión pública y las dificultades fiscales que hacen improbable que esta situación se revierta en el corto plazo. Tercero, la crisis financiera internacional ha causado una caída importante en las exportaciones de bienes, así como en la demanda por servicios tales como el turismo, lo que ha bajado la tolerancia de las empresas orientadas al mercado externo a ceder ante presiones para contribuir al balance fiscal del país¹³.

B. Principales Desafíos de Desarrollo

- 2.8 **La gobernabilidad y eficiencia del Estado se han visto afectadas por la creciente fragmentación y judicialización de la política pública.** La proliferación de partidos políticos ha generado grandes dificultades para crear consensos. Esto ha enlentecido los procesos legislativos y derivado en una pérdida de oportunidad en la aprobación de políticas públicas. El país tampoco cuenta con un sistema efectivo para desarrollar consensos que le permitan generar una sólida planificación nacional de mediano y largo plazo, excepto en el seno de algunas empresas públicas sectoriales —como el Instituto Costarricense de Electricidad— que se gestionan en forma relativamente independiente y planifican inversiones a plazos mayores, pero carecen de una visión multisectorial¹⁴. Por su parte, esta falta de consensos demora la resolución de conflictos, lo que desemboca en su elevación como disputas puntuales a la Sala Constitucional del Poder Judicial (Sala IV), la

¹³ Recientemente Intel anunció el cierre de su planta de microprocesadores en Costa Rica, al tiempo que Bank of América anunció el cierre de sus operaciones de *back-office* hispano global en el país.

¹⁴ Los planes nacionales existentes son mayormente planes de gobierno, coincidentes con los ciclos presidenciales de cuatro años. Por su parte, el Ministerio de Planificación (Mideplan) ha perdido protagonismo, contando con capacidad limitada en presupuestación ligada a resultados y ejecución de planes de inversión. Asimismo, la Contraloría General de la República se ha convertido en una presencia significativa en los procesos de ejecución del sector público, con un complejo tramado de controles ex-ante y ex-post.

que falla en función de derechos, pero sin consideración de los costos fiscales de estas decisiones¹⁵.

- 2.9 **El Estado costarricense mantiene una fuerte presencia en sectores clave de la economía.** A diferencia de la mayoría de los países de la región, Costa Rica no privatizó las entidades de servicios públicos. Aun en los casos que se ha producido cierta apertura a la inversión privada (como en telecomunicaciones, finanzas y energía), las empresas públicas mantienen un considerable poder de mercado. De hecho, esto ha llevado a que unas dos terceras partes del gasto e inversión pública no se gestionen desde el gobierno central, sino desde estas empresas o institutos públicos que funcionan como entes autónomos. Por su parte, la descentralización presupuestaria a entidades sub-nacionales es de las más bajas de la región, equivalente a solo un 2% del presupuesto nacional.
- 2.10 **Las finanzas públicas se han venido deteriorando debido, en parte, a la crisis financiera internacional.** Aunque Costa Rica había logrado corregir paulatinamente su situación fiscal, la crisis financiera internacional motivó una política fiscal contra-cíclica sin aumentar los ingresos fiscales. Entre 2009 y 2013, el desbalance fiscal se ubicó entre 3,4% y 5,4% del PIB y la deuda pública ha mantenido una tendencia creciente, superando el 35% del PIB en 2013. La situación fiscal se torna más preocupante en virtud de que los recientes proyectos de reforma fiscal impulsados por el gobierno saliente han sido bloqueados, y el gobierno entrante se ha comprometido en la campaña electoral a no elevar impuestos al menos por dos años.
- 2.11 **La competitividad de Costa Rica está bajo presión por varios motivos.** El sector privado debe enfrentar una elevada burocracia y exceso de regulación. Las estructuras oligopólicas en algunos sectores —particularmente el energético— provocan costos relativamente altos, con tarifas que se duplicaron respecto al 2005. El capital humano costarricense comienza a mostrar signos de desfase para la vocación productiva a la que aspira el país, que requiere habilidades en ciencias, matemáticas e ingeniería. El deterioro de la infraestructura física requiere de inversiones que permitan sustentar el flujo productivo, pero el sector público tiene fuertes debilidades para financiarlas y ejecutarlas¹⁶. Por la parte privada, recién-

¹⁵ Como ejemplo del efecto de este mecanismo, recientemente un maestro rural interpuso un recurso ante la Sala Constitucional alegando daños a la salud por el polvo generado por un camino de lastre adyacente. La Sala falló que esto constituía una violación de derechos y ordenó al Consejo Nacional de Vialidad que en el término improrrogable de 18 meses inicie el asfaltado de la ruta nacional 160. La Sala no mencionó consideración alguna de costos, pero se estima que la pavimentación de caminos similares a nivel nacional requeriría una inversión equivalente a más de 5% del PIB.

