



RE-377

***EVALUACIÓN DE PROGRAMA DE PAÍS CON
COSTA RICA (2006-2010)***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Junio de 2010

Para Uso Oficial

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	i
I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO	1
CONTEXTO.....	1
1. Pobreza y Desigualdad	3
2. Empleo y Puestos de Trabajo Formales. Problemas de Competitividad.....	4
3. Calidad y cobertura del sistema educativo	7
4. Criminalidad, Trafico de drogas, Inseguridad.....	8
5. Baja Eficacia de las Acciones del Estado.....	9
II. PROGRAMA DEL BANCO EN COSTA RICA	10
RELEVANCIA, POSICIONAMIENTO Y COHERENCIA	10
1. Fortalecimiento del marco macroeconómico y de gestión del gasto público	10
2. Profundización del modelo de crecimiento e inserción internacional....	12
3. Generación de oportunidades para un crecimiento económico inclusivo	18
4. Otros Programas	19
III. EFICIENCIA DEL BANCO EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	19
EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	19
IV. RESULTADOS	23
EFECTIVIDAD, IMPACTO Y SOSTENIBILIDAD	23
1. Fortalecimiento del marco macroeconómico y de gestión del gasto público	24
2. Profundización del modelo de crecimiento e inserción internacional....	25
3. Generación de oportunidades para un crecimiento económico inclusivo	27
4. Otros Programas	29

ACRÓNIMOS

BCCR	Banco Central de Costa Rica
CAT\DDO	Préstamo con Opción de Desembolso Diferido ante Catástrofe
CCLIP	<i>Conditional Credit Line for Investment Projects</i>
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CID	<i>Country Department Central America, Mexico, Panama and Dominican Republic</i>
CNC	Consejo Nacional de Concesiones
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
CT	Cooperación Técnica
DGME	Dirección General de Migración Extranjera
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FUNDECOSA	Fundación Unión y Desarrollo de Comunidades Campesinas
GCR	Gobierno de Costa Rica
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
Lanamme-UCR	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MIPYMEs	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	<i>Policy Based Loan</i>
PDS	Programa de Desarrollo Sostenible
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRI	<i>Private Sector Department</i>
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
RNC	Régimen de Pensiones No Contributivas
RUB	Registro de Beneficiarios
SCF	<i>Structured and Corporate Finance Department</i>
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SIGIPSS	Sistema de Información para la Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SIRI	Sistema de Información de Registro Inmobiliario
SNIT	Sistema Nacional de Información Territorial
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo
ZF	Zona Franca

RESUMEN EJECUTIVO

La estrategia 2006-2010 correctamente identificó los principales desafíos de desarrollo que enfrentaba Costa Rica en 2006, la línea base usada por el Banco para la preparación de la estrategia—la dificultad para establecer encadenamientos entre los sectores más dinámicos y el resto de la economía producto de diferencias en productividad, déficit de infraestructura, asimetrías en el clima de negocios, y problemas de acceso a financiamiento; la brecha creciente entre las demandas de los mercados laborales más dinámicos y la capacidad del sistema educativo de proveer estos trabajadores; y el debilitamiento de la capacidad del Estado para financiar inversiones producto de una baja carga tributaria y una fuerte rigidez del gasto. Esos desafíos están contenidos en las seis principales limitaciones para el desarrollo identificadas por el Gobierno de Costa Rica (GCR) en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y validados por OVE con informes preparados por el Programa Estado de la Nación y diagnósticos hechos por otros autores: i) incapacidad de reducir la tasa de pobreza en años anteriores y deterioro de los niveles de desigualdad; ii) incapacidad de la economía para generar suficientes puestos de trabajo formales bien remunerados; iii) lento crecimiento de los años de escolaridad de la población y baja matrícula en el ciclo diversificado; iv) aumento de la inseguridad, criminalidad y tráfico de drogas; v) baja eficacia de las acciones del Estado; vi) mal estado de la infraestructura de transporte del país.

El análisis del contexto en el que se formuló la estrategia y una revisión de las notas sectoriales preparadas por el Banco con antelación al diálogo de políticas con el GCR reflejan que el Banco, en la mayoría de los casos, demostró tener un conocimiento amplio y profundo de las necesidades del país. Los objetivos estratégicos planteados por el Banco estaban alineados, en rasgos generales, con los objetivos propuestos por el GCR en el PND 2006-2010 y eran consistentes con las necesidades del país. En ese sentido general la estrategia fue relevante. No en todos los casos, sin embargo, el diseño de los diferentes proyectos del programa de asistencia estaba orientado a apoyar la consecución de esos objetivos estratégicos y en algunas áreas contravenían las indicaciones explícitas del PND. Al hacer un análisis detallado, OVE encontró que no en todos los ámbitos estratégicos el programa de asistencia fue relevante.

La estrategia 2006-2010 fue relevante en cuanto al objetivo estratégico de desarrollar capacidades para la gestión del gasto público y formulación de escenarios macroeconómicos pero, debido a problemas de economía política, el apoyo del Banco al país en cuanto a la implementación de la reforma fiscal fue limitada. El GCR planteó entonces hacer frente a la vulnerabilidad fiscal del país a través de una mayor eficacia y eficiencia del gasto público pero no a través de la implementación de la reforma tributaria que daría lugar al aumento de los ingresos tributarios. En cuanto al objetivo de profundizar el modelo de crecimiento e inserción internacional—que buscaba fortalecer los encadenamientos entre los sectores más dinámicos de la economía y el resto del sistema productivo, especialmente las PyMEs—dado que la estrategia falló en identificar cómo las diferentes intervenciones de carácter transversal potenciarían el impacto de los sectores en expansión sobre el resto de la economía y promoverían estos encadenamientos, es difícil juzgar la relevancia del programa de asistencia para satisfacer este objetivo. Ninguna de las operaciones planteadas fue diseñada explícitamente para fortalecer esos

encadenamientos. En esta área estratégica, sin embargo, el programa de asistencia tocó diversos problemas de competitividad como la infraestructura vial—considerado clave por empresas grandes—y el acceso a financiamiento—considerado clave por empresas PYMES. El trabajo hecho para mejorar el acceso a financiamiento para PYMES es positivo y necesario pero las acciones tomadas, aunque alivian la situación, carecen de profundidad, transversalidad y sostenibilidad y no resuelven las fallas de fondo. Acciones apropiadas fueron identificadas en la *Matriz de Posibles Intervenciones e Instrumentos para el apoyo al Sector Privado Costarricense* pero no se llevaron a la práctica. En esta área, en el subsector de *Disminución de las Brechas Regionales para el Desarrollo*, el Banco no interpretó acertadamente la forma de abordar el problema e invirtió, después de 2006, en la preparación de estrategias para el desarrollo sostenible a pesar de que el PND indicaba explícitamente la aprensión del GCR en abordar esos temas desde el punto de vista regional porque no existían mecanismos políticos o institucionales de toma de decisiones en el ámbito regional. Los proyectos aprobados fueron cancelados con la excepción del programa de *Desarrollo Sostenible de la Cuenca Nacional del Río Sixaola*. Los préstamos de inversión planteados para generar oportunidades para un crecimiento económico inclusivo o no se materializaron o fueron cancelados. El apoyo para aumentar el acceso y relevancia de la educación secundaria se hizo a través de dos CTs no reembolsables. El Banco sigue prestando apoyo al GCR y actualmente está apoyándolo en el diseño de una evaluación de impacto del programa Avancemos y en este sentido el apoyo es relevante aunque su alcance sea limitado.

Con respecto a la implementación de la estrategia, la lentitud del proceso legislativo ha trabado las operaciones con garantía soberana y limitado severamente la actuación del Banco en Costa Rica ya que el endeudamiento del sector público costarricense, incluyendo operaciones con organismos multilaterales, debe ser ratificado por la Asamblea Legislativa en un ambiente donde las reglas que rigen la dinámica parlamentaria no generan condiciones ni incentivos para que se tomen decisiones de manera expedita. Esta situación no es nueva y afecta por igual a otros organismos multilaterales. Fue identificada por OVE inicialmente en la primera Evaluación del Programa de País para Costa Rica para el período 1990-2001, presentado en enero de 2003, y reseñada nuevamente en la segunda Evaluación del Programa de Costa Rica para el período 2002-2006, presentado en diciembre de 2006. Durante el período 2006-2010, sin embargo, la situación se agravó producto de que el capital político del ejecutivo fue invertido en la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre América Central-República Dominicana y los Estados Unidos que finalmente debió ser ratificado a través de un referéndum en 2007 con 51,6% de los votos. La lentitud del proceso legislativo fue identificada por el Banco en la estrategia como un riesgo para su implementación; y aunque se crearon mecanismos para lidiar con esta posibilidad, esos mecanismos fueron obviados posteriormente—se trabajó con el escenario alto de endeudamiento a pesar de que la condición de ratificación de préstamos aprobados previamente no se cumplió. El resultado es una estrategia que planteó a nivel de diseño un programa de asistencia en general relevante y consistente con las necesidades del país y las prioridades del gobierno pero que falló en materializarse porque las operaciones no fueron ratificadas por la Asamblea o fueron canceladas por el Ejecutivo. Los retrasos en la ratificación y las cancelaciones han hecho que la implementación del programa de asistencia con garantía soberana en Costa Rica sea la menos eficiente de la región—a diferencia de la cartera con

garantía soberana, la ejecución de la cartera sin garantía soberana es la más eficiente de la región. El programa de asistencia durante el periodo 2006-2010 estuvo basado en pocas operaciones aprobadas bajo estrategias anteriores complementadas con asistencia técnica no reembolsable y operaciones con el sector privado—mayoritariamente de carácter financiero. A mayo de 2010, sólo una de las seis operaciones aprobadas bajo la estrategia 2006-2010 había sido ratificada por la asamblea pero aún no había comenzado a ejecutarse.

El hecho de que la eficiencia en la ejecución de la cartera con garantía soberana en Costa Rica sea la menor de la región se debe, en parte, a los retrasos en la ratificación, que además provocan retrasos en la preparación para desembolsos, y en algunos casos a retrasos en la ejecución. Otro factor que afecta la eficiencia de la ejecución es el requerimiento de usar tanto los procesos exigidos por el Banco como los exigidos por la Contraloría Nacional para contratación y adquisición de bienes y servicios. Costa Rica también presenta la mayor cantidad de operaciones canceladas y los montos de cancelación más altos de la región. Los costos de preparación por dólar ejecutado se incrementan sustancialmente producto de estas cancelaciones.

Los proyectos en ejecución durante el período 2006-2010 fueron pocos (Tabla No. 4) y los resultados que pueden ser documentados con evidencia cuantitativa son escasos, especialmente si se descuentan los proyectos en ejecución que no fueron reflejados en la estrategia—sólo 3 de los 5 proyectos de inversión en ejecución tienen indicadores con línea de base y meta asociados al objetivo general. Se ejecutaron cinco proyectos de inversión aprobados bajo estrategias anteriores: *Regularización de Catastro y Registro* (2000), *Mejoramiento de Administración de Justicia* (2001), *Desarrollo Agropecuario Sostenible* (2002), *Desarrollo del Sector Salud* (2003) y *Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola* (2004). El único proyecto completado durante este período fue el *Programa de Desarrollo del Sector Salud* pero, debido a que el Ministerio de Salud experimentó un cambio organizacional durante la implementación del proyecto, no queda claro si los avances logrados han sido absorbidos por la nueva estructura y si serán actualizados y usados en el futuro. De los proyectos restantes el que mayores dificultades de ejecución ha tenido es el *Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola* que está muy cerca de alcanzar el tiempo previsto efectivo de ejecución pero sólo ha desembolsado 3,3% del monto aprobado. Este proyecto aborda la lucha contra la pobreza de forma novedosa en una de las zonas del país más afectadas por este problema.

Los resultados que pueden ser documentados están asociados a operaciones del FOMIN y corresponden a la expansión de servicios de crédito a microempresarios rurales, promoción a emprendimientos dinámicos y turismo rural comunitario.

RECOMENDACIONES

1. El Banco debe internalizar las limitaciones impuestas por la economía política que afecta el proceso de ratificación de la Asamblea y en consecuencia adaptar el diseño de las operaciones y el momento en el que estas se presentan a la Asamblea para minimizar los retrasos del proceso de ratificación.
2. La relación de trabajo que el Banco establezca con el país a través del Ejecutivo debe dar lugar a operaciones alineadas con las prioridades de la sociedad en general y que se focalicen en áreas de gran importancia estratégica para una amplia gama de actores políticos. Las dificultades del proceso de ratificación en la Asamblea Legislativa y el capital político que el ejecutivo debe invertir en ese proceso apuntan a que sólo proyectos que el Estado y el país como un todo identifiquen como prioritarios y relevantes por periodos mayores a los ciclos de las estrategias serán sometidos a ratificación. Estos problemas, unidos a la alta tasa de proyectos cancelados en Costa Rica, sugieren que desconocer esta recomendación se traduciría en el uso ineficiente de tiempo y recursos sin beneficios para el desarrollo del país.
3. Esos problemas de ratificación apuntan también a que el Banco debe apoyar al ejecutivo en la preparación y justificación técnica detallada de los programas a ser financiados por el Banco. La evaluación anterior recomendaba además involucrar a la Asamblea y mantenerla informada sobre los objetivos y el progreso en la preparación de las operaciones desde sus inicios. El avance logrado una vez adoptada esta recomendación se hizo evidente con el *CCLIP Programa de Infraestructura de Transporte*.
4. Una forma de convencer a la Asamblea sobre el mérito de los proyectos a ser financiados por el Banco es presentar evidencia de la efectividad de proyectos ejecutados en el pasado. Para esto el Banco debe hacer un esfuerzo en mejorar la evaluabilidad de los proyectos y asegurarse de recoger datos suficientes y de buena calidad para preparar evaluaciones de impacto de estos proyectos.
5. El GCR solicitó al Banco la preparación de proyectos por montos grandes, generalmente complejos a nivel de diseño, con la idea de reducir los costos de transacción asociados al proceso de ratificación en la Asamblea—y el Banco atendió a esta solicitud. La evidencia sugiere que, aunque se garantiza el compromiso político de alto nivel dentro del ejecutivo para la ratificación, esta estrategia no garantiza el éxito en cuanto a acelerar el proceso de ratificación en la Asamblea como lo demuestran el *CCLIP Programa de Infraestructura de Transporte* y el *Programa de Inversiones Productivas para Apoyar la Competitividad*. Para que esta estrategia sea exitosa los programas deben contar con unidades ejecutoras con capacidad institucional y deben estar técnicamente bien justificados; como en el caso del *CCLIP Programa de Desarrollo Eléctrico 2008-2014*. En este caso también ayudó que para los legisladores es más difícil negociar para influir por dónde ICE amplía la red de transmisión y distribución que negociar para influir dónde se rehabilitan y reconstruyen las obras de infraestructura de transporte.
6. Con la idea de aumentar la eficiencia en la ejecución de los proyectos, se sugiere al Banco proponer al GCR el uso de sus sistemas nacionales para contratación y adquisición de bienes y servicios una vez satisfagan los criterios y procedimientos exigidos por la *Estrategia de Fortalecimiento y Uso de los Sistemas Nacionales* (GN-2538) y con la

Guía para la Aceptación del Uso de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones (GN-2538-6). El Banco ha trabajado en el fortalecimiento de estos sistemas y los informes de diagnóstico (CFAA, CPAR, PEFA, OCDE-CAD) están en proceso de culminación; haría falta, sin embargo, la validación de los sistemas y el plan de acción convenido con el país para autorizar el uso de sus sistemas por parte del Banco si el país lo considera prudente.

7. El Banco puede identificar, junto con el ejecutivo, áreas estratégicas donde haya espacios para el apoyo al sector privado—una de las posibles salidas frente al problema de ratificación que se presenta en la Asamblea es aumentar el uso de proyectos con el sector privado que no requieren ratificación. El Banco debe asegurarse, sin embargo, que estos proyectos tienen impacto sobre el bienestar de la población; las operaciones con el sector privado no pueden limitarse solamente a transacciones de tipo financiero sin valor agregado que puedan ser sustituidas por operaciones con bancos comerciales.
8. El Banco debe hacer un esfuerzo por ser más ágil en el estudio y diseño de nuevos instrumentos que le permitan competir frente a otros organismos multilaterales en términos de precio y flexibilidad y que le permitan superar los obstáculos del proceso de ratificación.

Recomendaciones Específicas Relacionadas con Proyectos:

9. El programa de *Desarrollo Sostenible de la Cuenca Nacional del Río Sixaola* está muy cerca de alcanzar el tiempo inicial previsto de ejecución efectiva pero sólo ha desembolsado 3,3% del monto aprobado. Además presenta algunos problemas de diseño y el ministerio encargado de su ejecución es considerado débil. Es necesario que el Banco haga un esfuerzo adicional para su seguimiento dado que es un programa que presenta una solución novedosa al problema de la pobreza en una de las regiones más afectadas por ésta.
10. A pesar de que el programa para el *Desarrollo del Sector Salud* ya fue completado, es posible que la coyuntura que vive el ministerio de salud afecte el uso de las herramientas financiadas por el programa. Este es un momento crucial debido a los cambios organizacionales experimentados por la institución y es prudente que el Banco considere ofrecer apoyo al GCR para que la institución efectivamente comience a hacer uso de esas herramientas y las actualice cuando sea necesario.

I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

- 1.1 Este informe presenta la tercera evaluación realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) de las Estrategias del Banco en Costa Rica. Esta evaluación corresponde a la Estrategia del Banco en Costa Rica entre 2006 y 2010. Su objetivo es describir los resultados de la actividad del Banco en el país y extraer lecciones para ayudar a que las acciones futuras del Banco sean más efectivas. Este primer capítulo examina el entorno en el que la estrategia fue implementada y concebida.
- 1.2 Como lo reflejan las evaluaciones anteriores, los retos del Banco para trabajar en Costa Rica no son algo nuevo. En los 90s el problema subyacía en el desencuentro entre las visiones del Banco y el país: el Banco promovía reformas estructurales con las que la mayoría del país no estaba de acuerdo. En la primera mitad de esta década, el problema se asemejaba al problema actual y está relacionado con la lentitud del proceso legislativo: en el caso de la estrategia anterior, la existencia de condicionalidades que debían ser aprobadas por la Asamblea; en el caso de esta estrategia, las dificultades para la ratificación del programa de asistencia.

CONTEXTO

- 1.3 Con 4,5 millones de habitantes y un PIB *per capita* de US\$5.208 en 2006, Costa Rica se encuentra entre los países latinoamericanos con índices de desarrollo humano (IDH) más altos y disfruta de una de las democracias más estables en Latinoamérica. Dentro de los componentes del IDH, Costa Rica está especialmente bien posicionada en cuanto a la esperanza de vida de sus habitantes y la tasa de alfabetización de adultos lo que refleja el esfuerzo que ha hecho el GCR a través de los años por mejorar la calidad de vida de los costarricenses¹. La alta inversión en capital humano y la estabilidad política le ha permitido al país implementar un modelo de desarrollo considerado exitoso e imposible de lograr de no ser por el capital humano con el que ha contado (Rodríguez-Clare 2001).
- 1.4 Luego de la crisis de deuda que experimentó Costa Rica en 1981, el país abandonó el modelo de sustitución de importaciones por un modelo de promoción de exportaciones. Este nuevo modelo se basó en la liberalización del comercio exterior y en la creación de un sistema de incentivos fiscales en un ambiente con una fuerte presencia del Estado en la producción de bienes y servicios y en el control del sistema financiero². Y aunque el éxito de su modelo no es producto de un plan de desarrollo explícito y consensuado que buscaba atraer empresas de alta tecnología, la estrategia de diversificación de exportaciones seguida por Costa Rica a partir de los 80s ha sido exitosa.
- 1.5 Costa Rica ha logrado atraer corporaciones multinacionales e inversión extranjera especialmente en sectores de alta tecnología y desarrollar la industria manufacturera y de servicios—en 2006 el sector que más contribuyó al crecimiento de la economía fue la industria manufacturera (Estado de la Nación 2007). La creación del Régimen de Zona Franca, que exonera de impuestos a las importaciones y exportaciones a las empresas que cumplan los requisitos mínimos, y la decisión de Intel en 1996 de construir una planta de ensamblaje y prueba de microchips a las afueras de San José cambió el perfil de la

inversión extranjera y las exportaciones en Costa Rica: las exportaciones costarricenses provenientes de la Zona Franca (ZF) pasaron de 7,6% del total de las exportaciones en 1991 a 52,1% en 2006—22,3% de las exportaciones totales provenientes de Intel—y el país pasó de exportar bananas a microchips como principal producto de exportación (ver figura No.1 en los anexos). El impacto de la ZF ha sido, sin embargo, principalmente a nivel macroeconómico a través de la reducción del déficit de la balanza comercial, aumento de la inversión, generación de empleo y aumento de salarios: en 2006 la ZF generaba 45.201 empleos directos, 2,5% del empleo total en Costa Rica, y el salario promedio era 50% más alto que el salario promedio del sector privado formal. A nivel microeconómico el impacto ha sido limitado (Cordero y Paus 2008). Los encadenamientos logrados entre empresas costarricenses y las empresas multinacionales de la ZF, al igual que la difusión tecnológica, son pocos³. Los problemas de encadenamiento y difusión tecnológica se deben, no sólo a las restricciones que el tamaño del país impone sobre el abastecimiento local, sino también a la existencia de fallas de mercado que limitan la capacidad de las empresas domésticas para aprovechar las oportunidades de negocio que las empresas multinacionales pueden ofrecer y a los incentivos creados por la misma ZF (Programa Estado de la Nación 2006)⁴.