¹⁶ Por ejemplo, el Índice de Competitividad Global 2013-2014, calculado para 148 países, ubicó a Costa Rica en los puestos 125 en red vial y 128 en puertos.

tes experiencias fallidas de participación en concesiones han generado desconfianza en este instrumento¹⁷.

- 2.12 **Finalmente, el país necesita redoblar la efectividad de su inversión en capital humano y asegurar la coherencia global de las políticas públicas.** Con altos niveles de gasto en comparación con la región, la cobertura educativa, de salud y de servicios básicos ha aumentado de forma importante, alcanzando a gran parte de la población¹⁸. Sin embargo, el desempeño sectorial es dispar, con coberturas cercanas al 100% en electricidad y agua potable, mientras el tratamiento de aguas ubica a Costa Rica debajo de casi todos los países de Centroamérica, con solo el 3,6% de aguas residuales con tratamiento¹⁹. De hecho, esto demuestra un cierto grado de incoherencia con otros ejes de la política pública, como el que posiciona a Costa Rica como un país ecológico. Otro ejemplo es el deterioro de mediciones de calidad educativa y la baja retención en educación secundaria, que contrastan con la vocación del país de generar empleos en sectores de alto valor agregado.
- 2.13 **A pesar de los claros avances del país, alrededor de 20% de la población continúa en situación de pobreza y se ha acentuado un sentido de “dualidad” en una sociedad con valores tradicionalmente igualitarios²⁰.** A lo largo de los últimos 20 años, alrededor del 10% de la población ha permanecido en situación de pobreza estructural. En el mismo periodo, la pobreza transitoria se ha mantenido también alrededor del 10% y ha estado determinada mayormente por la fragilidad del acceso al empleo. A esto se agrega el efecto de la dinámica migratoria de Costa Rica, que atrae migración neta positiva mayormente de personas de bajos ingresos provenientes de Nicaragua²¹. Por su parte, los niveles de criminalidad aumentaron en los años previos a las elecciones del 2010 convirtiéndose en un tópico importante durante esa campaña presidencial. Si bien dichos niveles han descendido y se mantienen bajos en comparación a la región, la percepción de inseguridad ya ocupa un lugar en la opinión pública. Estos efectos se combinan para

¹⁷ El último caso con amplia resonancia en la opinión pública fue la anulación de un contrato de concesión por 30 años a la empresa brasileña OAS para la ampliación y administración de 60 km de carretera entre San José y San Ramón, a un costo para el Estado de decenas de millones de dólares. Otro ejemplo es la anulación en 2010 de una concesión minera a Industrias Infinito de Canadá, que se encuentra en litigio.

¹⁸ En 2012, el 94% de la población tenía acceso a sistemas de saneamiento, mientras el 97% tenía acceso a una fuente mejorada de agua potable.

¹⁹ De hecho, el 72% de la población aún posee tanque séptico para la disposición de aguas residuales de acuerdo al informe del Laboratorio Nacional de Agua (2011). Fuente, Angulo, 2013.

²⁰ El índice de Gini del 2013 alcanzó 0.524 y es el más alto en el periodo 1990-2013. Véase WDI y Estado de la Nación.

²¹ Según el Instituto Nacional de Estadísticas, alrededor del 6% de la población es de origen nicaragüense, y generalmente de bajos ingresos, lo que genera costos para los sistemas de protección social. A diferencia de algunos países vecinos, Costa Rica tiene menos del 3% de su población residiendo en el exterior —comparado con más del 20% de países como El Salvador— por lo que Costa Rica no se beneficia de flujos significativos de remesas de emigrantes.

generar una creciente “dualidad” en una sociedad con un sentido tradicional de igualdad, creando una separación entre aquellos que pueden solventar servicios privados de seguridad, educación o salud, y aquellos que no.