1.6 Así, el boom experimentado por las empresas de la ZF ha encontrado barreras para filtrarse al resto de la economía. Usando como base las metas nacionales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND), OVE registró las principales problemas para el desarrollo del país identificados por el Gobierno de Costa Rica (GCR) en 2006, la línea base usada por el Banco para la preparación de la Estrategia. Los problemas identificados en el PND fueron además validados con informes preparados por el Programa Estado de la Nación y diagnósticos hechos por otros autores, incluyendo el Banco a través de sus notas sectoriales que sirvieron de insumo para el *Documento de Diálogo de Políticas* con el GCR⁵. Estas limitaciones principales pueden resumirse en los siguientes puntos y servirán de guía para el análisis del contexto en el que la estrategia fue concebida⁶:

- Incapacidad de reducir la tasa de pobreza en años anteriores y deterioro de los niveles de desigualdad
- Incapacidad de la economía para generar suficientes puestos de trabajo formales bien remunerados
- Lento crecimiento de los años de escolaridad de la población y baja matrícula en el ciclo diversificado.
- Aumento de la inseguridad, criminalidad y tráfico de drogas
- Baja eficacia de las acciones del Estado
- Mal estado de la infraestructura de transporte del país

- 1.7 Con respecto a la implementación de la estrategia, el aspecto que mayor impacto tuvo es lo que Straface (2008) llama hipergradualismo; el lento avance de la producción legislativa y del proceso de formulación de políticas que caracteriza al sistema político costarricense. Aunque el modelo gradualista y consensual ha garantizado la sostenibilidad de las reformas una vez aprobadas y ha sido considerado un aspecto positivo del sistema político, en la última década este modelo ha provocado la parálisis de las instituciones para adecuarse a los desafíos del país (Estado de la Nación 2005). La lentitud del proceso legislativo ha trabado las operaciones con garantía soberana y limitado severamente la actuación del Banco. El endeudamiento del sector público costarricense, incluyendo operaciones con organismos multilaterales, debe ser ratificado por la Asamblea Legislativa en un ambiente donde no existen incentivos o condiciones para que se tomen decisiones de manera expedita. Por el contrario, la fragmentación de la Asamblea, los pocos requisitos necesarios para vetar leyes, y la baja disciplina partidista le permiten a las minorías demorar el proceso legislativo sin costo individual alguno (ver Cuadro No. 1). Además de la lentitud natural del proceso, durante el período 2006-2010 el capital político del ejecutivo fue invertido en la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre América Central-República Dominicana y los Estados Unidos que finalmente debió ser ratificado a través de un referéndum en 2007 con 51,6% de los votos.

1. Pobreza y Desigualdad

- 1.8 El PIB *per capita* en dólares de Costa Rica ha crecido consistentemente desde 2000 con excepción del año 2009 cuando sufrió una contracción de 3,2% producto de la crisis internacional. A pesar de este crecimiento que promedia 8,8% entre 2006 y 2009 y 4,8% en los últimos 10 años, y que se ha reflejado en un aumento del ingreso real de la población, el país ha tenido dificultades para reducir considerablemente la tasa de pobreza que en los últimos años y anterior a 2006 había oscilado entre 18,5% y 21,7%⁷. Los niveles de desigualdad también se han deteriorado (ver figura No.2). Esta desconexión entre desempeño económico y equidad social es uno de los principales desafíos del país (Programa Estado de la Nación 2004).
- 1.9 Entre 2002 y 2006, el ingreso promedio mensual *per capita* del decil 1 creció en términos reales más de seis veces más que el ingreso promedio mensual *per capita* del decil 10—ambos, el ingreso total y el ingreso laboral—; sin embargo, el crecimiento real del ingreso no se reflejó en una caída de los niveles de pobreza ni en una reducción de la severidad e intensidad de la pobreza (ver figura No.3). Además de contar con hogares más grandes y con mayor proporción de personas mayores y niños—el tamaño promedio de hogares del decil más bajo era 5,32 personas y 3,99 en el decil más alto; la tasas de dependencia era 1,33 para el decil más bajo y 0,6 para el decil más alto, en promedio, entre 2002 y 2006—las condiciones laborales para trabajadores de los deciles más bajos eran menos favorables: eran afectados en mayor medida por el desempleo y el subempleo, tenían una mayor proporción de adultos inactivos y una menor proporción de adultos con empleo pleno⁸. También contaban con menos años de escolaridad, se dedicaban en una mayor proporción a actividades agropecuarias y laboraban en mayor proporción en el sector informal de la economía. La incapacidad de la economía de

generar suficientes puestos de trabajo formales es una de las causas de que la pobreza se haya mantenido alrededor del 20% durante más de una década.

- 1.10 En 2007, y por primera vez en 15 años, Costa Rica experimentó una caída de la pobreza de 3,5 puntos porcentuales—2 puntos en la pobreza extrema—que se explica en gran medida por el aumento de 100% del monto de la pensión del régimen no contributivo (RNC); pensión otorgada a personas que no han cotizado para ninguno de los esquemas contributivos existentes o no han cumplido con el número mínimo de cotizaciones y cuyo ingreso per capita mensual es inferior al precio de la canasta básica de alimentos—i.e. se encuentran bajo la línea de pobreza extrema (Programa Estado de la Nación 2006, 2007). Además de reducir la pobreza, el aumento de la pensión logró reducir la intensidad y severidad de la pobreza con un costo de 0,29% del PIB en 2006 y 0,39% en 2007. En 2006, y antes del aumento de la pensión, el RNC presentaba problemas importantes de filtración: sólo el 23,5% de los beneficiarios se encontraban efectivamente por debajo de la línea de pobreza extrema—55,2% se encontraba por debajo de la línea de pobreza general. La diferencia—76,5% y 44,8% de los beneficiarios si se usa el criterio de pobreza general—no cumplían las condiciones de ingreso para ser elegibles a la pensión (ver figura No.4)⁹.
- 1.11 La crisis económica que afectó a Costa Rica en 2008 provocó, sin embargo, un deterioro de la situación para la población menos favorecida y parte del avance logrado en 2007 se revirtió: el desempleo aumentó en 7 puntos porcentuales entre los trabajadores del decil 1 frente a 0,9 entre los trabajadores del decil 10 entre 2008 y 2009 y el ingreso laboral promedio mensual *per capita* sufrió una contracción de 6,2% en términos reales para el decil 1 frente a un aumento de 3,6% para el decil 10. El efecto de la crisis económica sobre el ingreso de la población más pobre fue menos severo a lo anticipado gracias a la caída de la inflación en 2009¹⁰.

2. Empleo y Puestos de Trabajo Formales. Problemas de Competitividad

- 1.12 En 2006, el 34,6% de los empleos de la economía costarricense eran considerados informales (no agrícolas) y la elasticidad empleo-producto promedio en la década anterior fue mayor para el sector informal que para el sector formal de la economía¹¹: un aumento de 1% en el PIB generaba en promedio un crecimiento de 1,43% en el empleo informal pero sólo de 1,36% en el empleo formal—el empleo en el sector agropecuario sufrió una contracción de 0,34% por cada aumento de 1% del PIB entre 1997 y 2006. La pérdida de productividad que ha experimentado Costa Rica desde finales de los años 70 y las dificultades que enfrentan las empresas costarricenses para establecer encadenamientos con las empresas multinacionales son parte del problema.
- 1.13 De acuerdo con cifras de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para marzo de 2009, la mayoría del empleo en Costa Rica—el 51,7%—era generado por empresas grandes (más de 100 trabajadores); sin embargo estas cifras sobreestiman la realidad del mercado laboral costarricense y podrían llevar a tomar decisiones desacertadas. La realidad—reflejada en las Encuesta de Hogares—es que la mayoría del empleo es generado por micro y pequeñas empresas y que la mayoría de esas empresas se mueven en el sector informal de la economía con las consecuencias que esto acarrea: por ejemplo,

el salario por hora de un trabajador del sector informal con primaria completa era 25,8% inferior al salario por hora de un trabajador comparable del sector formal¹². Esta diferencia puede traducirse en un trabajador pobre vs. uno que no lo es; especialmente porque los trabajadores del sector informal trabajan en promedio menos horas. Mientras la CCSS reporta que las microempresas—registradas en régimen de salud—generan el 10,8% del empleo total en Costa Rica, de acuerdo con la Encuesta de Hogares de 2006 el 47,1% de los empleados reportaba trabajar en una microempresa—5 o menos empleados¹³. Entender la composición del mercado laboral es crucial a la hora de diseñar políticas públicas dirigidas a resolver los problemas de competitividad de las empresas con la idea de levantar las barreras al crecimiento y generación de empleo de calidad. Es crucial porque los problemas de competitividad son diferentes dependiendo del tamaño y orientación de las empresas.

- 1.14 Mientras el problema más grave para las micro y pequeñas empresas, de acuerdo con el *Enterprise Survey*, es el acceso a financiamiento—identificado como el problema más grave por 23,3% y 20,8% de las empresas entrevistadas, respectivamente—, para las empresas medianas el problema más grave son las prácticas anticompetitivas del sector informal—20% de los entrevistados—y para las grandes lo constituye la calidad de la infraestructura vial—25% de los entrevistados. Las empresas exportadoras se ven afectadas además por la incertidumbre macroeconómica—16,7% de los entrevistados la nombró como el problema más grave¹⁴. Estos mismos problemas son levantados por los empresarios entrevistados para el *Global Competitiveness Report*: infraestructura inadecuada y acceso a financiamiento además de la burocracia ineficiente del gobierno, identificados como el primer problema por el 16,9; 15,5; y 24,6% de los entrevistados respectivamente.
- 1.15 **Acceso a Financiamiento:** Uno de los principales obstáculos identificado por las empresas en Costa Rica para el crecimiento y operación de sus negocios era la falta de acceso a financiamiento—la falta de acceso a financiamiento era también identificada como la barrera más importante para exportar después de la poca familiaridad con el proceso. Esta dificultad es evidente después de comparar el crédito doméstico al sector privado medido como porcentaje del PIB en varios países latinoamericanos: Costa Rica contaba con una relación de 37,9% en 2006 comparado con 88,4% para Panamá y 81,9% para Chile. Una gran proporción del crédito al sector privado, sin embargo, se destina a actividades de consumo y esto ha sido particularmente cierto en Costa Rica a partir de 2000: la relación crédito al sector privado destinado a la adquisición de viviendas como porcentaje del PIB creció 9,9 puntos porcentuales y el destinado al consumo creció 6,6 entre 2000 y 2009; sin embargo el crédito destinado a la industria se redujo en 0,6 puntos porcentuales.
- 1.16 En 2005 y de acuerdo con el *Enterprise Survey*, sólo 14,9% de las empresas tenían acceso a financiamiento para inversiones a través del sector bancario y sólo el 6,3% del capital de trabajo era financiado con préstamos bancarios—en el caso chileno estas cifras eran 29,1% y 22,6% respectivamente. Las pequeñas y medianas empresas (PYMES) eran afectadas en mayor medida por la falta de acceso a financiamiento: mientras el 46,7% de las grandes empresas entrevistadas afirmaban usar el sistema bancario para financiar inversiones, sólo el 8,3% de las micro empresas contaban con acceso a estos préstamos—

el 34,6% de las empresas exportadoras usaba préstamos bancarios para financiar inversiones mientras que sólo el 8% de las no exportadoras lo hacía. Y aunque es natural que el sistema financiero esté menos inclinado a otorgar préstamos a empresas jóvenes, por lo general pequeñas, porque son intrínsecamente más riesgosas y comparativamente más costosas de servir, existen otros factores que pueden estar exacerbando el problema de acceso a crédito en Costa Rica. Uno de estos factores es la existencia del “peaje bancario”, la transferencia de 17% de las captaciones a menos de 30 días que los bancos privados deben hacer a la banca estatal—a tasas por debajo de las tasas de mercado—y las distorsiones que este “peaje” genera.