III. ESTRATEGIA Y PROGRAMACIÓN DEL BID EN COSTA RICA, 2011-2014

A. Estrategia del País (2011-2014)

- 3.1 **En 2010 el gobierno entrante emitió un Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, coincidente con el periodo presidencial²².** El plan se concentró en cuatro ejes de gestión: Bienestar Social; Seguridad Ciudadana y Paz Social; Ambiente y Ordenamiento Territorial; y Competitividad e Innovación. Dentro de ellos, se priorizó la inversión para mejorar la situación de seguridad (que había sido sujeto de preocupación en la campaña), la mejora de la infraestructura física del país (con énfasis en carreteras y puertos), y el incremento de la inversión social (incluyendo en educación y atención pre-escolar).

Tabla 3.1. Prioridades sectoriales en la Estrategia 2011-2014

SECTOR	OBJETIVOS EN EL SECTOR
Transporte	<ul style="list-style-type: none"> Recuperar y mantener la infraestructura de transporte Adaptarla al crecimiento de la demanda Fortalecer el funcionamiento institucional del sector
Energía	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer el marco institucional y regulatorio del sector energético con énfasis en el sub-sector eléctrico Desarrollar la capacidad instalada de generación eléctrica Consolidar la sostenibilidad de la matriz energética
Seguridad Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la capacidad del Estado para la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común Desarrollar programas de protección social para la prevención de la violencia y mejorar la seguridad
Desarrollo infantil temprano	<ul style="list-style-type: none"> Consolidar sistema de protección social desde la niñez temprana.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer y ampliar el sistema de atención de salud.
Innovación	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar la inversión en I+D Incrementar la inversión privada, incluyendo en I+D Fomentar el desarrollo del capital humano técnico-científico.

²²

La Estrategia de País hace referencia a este documento porque se trata del documento de planeación formal vigente a nivel nacional de más largo plazo en Costa Rica. No obstante, sí existe una planificación de más largo plazo en empresas públicas proveedoras de servicios, particularmente en el ICE, en las áreas de electricidad y telecomunicaciones.

- 3.2 **El Banco se asoció en forma directa a la mayoría de los ejes de gestión del gobierno, excepto por el de Ambiente y Ordenamiento Territorial.** La Estrategia del Banco en el País (EBP) para los años 2011-2014 (GN-2627), aprobada en agosto de 2011, se concentró en los sectores de (i) transporte; (ii) energía; (iii) seguridad ciudadana; (iv) desarrollo infantil temprano; (v) salud; e (vi) innovación (ver tabla 3.1). La EBP se alineó directamente con tres de los cuatro ejes de gestión, mientras que en el cuarto eje —Ambiente y Ordenamiento Territorial— el Banco ya tenía operaciones que conservaban saldos por desembolsar cuando se formuló la EBP.
- 3.3 **La EBP también identificaba una serie de problemáticas transversales, tales como la gestión de contrataciones públicas y la coordinación interinstitucional.** Según la EBP, una evaluación conjunta del BID y el Banco Mundial identificó los siguientes desafíos en contrataciones públicas: (i) alto grado de atomización normativa, (ii) falta de integración entre el presupuesto y la contratación, (iii) falta de un portal único con la información de compras del país, (iv) carencia de un sistema de acreditación, y (v) sistemas de control no orientados a optimizar el gasto. En la EBP el Banco se comprometía a fortalecer la capacidad institucional del órgano rector de compras públicas y las funciones del sistema de información. Respecto a la coordinación interinstitucional, la EBP la menciona como riesgo pero sin especificar acciones de mitigación.

B. Portafolio Operacional del Banco 2011-2014

- 3.4 **La EBP previó un marco de financiamiento de US\$1.060 millones para operaciones con garantía soberana, que a la fecha —faltando unos 6 meses para la conclusión del periodo de la EBP— ya se ha cumplido en un 93%.** Desde el 1 de enero de 2011, el Banco aprobó US\$984,4 millones que correspondieron a 5 préstamos con garantía soberana para Costa Rica. Esto representa cerca del 93% del monto de aprobaciones previstas para el periodo. El monto promedio por préstamo fue de casi \$200 millones, pero con alta variabilidad entre sectores, siendo el más pequeño por \$35 millones y el mayor por \$400 millones.
- 3.5 **Transporte y energía representaron dos tercios de las aprobaciones con garantía soberana en el periodo 2011-2014.** Las dos mayores aprobaciones fueron US\$400 millones en el sector transporte²³ y US\$250 millones en el sector energía, las que en conjunto representaron dos tercios de los montos aprobados. El resto se distribuyó entre educación (US\$167 millones), seguridad ciudadana (US\$132,4 millones) e innovación / desarrollo de PyMES (US\$35 millones). Finalmente, se observa la ausencia de préstamos del Banco en el sector salud²⁴, el cual había sido

²³ En 2013 se aprobó el Programa de Infraestructura de Transporte (PIT) por US\$400 millones, al que se le adicionaron US\$50 millones del Fondo de Cofinanciamiento Chino administrado por el BID. Este mismo fondo coinvertió \$25 millones en otra operación para el Banco Nacional de Costa Rica, en esta oportunidad acompañando a una operación sin garantía soberana del BID.

²⁴ En 2012 la Iniciativa de Salud Mesoamérica 2015 (CR-G1001) administrada por el BID aprobó US\$2 millones en fondos no reembolsables para Costa Rica para la prevención del embarazo adolescente.

identificado como prioritario en la EBP (ver tabla 3.1), pero en el que el país optó por trabajar mayormente con el Banco Mundial.

- 3.6 **La EBP también señaló el potencial de crecimiento para operaciones sin garantía soberana del Banco, pero sin especificar metas numéricas, dada la dependencia de estas operaciones de la demanda de clientes individuales.** La EBP preveía financiar proyectos hidroeléctricos, generación de energía con otras fuentes renovables, infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria, infraestructura edilicia para la red nacional de cuido, infraestructura sanitaria primaria y terciaria e intervenciones dirigidas hacia las pequeñas y medianas empresas (PyMEs). A diferencia de lo previsto en la EBP, a la fecha no se han aprobado préstamos sin garantía soberana en la mayoría de los sectores mencionados.
- 3.7 **Desde enero de 2011 se aprobaron US\$388,5 millones en 8 préstamos del Banco sin garantía soberana: una gran operación con el ICE en energía y 7 operaciones tradicionales mayormente de apoyo a PyMES con entidades financieras.** Durante el periodo de la EBP se aprobó una innovadora operación por US\$ 200 millones —combinando una estructura de préstamo y garantía— para apoyar el financiamiento del mayor proyecto hidroeléctrico del país (Reventazón). El resto (US\$188,5 millones) se canalizó vía líneas a entidades financieras —incluyendo los dos grandes bancos públicos de Costa Rica—, con el objetivo de apoyar el financiamiento de PyMEs y promover carteras de comercio e hipotecarias.
- 3.8 **Adicionalmente, durante el periodo se aprobaron más de 50 cooperaciones técnicas no reembolsables por un monto de US\$32 millones.** Estas cooperaciones incluyen Operaciones Regionales en las que Costa Rica ha tenido una participación relevante²⁵, Programas Especiales y Donaciones para Inversión (*Investment Grants*). El CPE no analizará individualmente estas cooperaciones técnicas incluidas en la cartera bajo evaluación, pero sí las considerará en el contexto de los análisis sectoriales. Similarmente, en el periodo se aprobaron 12 proyectos del FOMIN por US\$20 millones y 11 de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) por US\$95 millones, que no serán analizados directamente en el CPE excepto cuando sean relevantes en el contexto del trabajo sectorial del BID.
- 3.9 **Durante los aproximadamente 6 meses restantes para finalizar el periodo de la EBP, se esperan aprobaciones de préstamos por unos US\$162 millones.** Según la programación anual del Banco para 2014 —preparada antes de las elecciones presidenciales— se esperaba aprobar 2 préstamos con garantía soberana en energía (US\$54 millones) y transporte (US\$100 millones) y un préstamo sin garantía soberana para el sector de energía (US\$8 millones). Además, se esperaba aprobar cooperaciones técnicas por US\$7,2 millones. Estas potenciales operaciones es-

²⁵

La mitad de estas cooperaciones técnicas son de carácter regional administradas por el Banco. No todas las cooperaciones técnicas regionales que involucraron a Costa Rica fueron seleccionadas por OVE como parte del portafolio bajo evaluación, sino solamente aquellas en las que ha jugado un rol importante de ejecución la oficina de país o aquellas mayores a US\$ 1 millón.

tán sujetas al diálogo con el nuevo gobierno, pero su trabajo de preparación se incluirá dentro del alcance de este CPE.