1.17 Otro factor lo constituyen las leyes costarricenses que afectan el mercado de crédito. Por ejemplo, la regulación existente impone barreras para el uso de bienes muebles como garantía de préstamos y como consecuencia restringe el acceso a crédito sólo a empresas con suficientes activos inmuebles que pueden usar como colateral, usualmente grandes empresas—el 86% de los préstamos otorgados en Costa Rica son colateralizados¹⁵. Las barreras tanto legales como procedimentales en el uso de ciertos activos como garantías perjudican a una gran proporción de empresas que aunque cuentan con activos suficientes se ven excluidas de los mercados de crédito. Simulaciones de OVE permiten prever un incremento de hasta 17,8 puntos porcentuales en la proporción de empresas medianas con acceso a crédito si las barreras legales y procedimentales para el uso de activos muebles como colateral fuesen eliminadas¹⁶. Ésta sería la reforma de política con mayor impacto sobre el acceso a crédito, un obstáculo para el crecimiento identificado por 47,9% de las PYMES y 44,6% de las empresas en general¹⁷. Otras políticas como mejoras en los procedimientos para la reposición de garantías para hacerlos más eficientes y rápidos; y mejoras en el acceso, cobertura y calidad de la información crediticia podrían añadir entre 9,6 y 11,3 puntos porcentuales extra a la proporción de empresas medianas que ganarían acceso a crédito si acompañan a la primera reforma. Políticas como garantías parciales de crédito pueden aumentar el acceso de forma limitada y al costo de crear pasivos contingentes para el Estado—las simulaciones indican que esta política podría aumentar la proporción de empresas medianas con acceso a crédito en 11,9 puntos porcentuales bajo el supuesto que el GCR garantizara todas las solicitudes requeridas¹⁸. Es de esperarse que el aumento en el acceso a crédito tenga un impacto sobre la generación de empleo en el mediano plazo.

1.18 **Infraestructura vial:** De acuerdo a las cifras reportadas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), la inversión pública en el sector transporte en 1980 era de 11,4% del PIB y el 42,7% de la inversión bruta de capital fijo para ese año correspondía a la inversión del Estado en transporte—carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles. En 1985, y producto de los ajustes que debió llevar a cabo el país por la crisis de deuda que afectó a Costa Rica en 1982, la inversión pública en el sector transporte cayó a 1,7% del PIB. En la década de los 90 esta inversión alcanzó en promedio sólo 0,41% del PIB y entre 2000 y 2006 llegó a un promedio de 0,63% del PIB. Para este último periodo la formación bruta de capital fijo del sector público fue en promedio 3,9% del PIB, cifra inferior a los niveles propuestos por el Banco Mundial para América Latina—entre 4 y 6%—para alcanzar el nivel de la infraestructura de países como Corea del Sur o China¹⁹. La política del GCR ha sido privilegiar el gasto en educación y salud sobre el gasto en infraestructura y los ajustes

fiscales que han debido llevarse a cabo han afectado principalmente a este rubro. La escasa participación del sector privado, producto de los problemas que la Consejo Nacional de Concesiones (CNC) ha tenido para otorgar concesiones, ha exacerbado el problema y la consecuencia ha sido un deterioro de la infraestructura de transporte del país.

- 1.19 El Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (Lanamme-UCR) estimaba que en 2006 sólo 13,6% de la red vial nacional pavimentada se encontraba en condiciones deseables, con mayor vida útil, y que requería mínimo mantenimiento rutinario para conservarse en buen estado²⁰. El 63,8% de la red estaba en condiciones malas o muy malas y requería de considerables inversiones—aproximadamente US\$300 mil por Km de vía—para extender su vida útil y pasar a estar en buen estado²¹. Otra medición hecha por Lanamme-UCR, destinada a evaluar las irregularidades de la superficie vial asociadas a los costos de operación de la flota y al confort de los pasajeros, identificó que aproximadamente 32,1% de la red presentaba regularidad buena de la superficie, 32,6% regularidad moderada y 32,7% regularidad pobre—el 2,5% no se pudo evaluar porque las vías estaban severamente deterioradas. A pesar de que entre 2004 y 2006 el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) invirtió US\$42,6M en promedio al año en mantenimiento vial, Lanamme-UCR determinó que no se había logrado una mejora apreciable de la red y que por el contrario el deterioro de las vías había aumentado. La red cantonal está aún más deteriorada que la red nacional.
- 1.20 **Incertidumbre macroeconómica:** De acuerdo con el Enterprise Survey de 2005, la incertidumbre macroeconómica es el mayor obstáculo para la operación y crecimiento de las empresas que hacen negocios en Costa Rica—identificado por 58,2% de las empresas que venden su producción a nivel local y el 46,2% de las empresas exportadoras²². Los episodios de aumento de inflación (el último experimentado entre enero de 2007 y mayo de 2009, y que superó las expectativas de inflación) y la volatilidad del tipo de cambio y las tasas de interés afectan la habilidad de las empresas para planificar inversiones de largo plazo producto de la incertidumbre sobre costos y retornos en el futuro (ver figura No.5)²³. El riesgo asociado con la incertidumbre y volatilidad de estas variables reduce la apropiabilidad de la inversión y como consecuencia reduce los incentivos para invertir. Controlar el tipo de cambio y hacer uso efectivo de operaciones de mercado abierto para disminuir la inflación es una tarea imposible bajo un escenario de apertura de la cuenta de capitales especialmente cuando ocurre cualquier percance que dispara la inflación.
- 1.21 En octubre de 2006 el Banco Central de Costa Rica (BCCR) reemplazó el régimen cambiario basado en minidevaluaciones por un sistema de bandas que le daría mayor flexibilidad al tipo de cambio y permitiría reducir la intervención del BCCR²⁴. El BCCR está, además, en el proceso de adoptar un régimen formal de metas de inflación que supone que las principales herramientas para controlar la inflación serían ajustes en las tasas de interés y un tipo de cambio flexible.

3. Calidad y Cobertura del Sistema Educativo

- 1.22 El nivel educativo de la fuerza de trabajo no es identificado por el sector empresarial como un problema en Costa Rica²⁵. La oferta de trabajadores calificados puede

convertirse, sin embargo, en un cuello de botella para que el país continúe atrayendo inversión extranjera en sectores de alta tecnología y para que articule los encadenamientos que busca promover entre los sectores de alta tecnología y el resto de la economía, especialmente si el país quiere facilitar la difusión tecnológica y como consecuencia avanzar su posicionamiento en la cadena de valor. El nivel educativo de la fuerza de trabajo constituye un problema a nivel individual justamente para esas personas que por no poseer suficientes calificaciones se ven restringidas a laborar en sectores poco productivos y ganar salarios insuficientes para cubrir sus necesidades básicas y las de sus familias. A pesar de que el GCR ha invertido consistentemente alrededor de 5% de su PIB en educación—de acuerdo con el Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible de MIDEPLAN—, los indicadores de resultado de la educación secundaria son preocupantes²⁶. El porcentaje de retención y éxito para primaria y secundaria en el año 2006 era de tan solo 27,2%—sólo 27,2% de la cohorte matriculada en primer grado de primaria en 1996 aprobó el décimo primer año en 2006²⁷; aunque el 67,8% de los niños inscritos en 1996 en primer grado de primaria había aprobado el sexto grado en 2001²⁸. Estas bajas tasas de retención y éxito son producto de la baja matrícula de la educación diversificada y las altas tasas de repitencia y deserción de la educación secundaria en general—11,4% y 13,2% en 2006 respectivamente—que afectan principalmente a los sectores más pobres²⁹. Aunque los años de escolarización han aumentado consistentemente desde hace una década de 7,39 a 8,46 años—añadiendo más de un año de escolarización entre 1999 y 2009—, parte de ese aumento se debe a personas de la tercera edad con muy bajos niveles de educación que salen cada año de las estadísticas. La ganancia experimentada por personas entre 18 y 40 años de edad es tan solo de 0,36 años para el decil más pobre—de 5,59 en 1999 a 5,95 en 2009—mientras que el decil más adinerado logró aumentar la escolaridad en 0,64 años entre 1999 y 2009—de 12,1 a 12,74.

- 1.23 En 2006 el GCR introdujo el programa de asistencia social Avancemos destinado justamente a promover la permanencia y reinserción de jóvenes pertenecientes a familias en condiciones de pobreza en la educación secundaria. También se hicieron modificaciones dirigidas a reducir la repitencia y la deserción escolar que entraron en vigencia en noviembre de 2008—se les permite a los estudiantes de colegio (educación secundaria) repetir sólo las materias reprobadas sin necesidad de repetir todo el curso lectivo y adicionalmente adelantar las materias del siguiente nivel.

4. Criminalidad, Trafico de Drogas, Inseguridad

- 1.24 A pesar de que los niveles de violencia en Costa Rica son bajos comparados con el resto de América Latina, la criminalidad, el tráfico de drogas y la inseguridad en general se han convertido en una preocupación para los costarricenses. La tasa de delincuencia se ha incrementado en los últimos años: mientras en 2002 era 687,5 por cada 100.000 habitantes, en 2007 última cifra disponible, la tasa alcanzó 1014,4³⁰. La intensidad de la violencia usada durante los delitos ha aumentado, al igual que el narcotráfico. Los decomisos de cocaína aumentaron de un promedio anual de 833Kg entre 2000 y 2005 a 6.863Kg entre 2006 y 2007, última cifra disponible. El sistema judicial, por su parte, ha tenido dificultades para hacer frente al aumento del número de denuncias que debe atender producto del aumento de la criminalidad: mientras las denuncias ingresadas al

Ministerio Público aumentaron de 88.942 en 2000 a 175.122 en 2008, los condenados por cada 1000 denuncias se redujeron de 33 a 22 durante el mismo periodo—los condenados por cada 100 juicios terminados se han reducido también de 77 en 2000 a 62 condenados en 2008.

- 1.25 Esta situación ha conducido a una sensación de desprotección por parte de la población y una percepción negativa del desempeño de la Fuerza Pública. Latinobarómetro confirma que en 2000 la delincuencia era identificada como el cuarto problema en orden de importancia después de la educación, la corrupción y la inflación. En 2006 la delincuencia y la inflación eran considerados los problemas más importantes de Costa Rica y en 2008, último año disponible, la delincuencia y la situación económica pasaron a ser los problemas más importantes para los costarricenses.