- 3.10 **El CPE también considerará todas las operaciones aprobadas antes del 2011 (cartera heredada de ciclos anteriores) cuya ejecución tuvo lugar substancialmente durante el periodo**²⁶. Debido a que estos saldos por desembolsar fueron gestionados durante el periodo de evaluación, el CPE tomará en cuenta las operaciones que al 1 de enero de 2011 tenían un saldo significativo (más del 20% del monto original). El monto total por desembolsar sumaba US\$899 millones distribuidos en 51 operaciones: US\$698 millones correspondían a siete préstamos con garantía soberana, US\$153 millones a ocho préstamos sin garantía soberana y US\$47 millones a 36 Cooperaciones Técnicas.
- 3.11 **La cartera por desembolsar con garantía soberana se concentraba en los dos sectores en los que el Banco continuó aprobando la mayoría de su financiamiento durante el periodo de la EBP: transporte y energía.** Al 1 de enero de 2011, había 2 operaciones en transporte (aprobadas en 2008) con un saldo de US\$341 millones y una en energía (aprobada en 2007) con un saldo de US\$234 millones. Además, había 2 operaciones en agua y saneamiento (aprobadas en 2004 y 2010) con US\$81 millones por desembolsar, una para modernización de catastro (aprobada en 2000) con US\$21 millones, y una en medio ambiente (aprobada en 2006) con US\$19 millones por desembolsar.
- 3.12 **En resumen, la cartera total bajo evaluación consta de 134 operaciones por un monto de US\$2.474 millones (ver tabla 3.2).** La cartera consiste en los siguientes grupos: (i) proyectos aprobados durante el periodo de la EBP, (ii) proyectos que se encontraban en el *pipeline* A de préstamos y *pipeline* A y B de cooperaciones técnicas en 2014, y (iii) proyectos que al 1 de enero de 2011 tenían un saldo significativo por desembolsar en el periodo de análisis (cartera heredada). La cartera bajo evaluación no cuenta con Préstamos Basados en Políticas (PBLs)²⁷. De hecho, el último paquete ligado a políticas data de 1995 (Programa de Ajuste Estructural III). Excepto por un préstamo de emergencia en 2008 (luego cancelado), desde en-

²⁶ El portafolio heredado incluye todas aquellas operaciones que al 1 de enero de 2011 tenían un saldo por desembolsar de más 20% del monto originalmente aprobado. Sin embargo, también se tomarán en cuenta operaciones por debajo de este corte si fueran necesarias para completar el análisis sectorial.

²⁷ De acuerdo a las entrevistas realizadas por OVE, el proceso de ratificación parlamentaria requerido para los préstamos externos se dificulta cuando el endeudamiento está conectado a rubros que no impliquen inversiones concretas en infraestructura. Se estima que la Asamblea expresa reservas a propuestas de endeudamiento que involucren inversiones en consultorías, o fondos de rápido desembolso basados en políticas.

tonces el Banco ha desarrollado su portafolio en base a préstamos de inversión, intentando —con éxito diverso— conectarlos en esquemas programáticos²⁸.

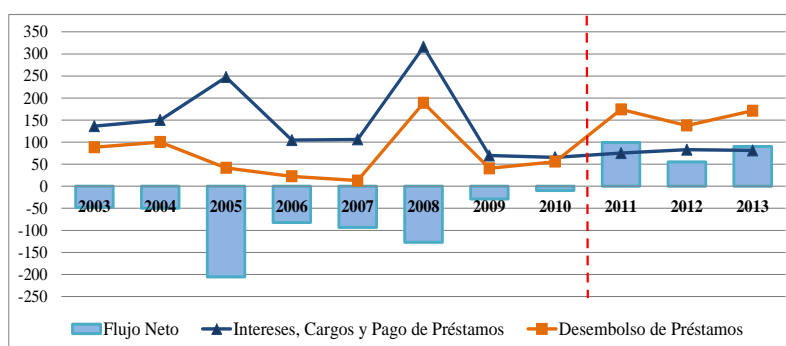
Tabla 3.2 - Portafolio Total Costa Rica 2011-2014 bajo evaluación (en miles de US\$)

Instrumento	Balance al 2011	Aprobaciones 2011-2014	Pipeline 2014	Total
Préstamos CGS	698.155	984.441	154.000	1.836.597
Préstamos SGS	153.053	388.500	8.000	549.553
Cooperaciones Técnicas	47.926	32.768	7.216	87.910
Total	899.135	1.405.709	169.216	2.474.060

3.13 Desde 2011, el aumento en los desembolsos y la reducción en intereses, cargos

y amortizaciones de préstamos revirtieron el flujo neto de recursos entre Costa Rica y el Banco, que pasó a ser positivo hacia el país. Esta reversión se debió en parte a que los pagos

Gráfico 3.1 - Flujo de Caja- Costa Rica del 2003 al 2013 (Millones de US\$)



al Banco se mantuvieron estables, pero, principalmente, a que los desembolsos aumentaron notablemente respecto a periodos anteriores (ver gráfico 3.1).