5. Baja Eficacia de las Acciones del Estado

- 1.26 En esta área el GCR identificaba como problemas la necesidad de fortalecer la capacidad de planificación del Estado, especialmente en el ámbito de la inversión pública; la baja recaudación tributaria y el laberinto jurídico de la administración pública costarricense.
- 1.27 La recaudación tributaria en Costa Rica en 2006 era baja, inclusive comparada con países de Centro América como Honduras y Nicaragua. Mientras en Chile los ingresos tributarios totalizaban 20,6% del PIB en 2006, en Costa Rica eran de tan sólo 13,7% del PIB. En un ambiente de bajos ingresos la única forma de lograr un equilibrio fiscal es reduciendo el gasto y la inversión pública y para esto es necesario establecer prioridades de gasto e inversión—en 2005 la formación bruta de capital fijo del sector público alcanzó su nivel más bajo desde 1991 y en 2006 el gasto social experimentó su nivel mínimo en una década (ver figura No.6). Esta priorización es aún más importante cuando más de tres cuartas partes de los gastos del Gobierno Central corresponden a gastos rígidos como salarios, pensiones y servicio de la deuda, sin contar los mandatos mínimos de gastos establecidos por la Asamblea³¹.
- 1.28 Con la idea de relajar la restricción impuesta por los bajos ingresos, el GCR expresó su intención de llevar a cabo una reforma tributaria y fiscal y además comenzó a trabajar en mejoras a la administración tributaria. Gracias a estas mejoras y al dinamismo de la economía, el GCR logró aumentar la eficiencia de la recaudación e incrementó la recaudación en 1,6 puntos del PIB entre 2006 y 2008. A pesar de los avances logrados hasta 2008, la recaudación tributaria sufrió una caída de 1,9 puntos del PIB en 2009 con respecto a 2008; el 83% de esa caída explicada por la reducción de la recaudación de las aduanas producto de la caída en las importaciones. Las mejoras en la eficiencia de la administración tributaria, sin embargo, se mantuvieron como lo muestra la medida de productividad del impuesto a las ventas internas (ver figura No.7)³².
- 1.29 En cuanto a la inversión pública, Costa Rica no contaba en 2006 con un sistema nacional que le permitiera consolidar la inversión de todo el sector público y que le permitiera vincular estas inversiones con los objetivos planteados por las políticas públicas presentadas en el Plan Nacional de Desarrollo y el presupuesto nacional. Carecía de herramientas para la preparación y evaluación de proyectos de inversión pública y para la

construcción de indicadores que le permitieran gerenciar y medir el impacto de estos proyectos sobre el bienestar de la población.

II. PROGRAMA DEL BANCO EN COSTA RICA

- 2.1 En este capítulo se analiza la relevancia, el grado en el que el diseño y los objetivos de la estrategia y del programa de asistencia eran compatibles con las necesidades del país y con los planes de desarrollo y prioridades del GCR; y la coherencia del programa de asistencia, el grado en el que se adoptaron medidas destinadas a favorecer las sinergias internas y externas dentro del programa. Incluye una evaluación de la validez del diagnóstico como de la estrategia, y de la suficiencia y consistencia del programa de asistencia con la estrategia en el marco de acontecimientos económicos y sociales, problemas de economía política y el enfoque de otros socios para el desarrollo de Costa Rica. Este ejercicio no está relacionado con la ejecución del programa de asistencia que será discutido en el capítulo IV.

RELEVANCIA, POSICIONAMIENTO Y COHERENCIA

- 2.2 El objetivo general de la estrategia 2006-2010 era contribuir a profundizar el crecimiento económico y el progreso social en Costa Rica. Para esto el Banco definió tres ámbitos estratégicos de intervención: i) fortalecimiento del marco macroeconómico y de gestión del gasto público, que buscaba enfrentar la vulnerabilidad fiscal del país a través del aumento de los ingresos tributarios y mayor eficacia y eficiencia del gasto público; ii) profundización del modelo de crecimiento e inserción internacional, que planteaba el fortalecimiento de encadenamientos entre los sectores más dinámicos de la economía y el resto del sistema productivo, especialmente las PyMEs; y iii) generación de oportunidades para un crecimiento económico inclusivo, que buscaba reducir la brecha de oportunidades entre los costarricenses.
- 2.3 Los objetivos estratégicos del Banco estaban, en general, alineados con los objetivos propuestos por el GCR en el PND 2006-2010 y eran consistentes con las necesidades del país. En ese sentido general, la estrategia fue relevante. En cuanto al programa de asistencia sugerido para lograr esos objetivos estratégicos, el Banco propuso seguir estrategias sectoriales y ejecutar proyectos enmarcados en esos diferentes sectores que se discuten a continuación. El diseño de esos proyectos, sin embargo, no estaba en todos los casos orientado a apoyar la consecución de los objetivos estratégicos o no respetaban fielmente las indicaciones explícitas del PND y al hacer el análisis detallado, no en todos los ámbitos estratégicos el programa de asistencia fue relevante como se muestra a continuación.

1. Fortalecimiento del marco macroeconómico y de gestión del gasto público

a) Desarrollo de Capacidades para la Gestión del Gasto Público.

- 2.4 El Banco propuso fortalecer el sistema nacional de inversión pública: continuó con la ejecución del PRODEV-A y aprobó el PRODEV-B. Estas operaciones estaban perfectamente alineadas con el PND en su eje de Reforma Institucional sector de

coordinación gubernamental donde se planteaba la “creación de un sistema nacional de inversión pública para priorizar, racionalizar y mejorar la eficiencia de las inversiones públicas”. Estos programas brindaban apoyo técnico para el diseño y puesta en operación de ese sistema.

- 2.5 La estrategia de gestión del riesgo fiscal frente a desastres naturales que el Banco proponía no estaba presente dentro de las prioridades del GCR definidas en el PND y no se materializó a través del BID porque la negociación y el diseño del instrumento tomaron mucho tiempo; sin embargo, el GCR gestionó un *Préstamo con Opción de Desembolso Diferido ante Catástrofes* (CAT/DDO) por US\$65M con el Banco Mundial. Este préstamo es una fuente de financiamiento puente que puede desembolsarse parcial o totalmente si el país declara estado de emergencia como resultado de un desastre natural.

b) Apoyo a la implementación de la reforma fiscal y la formulación de escenarios macroeconómicos

- 2.6 La estrategia en esta área dependía de las acciones seguidas por el GCR. En principio el Banco estaba preparado para apoyar al GCR con un PBL que tuviese asociadas las leyes de reforma fiscal, una de las prioridades del GCR identificadas en el PND^{33,34}. También ofreció asistencia técnica a través de la preparación de un modelo de consistencia macroeconómica y del análisis de sostenibilidad de la deuda (financiado con PRODEV-A).
- 2.7 Se esperaba que el proyecto en cartera para *Regularización de Catastro y Registro*, aunque aprobado en 2000 con otros objetivos en mente, contribuyera al aumento de la recaudación fiscal de los municipios. Este programa también se encuentra alineado con las prioridades del GCR en su eje de Política Productiva en el sector financiero que planteaba un “programa de Regularización de Catastro y Registro que permita contar con un Sistema de Información de Registro Inmobiliario (SIRI) y un Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT)”³⁵. El programa, sin embargo, fue reestructurado en Septiembre de 2006 producto de que su diseño original subestimó costos y tiempos de ejecución, y no incluyó en el presupuesto original actividades técnicas como pruebas piloto o validación de cartografía necesarias para la formación del catastro. Con respecto a la validación de la cartografía, por ejemplo, el programa no previó que la información disponible estaba a una escala mucho menos precisa—1:40.000—a la necesaria—1:1.000 y 1:5.000. El alcance del programa debió reducirse y se pasó de cubrir todo el territorio nacional a cubrir 61,1% de la cobertura predial; las actividades de levantamiento catastral se realizarían en sólo 57 de los 81 cantones previstos originalmente.
- 2.8 En Diciembre de 2008, y en respuesta a la crisis financiera internacional, el Banco aprobó el *Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento* por US\$500M orientado a incrementar la liquidez del sistema financiero que comenzaba a presionar al alza a las tasas activas de la banca y a reducir la disponibilidad de crédito al sector real de la economía.

Dado que el gobierno decidió no llevar a cabo la reforma fiscal, las acciones del Banco que podría considerarse estuvieron orientadas a fortalecer el marco macroeconómico fueron 1) la aprobación oportuna del *Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento* que posteriormente fue cancelado; y 2) el programa de *Regularización de Catastro y Registro* que se esperaba tuviese un impacto en el aumento de la recaudación fiscal de los municipios. A pesar de que la acción del Banco estuvo limitada por problemas de diseño de la operación y por el contexto político, OVE considera que en esta área el programa era consistente con las necesidades del país y los planes del GCR. En cuanto al desarrollo de capacidades para la gestión del gasto público, el Banco ha apoyado técnicamente al GCR con CT no reembolsables en el desarrollo e implementación de un Sistema Nacional de Inversión Pública pero no atendió oportunamente, por carecer de un instrumento adecuado, el requerimiento de apoyar al GCR en la creación de una estrategia de gestión del riesgo fiscal frente a desastres naturales; a pesar de esto OVE considera que en esta área el Banco también ha sido relevante. La revisión de las notas sectoriales preparadas en 2005 y que sirvieron de base para el diálogo con el país indica que el Banco identificó correctamente las necesidades del país en éste sector.

2. Profundización del modelo de crecimiento e inserción internacional

a) Apoyo al Plan de Desarrollo de Infraestructura

- 2.9 En el sector energético se aprobó el CCLIP para financiar inversiones del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), único programa correspondiente a la estrategia 2006-2010 ratificado por la asamblea, y una operación sin garantía soberana destinada a mejorar el perfil de su deuda³⁶. También se financia, a través de una cooperación técnica (CT) no reembolsable de US\$1,5M, estudios técnicos, sociales, ambientales, de ingeniería financiera y de integración inter-institucional del proyecto hidroeléctrico Boruca-Veraguas del ICE, y previamente una CT para evaluar la sostenibilidad financiera y gobernabilidad del ICE. El GCR no identificó como prioritaria ninguna actividad relacionada con el sector eléctrico dentro del PND; sin embargo, el PND indica que el país busca sentar “las bases para ser, en el año 2021, el primer país del mundo que produzca el 100% de la electricidad que consume a partir de fuentes renovables de energía”.
- 2.10 En el sector vial se aprobaron la primera y segunda operación del CCLIP multisectorial destinadas a mejorar las condiciones del estado de la red vial, la segunda operación con énfasis en la infraestructura cantonal de transporte. El monto total de la línea de crédito es US\$850M, de los cuales US\$300M corresponden a la primera operación y US\$60M a la segunda. La segunda operación fue aprobada por el Banco, a pesar de que la primera operación no había sido ratificada y como consecuencia no había desembolsado el 50% de los recursos que se requieren para la aprobación de las siguientes operaciones, porque estas operaciones son ejecutadas por diferentes órganos dentro del Ministerio de Obras Públicas y Transporte³⁷. Adicionalmente, se financió la fase de preparación de la primera operación a través de una CT no reembolsable por US\$1,5M que buscaba “asegurar que el Programa ‘Infraestructura Vial’ (CR-L1022) cuente con diseños para la licitación y construcción de las obras del primer año de ejecución del mismo”. Se decidió usar el CCLIP con la idea de reducir los costos de transacción en la Asamblea acelerando el proceso de ratificación: se buscaba que la Asamblea ratificara el CCLIP en su totalidad, como ocurrió con el CCLIP del sector eléctrico, y que no fuese necesario acudir nuevamente con cada operación. Contrario a lo esperado, la Asamblea ratificó el paraguas del CCLIP sin ratificar ni la primera ni la segunda operación: producto de que

no se tenía claro cuál era la lista completa de obras que se iban a rehabilitar y reconstruir—a pesar de la inversión de US\$1,5M hecha por el Banco—y a que las elecciones generales estaban próximas a celebrarse³⁸. La ratificación de la primera operación quedó supeditada a que se presentara una lista completa de los proyectos que se querían financiar³⁹. El CCLIP de alguna forma ha operado como una camisa de fuerza para la actuación posterior del Banco en el sector de transporte al mantener comprometidos fondos por US\$850M. A diferencia del sector eléctrico, donde el ICE bajo criterio técnico decide cómo desarrollar los proyecto de generación y dónde ampliar la red de transmisión y distribución, en el sector de transporte los legisladores pueden negociar donde se van a rehabilitar y reconstruir las obras, prefiriendo sus cantones al resto del país. No internalizar los problemas de economía política ha ocasionado retrasos en la ratificación⁴⁰.

- 2.11 El Banco continuó además con la ejecución del proyecto de FOMIN destinado al fortalecimiento institucional del Consejo Nacional de Concesiones (CNC). El CNC fue identificado por el GCR como una de las dependencias gubernamentales prioritarias que debían ser reformadas en su eje de reforma institucional sector de coordinación gubernamental donde se planteaban como necesarias “mejoras en áreas críticas de servicio a la ciudadanía y a la actividad económica del país a cargo de dependencias del Poder Ejecutivo para agilizar, simplificar y elevar la calidad de [los] servicios”⁴¹. Aunque ninguna operación se materializó, la estrategia preveía que una vez fortalecido el CNC el PRI (ahora SCF) podría apoyar con financiamiento a concesionarios en el área de transporte y había identificado algunos proyectos potenciales.
- 2.12 En el sector de agua y saneamiento se continuó con la CT destinada a financiar la documentación necesaria para involucrar al sector privado en la mejora y expansión de la cobertura y calidad del alcantarillado sanitario en la provincia de Heredia⁴². Se aprobó una CT para preparar los estudios y diseños necesarios para el financiamiento del *Programa de Agua Potable y Saneamiento para el Nivel Subnacional en Costa Rica* que no se ha aprobado aún. Aunque esta acción no está alineada estrictamente con el PND, el GCR planteaba en el eje de política ambiental, energía y telecomunicaciones del PND la “elaboración y ejecución del Plan Nacional de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico”. Este plan se proponía apoyar “a las municipalidades para fortalecer su participación en la planificación de la gestión del recurso hídrico y en la prestación de los servicios de agua y saneamiento que les corresponden”. Esta CT contribuye a identificar acciones necesarias para incrementar la infraestructura de agua en 30 municipios que operan sus propios sistemas. De alguna forma el apoyo del Banco se adelantaba a los planes del GCR.

b) Mejora de la Competitividad y Promoción de Encadenamientos Productivos

- 2.13 El Banco mantuvo en cartera el *Programa de Inversiones Productivas para apoyar la Competitividad*. A petición del gobierno, y con el objetivo de acelerar la ratificación del préstamo por parte de la Asamblea Legislativa, se consolidaron tres proyectos individuales en un paquete único: el *Proyecto de Desarrollo Productivo y Generación de Empleo*, el *Proyecto de Ciencia y Tecnología para la Competitividad*, y el *Proyecto Nacional de Rehabilitación Participativa de Caminos Rurales*. Los dos primeros

proyectos son complejos—incluyen gran cantidad de actividades y organizaciones—y no estaban completamente alineados con el PND del GCR: por ejemplo, el primer componente del primer programa planteaba el fortalecimiento institucional de once dependencias del Ejecutivo, ninguna de ellas definida como prioritaria por el GCR; la única propuesta de este componente alineada con el PND era el financiamiento del censo agropecuario y de encuestas productivas sectoriales⁴³. El tercer proyecto estaba alineado con las prioridades del país al apoyar el “programa de mejoramiento de la superficie de ruedo y puentes de la Red Cantonal del País”. En su momento este paquete de proyectos fue asociado con CAFTA lo cual generó rechazo y retrasó el proceso de ratificación en la Asamblea. El paquete aún no ha sido ratificado por la Asamblea.

- 2.14 También se mantuvo en cartera el *Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible* alineado con varios planteamientos hechos por el GCR en el PND como el fortalecimiento de los procesos de asistencia técnica; uso de fuentes de financiamiento no bancarias, incluyendo el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); y el impulso mediante apoyo técnico y dotación de información adecuada de proyectos de pequeños y medianos productores con tecnologías amigables con el ambiente.
- 2.15 El Banco también apoyó a Costa Rica en este sector a través de diversos instrumentos destinados a aumentar el acceso a financiamiento: tres operaciones de *factoring*, tres operaciones de expansión de servicios de crédito para microempresarios rurales y un programa de profundización de la diversificación agrícola con un componente de crédito a través de la asociación de productores, un programa para estudiar la factibilidad de un acelerador de empresas en el Instituto Nacional de Biodiversidad, un programa para la promoción de la franquicia como forma de crecimiento; y un programa de promoción de empresas PYME de base tecnológica que incluye un componente para la creación de una red de inversionistas ángeles. También se aprobaron, a través del SCF, líneas de crédito bajo facilidad de comercio exterior para el Banco de Costa Rica, Banco Lafise Costa Rica, Banco Improsa, el Banco Nacional de Costa Rica, y Banco Promerica Costa Rica por US\$89M.
- 2.16 Se aprobaron proyectos para la promoción de producción más limpia para las PYMES, el mejoramiento de la calidad de la información financiera a través de la adopción de normas internacionales de información financiera y de auditoría, y el apoyo a la Superintendencia de Pensiones de Costa Rica para fortalecer la regulación y supervisión del mercado de seguros recientemente abierto a la libre competencia. Todas estas operaciones fueron financiadas con donaciones.
- 2.17 Aunque el GCR no planteó como prioritaria ninguna actividad relacionada con el aumento al acceso a financiamiento para la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME), reconoce en el PND que en la práctica el acceso es limitado y esto afecta su potencial de crecimiento y de generación de empleo. Además del apoyo del FOMIN y el SCF, la corporación aprobó préstamos a Banca Promérica S.A., Financiera Desyfin S.A., BAC San José S.A., Financiera y Arrendadora CAFSA S.A. para financiar PYMES además de financiar directamente a varias empresas. La *Matriz de Posibles Intervenciones e Instrumentos para el Apoyo al Sector Privado Costarricense* planteaba “revisar el marco legal y el régimen de garantías reales, mobiliarias e inmobiliarias y

mejorar los mecanismos para su registro, con la finalidad de facilitar que el sistema financiero provea mejor acceso al crédito a pequeños y microempresarios”, acciones que abordan el origen del problema. Sin embargo, no se materializó ninguna acción en este sentido.

- 2.18 A pesar de que estas operaciones pudiesen estar orientadas a mejorar la competitividad de algunas empresas, el Banco no planteó durante este periodo ninguna operación destinada a promover directamente los encadenamientos productivos tan necesarios para que Costa Rica logre generar empleos formales y de buena calidad.

c) Disminución de las brechas regionales para el desarrollo y apoyo al turismo sostenible

- 2.19 El Banco propuso continuar con los Programas de Desarrollo Sostenible (PDS) que fueron aprobados bajo la estrategia anterior pero que no habían sido ratificados por la Asamblea: el PDS de la Cuenca Binacional del Río Sixaola, y el de la Región Huetar Vertiente Atlántica. Estos programas fueron conceptualizados bajo el *Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Funcional* y buscan conservar el patrimonio natural, cambiar modelos existentes de producción para garantizar su sostenibilidad, orientar la inversión pública en infraestructura y servicios básicos, aumentar la capacidad y coordinación de instituciones nacionales responsables de la administración de los recursos y fortalecer administrativa y financieramente a los gobiernos locales.
- 2.20 También se continuó con la ejecución de tres CT no reembolsables orientadas a apoyar al GCR en la elaboración de estrategias para el desarrollo sostenible de la Región Pacífico Central y de la Región Brunca de la provincia de Puntarenas, que fueron consolidadas en una estrategia única a través de la tercera CT. Se aprobó una nueva CT no reembolsable para la preparación de estrategias para el desarrollo sostenible de las Regiones de Chorote y Huetar Norte.
- 2.21 En esta área el programa de asistencia no interpretó acertadamente los planteamientos del GCR en su eje de Política Productiva en el sector productivo en cuanto a la forma de abordar el problema. El apoyo que requería el GCR se limitaba a la promoción de “programas de contribución al desarrollo de las comunidades rurales en regiones con bajo Índice de Desarrollo Social mediante el impulso de proyectos capaces de generar valor agregado local, empleos de calidad y mejoras en el ingreso de productores”. El PND mencionaba, sin embargo, que había “evitado referirse a la dimensión territorial de la acción pública” porque los “esquemas de regionalización utilizados para desconcentrar la acción del sector público...son heterogéneos, cuando no contradictorios y disfuncionales” y “con muy pocas excepciones, no existen mecanismos políticos o institucionales de toma de decisiones en el ámbito regional”. Afirmaba, que “en estas circunstancias, resulta casi imposible planificar, presupuestar o ejecutar las políticas públicas a partir de una base regional”. También que el GCR “tiene serias dudas...sobre la utilidad de asumir esquemas de planificación regional, sin antes propiciar profundas reformas que hagan operativa y viable la regionalización en el país”. El programa de asistencia en esta área contrariaba las necesidades y prioridades del GCR en cuanto a forma y por tanto fue poco relevante. El Banco aprobó, después de 2006, US\$600 mil para la preparación de

estrategias para el desarrollo sostenible de las Regiones de Chorotega y Huetar Norte a pesar de que el PND explícitamente indicaba la aprensión del GCR en abordar esos temas desde el punto de vista regional⁴⁴. No resulta sorprendente entonces que estos proyectos hayan sido cancelados—Desarrollo Sostenible Región Huetar Vertiente Atlántica—a pesar de la inversión de US\$1,75M hecha por el Banco entre 2003 y 2007 para la preparación de estos programas⁴⁵.

- 2.22 El único programa que no fue cancelado—por estar ubicado en una de las zonas más pobres del país, con una alta concentración de población indígena, y por tratarse además de un proyecto binacional—fue el PDS de la Cuenca Binacional del Río Sixaola. Este programa, sin embargo, presenta algunos problemas que son atribuidos por la agencia ejecutora al diseño del mismo. Por ejemplo, las actividades a ser financiadas por los diferentes componentes depende de la demanda de los potenciales beneficiarios; sin embargo, la capacidad de organización de la población más vulnerable es menor y existe el riesgo de que por esta razón sus necesidades prioritarias no sean atendidas. El 95% de la población que habita en la zona alta y media de la cuenca es indígena, es la población más pobre y en su mayoría no posee títulos de propiedad de las tierras; existe el riesgo de que la población más vulnerable quede excluida de la actividad de compensación por regeneración y reforestación de riberas de corrientes de agua porque los recursos provenientes de la contrapartida local son limitados—como lo aprecia la agencia ejecutora. Además, la complejidad y variedad de actividades planteadas por el programa dificultan su coordinación: inicialmente MIDEPLAN era el organismo encargado de la ejecución, esta tarea pasó posteriormente al MINAE y finalmente se decidió que fuese el MAG el organismo ejecutor porque el componente productivo es el que mayor recursos posee—aunque el MAG también tenga limitaciones a nivel institucional para encargarse de la coordinación y sea considerado uno de los ministerios más débiles. La experiencia del Banco con los PDS indica que para que su ejecución sea exitosa requieren de organismos muy fuertes capaces de coordinar la acción de las diferentes instituciones involucradas—que en el caso de Costa Rica involucra, entre otras, al MAG, MINAE, MOPT, MINSA, Comisión Nacional de Emergencia y Alcaldía de Talamanca.
- 2.23 En el sector turismo el PND planteaba que al sistema de áreas protegidas “no se le permite administrar los recursos que genera y, consecuentemente, los parques nacionales carecen de recursos financieros, materiales y humanos adecuados para su mantenimiento y protección”. El *Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas* propuesto por el Banco buscaba hacer frente a esa situación apoyando al fortalecimiento institucional del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) dirigido a lograr sus sostenibilidad financiera. Este programa también buscaba hacer inversiones necesarias para desarrollar o rehabilitar la infraestructura dentro de las áreas, con base en los Planes de Turismo Sostenible de cada área protegida. Una CT no reembolsable financiaría estos planes en 7 nuevas áreas y produciría diseños detallados y evaluaciones del medio ambiente para las inversiones ya identificadas en los tres Planes de Turismo Sostenible que habían sido terminados.⁴⁶ Estos programas estaban alineados con el PND bajo su Eje de Política Ambiental, Energética y de Telecomunicaciones donde planteaba “aumentar la infraestructura y servicios dentro de los Parques Nacionales y sus respectivas zonas de influencia para mejorar y posibilitar el desarrollo de nuevos productos turísticos sostenibles y de alta calidad”. El Banco también apoyó al sector turismo a través de un