²⁸

De hecho, el Banco ha intentado la modalidad de préstamos con esquemas más programáticos tanto en energía (2007) como en transporte (2008), con diferentes resultados. En energía, la Asamblea aprobó el programa completo sin requerir que el ejecutor (ICE) retorne para la aprobación de los tramos individuales. En transporte, al ejecutor (MOPT/Conavi) le fue requerido retomar para aprobaciones individuales, lo que diluye la mayoría de las ventajas de la línea de financiamiento condicional (CCLIP).

IV. DIMENSIONES Y PREGUNTAS EVALUATIVAS

- 4.1 **Este CPE utilizará las dimensiones evaluativas tradicionales de relevancia, efectividad e implementación, y sostenibilidad.** Estos aspectos evaluados por OVE coinciden con las prácticas sugeridas por el Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD-DAC, por sus siglas en inglés). Estos aspectos proveen una visión completa del programa, no sólo en términos de su importancia, sino también de sus resultados y medios utilizados para lograrlos. En Costa Rica, OVE enfatizará el análisis de los elementos que mantuvieron la relevancia del trabajo del Banco aun cuando el país tenía acceso a financiadores alternativos. También se pondrá especial atención en los elementos de implementación que hicieron de Costa Rica un país inusualmente lento para ejecutar en relación con el resto de los prestatarios del Banco.

A. Relevancia

- 4.2 **La relevancia mide el grado de alineación de los objetivos del programa del Banco con las necesidades del país (relevancia de objetivos), así como el ajuste del diseño de este programa con la consecución de estos objetivos (relevancia de diseño).** La relevancia es un concepto de fuerte implicación estratégica ex-ante, aunque su mantenimiento se materializa durante la ejecución del programa. La relevancia de objetivos debe considerar la naturaleza cambiante de las necesidades del país, especialmente aquellas relacionadas a la repotenciación de la competitividad de Costa Rica. Por su parte, la relevancia de diseño incluye un análisis de los instrumentos utilizados por el Banco, incluyendo la notoria ausencia de instrumentos de reforma de políticas. Preguntas clave dentro del análisis de relevancia incluirán:

- ¿Cuál fue el grado de **coherencia** de los objetivos del programa del Banco en Costa Rica con los cuatro ejes de gestión formulados por el Gobierno; y cómo fueron adaptándose estos objetivos a medida que cambiaron las prioridades?
- ¿En qué medida la fijación de estos objetivos del programa permitió al Banco alcanzar un **posicionamiento** como socio preferido del país en temas de desarrollo de largo plazo, particularmente en el aumento de la competitividad de Costa Rica y sus vínculos con la resolución de cuellos de botella en la provisión de infraestructura?
- ¿En qué medida el Banco utilizó adecuadamente sus instrumentos de **conocimiento** (incluyendo cooperaciones técnicas) de forma tal que jugaran un papel relevante en lograr ese posicionamiento como socio preferido de Costa Rica?
- ¿En qué medida este conocimiento adquirió más relevancia para Costa Rica, yendo más allá de meros diagnósticos para contribuir al **desarrollo e im-**

plementación de soluciones prácticas a los desafíos de política del país, tales como la mejora de la efectividad del gasto e inversión pública?

- ¿Fue el programa del Banco diseñado para tener un **efecto catalizador** que incrementara su relevancia en un país de ingreso medio como Costa Rica donde los flujos del Banco son relativamente menores? En este sentido, ¿en qué medida el programa buscó atraer coinversión y coordinarse con otras iniciativas?