FOMIN orientado a fortalecer el turismo rural comunitario alineado con el “programa de impulso a la diversificación de la oferta de productos turísticos, que favorezca la incorporación de nuevos atractivos turísticos, la participación de comunidades locales, y el desarrollo y la inserción de PYMES en la cadena productiva del turismo”.

d) Aumento de la capacidad de gestión ambiental

- 2.24 El Banco apoyó a Costa Rica en el área de gestión ambiental a través de seis CT no reembolsables, tres de ellas destinadas a la preparación del proyecto para el Manejo Costero en Puntarenas—*PDF-A Manejo y Conservación de Ecosistemas Marinos y Costeros en Puntarenas, PDF-B Manejo de Recursos Marinos y Costeros en Puntarenas, Planes Directivos para el Manejo Costero Integrado en Puntarenas*—y el resto para la definición de la *Estrategia y el Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos* y fortalecimiento de *Capacidades de Gestión Ambiental en el Ministerio de Ambiente y Energía*. Estas operaciones estaban alineadas con el PND bajo su Eje de Política Ambiental, Energética y de Telecomunicaciones donde se planteaba la “elaboración y ejecución del Plan Nacional de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico” y el “programa de impulso de una agenda ambiental integral que permita el posicionamiento internacional de Costa Rica como país líder en conservación de la naturaleza”.

La estrategia falló en identificar cómo las diferentes intervenciones de carácter transversal potenciarían el impacto de los sectores en expansión sobre el resto de la economía. Ninguna de las operaciones descritas anteriormente estaba orientada explícitamente a fortalecer encadenamientos entre los sectores más dinámicos de la economía y el resto del sistema productivo y en este sentido no existe consistencia entre el programa de asistencia y el objetivo de la estrategia. En las áreas estratégicas, sin embargo, el programa de asistencia tocó diversos problemas generales de competitividad como la infraestructura vial—considerado clave por empresas grandes—o acceso a financiamiento—considerado clave por empresas PYMES; aunque no se indicó cómo estas acciones potenciarían los encadenamientos. El trabajo de apoyo para mejorar el acceso a financiamiento para PYMES es positivo y sobre todo necesario, pero las acciones tomadas carecen de profundidad, transversalidad y sostenibilidad y no abordan los orígenes del problema que son un bureau de crédito con baja cobertura y calidad de la información, problemas para la liquidación de colaterales, restricciones en el tipo de activos que pueden ser usados como colateral, etc—la mayoría de los cuales fue identificado en la *Matriz de Posibles Intervenciones e Instrumentos para el apoyo al Sector Privado Costarricense* presentada en la estrategia. La percepción de la agencia Ejecutora es que los problemas de diseño del PDS de la Cuenca Binacional del Río Sixola aumentan el riesgo de excluir a los grupos menos favorecidos de algunas actividades del programa—por ejemplo, compensación por regeneración y reforestación de riveras de corrientes de agua. En el área de *Disminución de las brechas regionales para el desarrollo* el programa de asistencia contravenía las indicaciones explícitas del GCR—en la nota sectorial se asociaba la reducción de estas brechas con la planificación regional sin considerar los problemas existentes en cuanto a los diferentes esquemas de regionalización de las diferentes instituciones del Estado, cuando estos esquemas estaban presentes. Las notas sectoriales en el área de infraestructura y ambiente reflejan conocimiento de estos sectores por parte del Banco; en el área de competitividad y encadenamientos productivos, por ser intrínsecamente más complejo, OVE considera que hacía falta estructurar una visión más completa y global en el área que delineara explícitamente y priorizara las acciones que debían tomarse para promover esos encadenamientos.

3. Generación de oportunidades para un crecimiento económico inclusivo

a) Mejorar las condiciones de entorno de los centros urbanos con alta incidencia de pobreza

- 2.25 Se continuó haciendo uso de la CT no reembolsable, aprobada antes de la definición de la estrategia 2006-2010, para la preparación del programa de *Alivio a la Pobreza Urbana* que buscaba beneficiar a 13.000 familias que viven en condiciones de desigualdad y exclusión en asentamientos urbanos marginales—se estimaba que 40.000 familias viven en condiciones precarias en asentamientos urbano-marginales—y que se pensaba aprobar a finales de 2006. Este programa estaba alineado con el PND que planteaba en su eje de Política Social en el sector social y lucha contra la pobreza “dotar de vivienda, infraestructura y servicios básicos a esta población, de forma tal que se reduzca en un 50% el número de familias que habitan en asentamientos precarios y en tugurios”. El programa de US\$50M fue aprobado en diciembre de 2006 y posteriormente cancelado en octubre de 2007. El Banco Mundial aprobó una donación *Hacia una Política Nacional de Mejora de Barrios y Erradicación de Tugurios* en julio de 2008 por US\$500 mil.
- 2.26 También se continuó ejecutando la CT no reembolsable orientada a la preparación del *Proyecto Preservación Patrimonial y Desarrollo Urbano* orientado a recuperar espacios públicos deteriorados en el distrito del Carmen contiguo al centro de la ciudad. Esta operación no estaba presente dentro de las prioridades del GCR en su PND.

b) Apoyo a la puesta en marcha de una Red de Protección Social y Aumento del acceso y relevancia de la educación secundaria y la formación laboral

- 2.27 Se aprobó una CT no reembolsable donde se brindaba asistencia técnica para apoyar el seguimiento y la evaluación del proyecto piloto de Transferencias Condicionadas “Avancemos” y la preparación de un Programa de Desarrollo Social más amplio que se aplicaría en el futuro. La evaluación proporcionaría datos importantes para determinar las carencias en la oferta e identificar la necesidad de ampliar el acceso a la educación secundaria entre los pobres que el Banco también estaba preparado para apoyar; trabajar en el área de educación secundaria era una de las recomendaciones de la evaluación anterior. Esta operación estaba totalmente alineada con las prioridades del GCR en su eje de política social sector social y lucha contra la pobreza donde se proponía la creación del “programa Avancemos, que consiste en una transferencia monetaria a las familias beneficiarias, condicionada a que mantengan a sus hijos adolescentes en el sistema educativo”. El Banco aprobó, en diciembre de 2009, una CT que busca mejorar la calidad de la enseñanza del inglés como lengua extranjera financiando el desarrollo de un marco conceptual técnico-pedagógico y realizando pilotos para evaluar modelos pedagógicos para mejorar el aprendizaje.

En el área de generación de oportunidades para un crecimiento económico inclusivo, el programa de asistencia del Banco fue poco relevante en cuanto a mejoras de las condiciones del entorno de los centros urbanos—a pesar de que se aprobó el proyecto y de que el problema era identificado en el PND, el GCR canceló esta operación. El apoyo para aumentar el acceso y relevancia de la educación secundaria estaba completamente alineado con las necesidades del país y las prioridades del gobierno y aunque el proyecto no se materializó, el Banco incorporó la CT para mejorar la calidad de la enseñanza del inglés como lengua extranjera. El Banco sigue prestando apoyo al GCR con relación a la red de protección social: actualmente la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) y la División de Educación (EDU) están apoyando al GCR en el diseño de una evaluación de impacto del programa Avancemos y en este sentido el apoyo es relevante aunque su alcance sea limitado. Las notas sectoriales preparadas para este sector reflejan un amplio conocimiento de estos sectores por parte del Banco.

4. Otros Programas

- 2.28 El Banco continuó ejecutando la *Segunda Etapa del Programa de Administración de Justicia* y el programa para el *Desarrollo del Sector Salud*, programas aprobados y en ejecución antes de la definición de la estrategia 2006-2010, aunque no fueron reflejados en la estrategia. En el caso del segundo, se buscaba fortalecer la capacidad rectora del Ministerio de Salud y desarrollar la capacidad de la Caja Costarricense de Seguro Social para el diseño, prueba y evaluación de un programa piloto de promoción de la salud—este último componente fue eliminado posteriormente. Este programa estaba alineado con las prioridades del GCR en su eje de Política Social en el sector salud que proponía fortalecer las funciones de rectoría del Ministerio de Salud.

III. EFICIENCIA DEL BANCO EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

- 3.1 Este capítulo trata sobre la eficiencia en la implementación del programa de asistencia o la medida en que el diseño y la prestación de asistencia fueron lo más rentable posible. Debido a la falta de herramientas para medir la rentabilidad de la implementación se usaron variables *proxy* como asistencia programada versus asistencia efectivamente aprobada, los costos de preparación y ejecución. Como variable *proxy* para medir el tiempo que las agencias ejecutoras destinan al diseño e implementación de los proyectos se usaron los tiempos de preparación y ejecución del Banco de los préstamos aprobados durante el periodo de la estrategia (2006-2010) y de los programas ejecutados durante el mismo periodo pero aprobados con anterioridad.

EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

- 3.2 La estrategia planteó dos escenarios, uno base estimado en US\$304M y uno alto cuyo monto no se hizo explícito en la estrategia⁴⁷. El uso del escenario alto de endeudamiento sería evaluado en 2008 y estaba sujeto a: 1) un mayor espacio fiscal que le permitiese al GCR cumplir con sus objetivos de sostenibilidad de deuda—mantener o disminuir el nivel de deuda pública como % del PIB; y 2) la ratificación en la Asamblea de tres proyectos que esperaban por ratificación además de los proyectos que fuesen aprobados en 2006 y 2007⁴⁸. Este último punto estaba relacionando con una de las recomendaciones de la evaluación anterior que le sugería al banco trabajar con la cartera existente como su principal programa de intervención. El punto también reflejaba la inquietud elevada en la estrategia y que había caracterizado la programación del período

2002-2005: el tiempo de maduración que requieren la aprobación de leyes y ratificación de préstamos en la Asamblea. Aunque la demora para la ratificación de las operaciones del banco fue identificado como un riesgo de implementación de la estrategia—riesgo que se preveía aumentaría en la segunda mitad del período—, las medidas de mitigación se limitaban al uso de instrumentos novedosos y a la alineación de los proyectos con el programa de desarrollo del país⁴⁹.