B. Efectividad e Implementación

4.3 **Esta parte del análisis combina los dos conceptos relacionados a la obtención de resultados del programa: efectividad e implementación.** *Efectividad* se refiere a la “medida en la que se alcanzaron los objetivos [del programa acordado entre el Banco y el país]” (RE-348-2, p. 10). *Implementación* incluye un conjunto de elementos tales como la eficiencia medida por el grado en el que “los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente [o eficientemente] en [estos] resultados” (Glosario de Términos de Evaluación, OECD-DAC, p.21), así como elementos transversales, tales como el uso de sistemas nacionales y la calidad de servicio o soporte de la Representación en el País. En relación a la efectividad e implementación del programa, se buscará responder las siguientes preguntas:

- ¿En qué medida se logró el **alcance de los objetivos estratégicos** (resumidos en la Tabla 3.1 y en los marcos lógicos de las operaciones aprobadas entre 2011 y 2014)? En caso de haber diferencias de desempeño entre operaciones de distintos tipos o sectores, ¿a qué se debieron y qué lecciones pueden aprenderse?
- ¿En qué medida los diseños de las operaciones del Banco mostraron un buen **ajuste con las capacidades de ejecución del país** (p.ej., posibilidad de uso de sistemas nacionales o desafíos de coordinación interinstitucional), particularmente contrastando la experiencia del sector eléctrico con el de carreteras, donde el Banco ha adoptado un claro modelo de “co-ejecución” para Costa Rica?
- ¿Qué **cuellos de botella** afectaron los plazos y costos de ejecución de operaciones, a qué se debieron y cuáles han sido las medidas del Banco para tratar de mitigarlos, incluyendo tanto el trabajo en los temas de ratificación parlamentaria, como los esquemas de operaciones programáticas, las adquisiciones públicas y el rol de control ex-ante de la Contraloría?
- ¿Qué **elementos transversales** fueron efectivos en apoyar el desarrollo del país, incluyendo el rol de la Representación del Banco en Costa Rica, el oportuno acceso a expertos temáticos (como en el tema fiscal, o el ingreso a la OECD), y la utilización de sistemas del Banco como refuerzo de los sistemas nacionales?

C. Sostenibilidad

4.4 “La sostenibilidad se refiere a la probabilidad de que los resultados actuales y previstos [subsistan] después de que concluya el programa” (RE-348-2, p. 11). Aunque se construye desde la etapa de diseño y se solidifica durante la ejecución, la sostenibilidad es un concepto con fuerte contenido ex-post que involucra estimaciones sobre la capacidad de sostener resultados a futuro. Esto implica un cierto nivel de entendimiento de los mecanismos que los han causado a la fecha, incluyendo el grado de atribución o contribución que el Banco pudiera haber tenido sobre ellos. En el área de sostenibilidad, el CPE intentará responder las siguientes preguntas:

- ¿Qué evidencia hay de que el programa del Banco ha contribuido a **productos y resultados sostenibles**, qué mecanismos parecen haber contribuido positiva o negativamente a esta sostenibilidad, y en qué medida estos pueden atribuirse (cualitativa o cuantitativamente) al Banco?
- ¿En qué medida el Banco anticipó los desafíos de sostenibilidad e intentó mitigarlos mediante la clara introducción de un **concepto de continuidad** en el diseño del programa y las operaciones, incluyendo la consideración de elementos de continuidad jurídica, organizativa, técnica, de mercado y/o financiera?
- ¿Cuál fue el **grado de institucionalización** alcanzado por el programa y las operaciones del Banco respecto a las estructuras institucionales nacionales y qué mecanismos fueron más efectivos en establecer esa adopción por parte del país de los servicios y capacidades desarrolladas por el programa y las operaciones?

V. METODOLOGÍA, ORGANIZACIÓN Y CRONOGRAMA

- 5.1 **A fin de responder estas preguntas la evaluación utilizará un conjunto diverso de fuentes de información.** Estas incluyen entrevistas a informantes clave: funcionarios y ex funcionarios del gobierno, ejecutores de los proyectos, especialistas sectoriales del Banco, cooperantes internacionales (particularmente BCIE y Banco Mundial), beneficiarios de los proyectos del BID, y miembros de la academia y de la sociedad civil que están familiarizados con los desafíos de desarrollo de Costa Rica. Además, se realizarán talleres (tanto en formato de *focus-group* como de *brainstorming*) y se analizarán los documentos de supervisión y evaluación interna del Banco (sujetos a validación por parte de OVE).
- 5.2 **OVE complementará las entrevistas, talleres y el análisis documental con análisis estadísticos de bases de datos internas y externas.** Ejemplos de estas bases de datos incluyen las de presupuesto administrativo (BUDGET), de preparación de proyectos (OPUS), de cláusulas contractuales (OPMAS), de adquisiciones (PRISM), de utilización de tiempo de personal (TRS), de evaluación de desempeño del personal (E-performance), de transacciones financieras (LMS) y sistemas de monitoreo del Banco (PMR). El tratamiento estadístico de estas bases de datos no pretende establecer causalidad, sino que OVE buscará relacionar estas estadísticas descriptivas del programa y explorar la plausibilidad de que ciertas combinaciones hayan producido efectos positivos o negativos.
- 5.3 **En base a esta información el CPE llevará a cabo varios ejercicios analíticos.** Entre ellos, OVE construirá una base de datos conteniendo todos los *objetivos formales del programa* formulados en la EBP y en las operaciones, incluyendo sus indicadores, líneas de base, metas y evolución anual en el tiempo. Para analizar el *desempeño de operaciones*, OVE complementará la información existente en los PMRs y PCR's con aquella recogida mediante un formulario corto de análisis de proyectos. OVE anticipa que esta búsqueda de información será necesaria porque la mayoría de la cartera bajo evaluación carece de PCR's, dado que no eran requeridos en ese momento. Finalmente, OVE procurará que las recomendaciones del CPE se basen tanto en las lecciones del programa de Costa Rica (a partir de sus secuencias insumo-producto-resultado), como en fuentes externas (comparando las experiencias de otros países con objetivos o en situaciones semejantes).
- 5.4 **Esta evaluación del Programa de País para Costa Rica será llevada a cabo por un equipo multidisciplinario, bajo la supervisión de la Directora de OVE.** El equipo está integrado por Alejandro Soriano, Héctor Valdés Conroy, Roni Szwedzki, Miguel Soldano, Darinka Vasquez, Rafael Brisco, Ana Ramírez-Goldin, José Fajgenbaum y Juan Felipe Murcia. Para maximizar la utilidad de la evaluación se propone establecer un fluido diálogo con la administración del Banco y, en particular, con la Oficina de País en Costa Rica. Para facilitar este proceso, se realizarán al menos dos misiones al país cuyas principales tareas incluyen: (i) la identificación de los principales aspectos de la relación entre el Banco y el

país, (ii) la recolección de datos y validación de los análisis de documentos, (iii) visita de proyectos específicos para recabar información de ejecutores y beneficiarios, (iv) la realización de talleres de trabajo y grupos focales, y (v) presentación de resultados del CPE y clarificación de recomendaciones con las autoridades del país (a su requerimiento).

- 5.5 **El cronograma está diseñado para coincidir en forma oportuna con los procesos de decisión de la nueva estrategia de país.** De acuerdo con el protocolo de las evaluaciones de Programas de País (CPE), “[l]os resultados de la evaluación del programa de país deben proporcionarse en un momento en que el gobierno esté dispuesto a tomar decisiones estratégicas sobre el uso de la asistencia externa.” En la práctica la oportuna consulta implica la “meta de tener un borrador del informe listo para que las autoridades del país puedan considerarlo dentro de los primeros meses del nuevo gobierno.” El nuevo gobierno de Costa Rica asumió sus funciones el 8 de Mayo de 2014.
- 5.6 **Por tanto, el cronograma sugerido para la evaluación generará un borrador para discusión con la Administración y el Gobierno de Costa Rica en setiembre, pero buscará maximizar las oportunidades de compartir hallazgos tempranos.** Según se ha descrito en este Documento de Enfoque, este CPE se adherirá al formato y metodología del resto de los CPEs producidos por OVE. Como parte de este proceso, el equipo de OVE buscará maximizar la interacción con la Administración en la Oficina de País y la Sede, así como con las contrapartes del país. Esto se logrará mediante una combinación de herramientas de trabajo, que incluyan no sólo entrevistas, sino sesiones de trabajo interactivas. El cronograma propuesto se detalla en la tabla siguiente:

ACTIVIDAD	FECHA
Análisis Contextual - 1ª misión a Costa Rica	24 de febrero, 2014 - 7 de marzo, 2014
Análisis de Proyectos/Talleres y Grupos focales - 2da misión a Costa Rica	26 de mayo - 6 de junio 2014
Sesiones de Ideas con Representación en Costa Rica y Gerencia Regional	Principios de julio, 2014
Primer borrador para discusión interna de OVE	Fines de agosto 2014
Borrador compartido y presentado a la Administración. Borrador elevado al Gobierno de Costa Rica para su consideración	Septiembre 2014
Documento final entregado a Secretaría	Octubre, 2014
Presentación ante el Comité de Programación del Directorio	Noviembre, 2014
Presencia de OVE durante la presentación de la Estrategia País de Costa Rica al Directorio	Fecha a ser definida