Durante el periodo legislativo mayo 2006-mayo 2010, y de acuerdo con los registros de la Asamblea Legislativa, se aprobaron tres contratos de préstamo del Banco Mundial por US\$167,5M (ley 8558 para financiar el Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación, ley 8711 u Opción de Desembolso Diferido ante el Riesgo de Catástrofe, y ley 8725 para financiar el Proyecto Ciudad-Puerto Limón); un contrato de préstamo del Banco Japonés por ¥15.001M (ley 8559 para financiar el Proyecto de Mejoramiento del Medio Ambiente del Área Metropolitana de San José); se aprobó un acuerdo marco de cooperación financiera con el Banco Europeo de Inversiones; un contrato de préstamo con el BCIE por US\$35M (ley 8685 para financiar el Programa de Gestión Integrada de Recursos Hídricos) y dos contratos de préstamo con el BID por US\$509,22M (ley 8639 para financiar el Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola y ley 8722 para financiar el Programa de desarrollo Eléctrico 2008-2014)—proyectos del Banco Mundial y del BID han sido aprobados posteriormente. El tiempo promedio entre la suscripción del contrato y la ratificación por parte de la Asamblea de estos contratos de préstamo fue de 8 meses en el caso del Banco Japonés, 13 meses en el caso del Banco Mundial, 24 meses en el caso del BID y 29 meses en el caso del BCIE. La ratificación del acuerdo marco de cooperación financiera con el Banco Europeo de Inversiones tomó 48 meses desde su suscripción.

El BCIE introdujo nuevas figuras de financiamiento que le han permitido sortear las restricciones de endeudamiento del sector público—BOT, Construcción, operación y transferencia, por sus siglas en inglés; BLT, Construcción, arrendamiento y transferencia, por sus siglas en inglés; y Concesiones de Obras. A través proyectos de arrendamiento de inmuebles con opción de compra el BCIE participará como desarrollador y arrendador de la Casa Presidencial y del edificio de la Asamblea Legislativa en Costa Rica; con el mismo instrumento financiará el proyecto geotérmico Pailas con ICE.

3.3 El monto finalmente aprobado durante el período 2006-2010 fue de US\$1.225M, aunque el 40,8%—US\$500M—corresponde al *Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento de Costa Rica*, programa de emergencia aprobado por el Banco ante la solicitud precautelar del GCR para hacer frente a los efectos potenciales de la crisis económica mundial—este programa fue finalmente cancelado en su totalidad por el GCR en junio 2009⁵⁰. Descontando este préstamo de emergencia y el *Programa de Alivio a la Pobreza Urbana*, que también fue cancelado en su totalidad en octubre 2007, el monto aprobado durante el período 2006-2010, correspondiente a operaciones con garantía soberana, y activo a la fecha es de US\$629M (ver tabla No.1, proyectos resaltados), monto superior al previsto en el escenario base aunque no se cumplió la segunda condición para la aprobación del escenario alto: la ratificación en la Asamblea de los proyectos pendientes por ratificación. De hecho, a mayo de 2010 aún hay un proyecto de la estrategia anterior (2002-2005) pendiente por ratificación; y de los tres proyectos aprobados durante los años 2006 y 2007, uno fue cancelado y uno aún no ha sido ratificado por la asamblea. Los 2 proyectos activos aprobados en 2008 y 2009 aún esperan por ratificación de la Asamblea⁵¹.

3.4 La cartera del sector sin garantía soberana (FOMIN y SCF) aprobada durante el período 2006-2010 alcanzó US\$305,3M—US\$302M de préstamos del SCF, US\$2,7M de donaciones del FOMIN, y US\$550 mil de préstamos de FOMIN. Además se aprobaron

US\$9,3M en donaciones en forma de cooperaciones técnicas—23 operaciones (ver tabla No.1).

- 3.5 Dados los problemas existentes para la ratificación de los préstamos, situación que afecta a otros organismos multilaterales de forma similar, el Banco no ha comenzado a ejecutar aún ninguno de los préstamos con el sector público aprobados durante la estrategia 2006-2010; la cartera en ejecución durante este periodo corresponde a préstamos de estrategias anteriores, algunos préstamos con diez años en ejecución. La necesidad de amplios consensos en la Asamblea para la ratificación de los proyectos ha retrasado la ejecución y se ha traducido en una muy baja eficiencia de la cartera; para el momento en que los préstamos son ratificados su pertinencia ha cambiado, algunos préstamos deben ser modificados y la ejecución debe prepararse desde cero—no tiene sentido para los organismo ejecutores prepararse para la ejecución de proyectos que podrían no ser ratificados o que no se sabe cuándo serán ratificados. Esto ocasiona retrasos adicionales: el tiempo transcurrido entre ratificación y elegibilidad en el caso de Costa Rica es de 16,6 meses mientras que en el resto de países de la región que requieren ratificación el tiempo transcurrido es de 6 meses (ver tabla No. 2)⁵². El problema asociado con la ratificación de los proyectos por parte de la Asamblea fue identificado inicialmente por OVE en la primera Evaluación del Programa de País para Costa Rica para el período 1990-2001, presentado en enero de 2003. Fue reseñado nuevamente en la segunda Evaluación del Programa de Costa Rica para el período 2002-2006, presentado en diciembre de 2006. A pesar de que el Banco tiene un conocimiento amplio y claro de los problemas del país como lo reflejan las notas sectoriales preparadas con antelación a la formulación de la estrategia 2006-2010, aún experimenta retos para trabajar con Costa Rica bajo un esquema político que requiere consensos que toman mucho tiempo en lograrse.
- 3.6 Al comparar a Costa Rica con otros países de la región que requieren ratificación se encuentra que, para el período 2006-2010 y para el momento de cierre de esta evaluación (31 de mayo de 2010), los proyectos en Costa Rica llevaban en promedio 28,4 meses desde su aprobación esperando por ratificación mientras que el resto de los países necesitó en promedio 7,6 meses⁵³. Los proyectos aprobados durante la estrategia anterior, 2002-2006, tomaron 35,1 meses hasta su ratificación por la Asamblea mientras que el resto de los países necesitó en promedio 12,3 meses⁵⁴. Los proyectos aprobados durante el período 1990-2001 tomaron 12,9 meses hasta su ratificación por la Asamblea mientras que el resto de los países necesitó en promedio 10,7 meses (ver tabla No. 2). El proyecto de *Desarrollo Sostenible de la Cuenca Nacional del Río Sixaola* requirió un máximo de 49,8 meses (más de un período presidencial) para su ratificación; este programa fue diseñado para ejecutarse en paralelo junto con el programa de *Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro* en Panamá. Las sinergias entre estos proyectos que podrían haberse logrado no se materializaron producto del retraso en la aprobación y ejecución en el caso del proyecto costarricense.
- 3.7 Sólo un proyecto de inversión fue completado durante el período 2006-2010, el *Programa de Desarrollo del Sector Salud* que excedió en 1,5 meses el tiempo previsto de ejecución de acuerdo con los sistemas de información del Banco—31,5 meses efectivos de ejecución vs. 30 meses previstos de ejecución⁵⁵. Los otros cuatro proyectos de inversión en ejecución tienen rezagos importantes: dos de ellos promedian, a la fecha, 34

meses efectivos adicionales con respecto a la duración prevista para la ejecución en los documentos de préstamo—la *Segunda Etapa del Programa de Administración de Justicia* y el *Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible*—, el proyecto de *Desarrollo Sostenible de la Cuenca Nacional del Río Sixaola* está muy cerca de alcanzar el tiempo previsto de ejecución pero sólo ha desembolsado 3,3% del monto aprobado. Sólo el proyecto para *Regularización de Catastro y Registro* podría ser completado en el tiempo previsto aunque su alcance inicial fue reducido considerablemente luego de su restructuración. De los tres proyectos de inversión ejecutados durante el período 2002-2006, sólo uno se ejecutó en un tiempo efectivo que excedió lo previsto en los documentos de préstamo—un exceso de 32,6 meses.

- 3.8 Aunque las dificultades presentes para la ratificación han afectado la eficiencia en la implementación del programa de asistencia, problemas expuestos en el capítulo II han contribuido también a retrasos en la ratificación y posterior ejecución: dos ejemplos son el CCLIP *Programa de Infraestructura de Transporte* y el *Programa de Regularización de Catastro y Registro*. Otro factor levantado por las unidades ejecutoras entrevistadas es el requerimiento de usar tanto los procesos exigidos por el Banco como los exigidos por la Contraloría General de la República para contratación y adquisición de bienes y servicios; requerimientos que son diferentes y que al sumarse contribuyen a disminuir la eficiencia de la ejecución. Un ejemplo de los problemas que las diferencias en los procesos pueden generar lo representa el *Programa para el Desarrollo del Sector Salud*; este programa declaró desiertas licitaciones y no pudo aprobar consultorías por las inconsistencias existentes entre las exigencias del Banco y la Contraloría Nacional.
- 3.9 Otra medida de eficiencia la constituyen los costos de preparación y ejecución de la cartera. Los costos de preparación por millón aprobado en Costa Rica son similares al promedio de países del CID excluyendo Costa Rica (ver gráfico No.8). Sin embargo, Costa Rica exhibe la mayor proporción de cancelaciones lo cual incrementa sustancialmente el costo promedio de preparación: Costa Rica canceló 46,7% del monto del portafolio aprobado durante el período 2006-2010 y 33,3% del número de proyectos; los otros países del CID que cancelaron operaciones fueron Panamá, que canceló 42,6% del monto pero sólo 4,4% del número de proyectos, y República Dominicana, que canceló 23,8% del monto y 8,3% del número de proyectos (ver tabla No. 3)—los proyectos cancelados por Panamá y República Dominicana corresponden a préstamos de emergencia para enfrentar la crisis financiera mundial. Costa Rica canceló el préstamo de emergencia y un préstamo de inversión de *Alivio a la Pobreza Urbana*. En cuanto a los costos de ejecución, los retrasos en la ratificación y arranque de los proyectos se traducen en costos de ejecución para la cartera con garantía soberana de Costa Rica muy por encima del resto de países CID. Los costos de ejecución acumulados por millón desembolsado acumulado en 2009 fueron 162% superior al promedio de la región excluyendo Costa Rica. La implementación del programa de asistencia a Costa Rica es la menos eficiente de la región (ver figura No. 8). La situación es diferente en cuanto a la cartera sin garantía soberana cuyos costos de ejecución acumulados por millón desembolsado acumulado en 2009 fueron de sólo US\$476 frente a US\$107.237 de la cartera con garantía soberana y que requiere ratificación—el promedio para la cartera sin garantía soberana de la región, excluyendo Costa Rica, es de US\$18.213.

- 3.10 En cuanto a la evaluabilidad de los proyectos, de los 5 proyectos de inversión en ejecución, sólo 3 de ellos tienen indicadores con línea de base y meta asociados al objetivo general que podrían ser usados para evaluar los proyectos en el futuro; esto no quiere decir que el indicador sea apropiado o que los datos estén siendo recogidos. Por ejemplo, sólo el 40% de los indicadores de resultado y 25,7% de los indicadores de producto definidos para los proyectos en ejecución presentan datos de seguimiento en los PPMRs. Esta situación es preocupante ya que, en primer lugar y dada la reticencia de la Asamblea para ratificar los proyectos, la evaluación de estos puede ser usada como evidencia de su efectividad para convencer a la Asamblea de los méritos de proyectos pendientes por ratificación; y en segundo lugar y dado que son muy pocos los proyectos de inversión en ejecución, el Banco debería estar en capacidad de dedicar mayor atención para seguir la evolución de estos proyectos y la posibilidad de que sean evaluados en el futuro.

IV. RESULTADOS

- 4.1 Este capítulo resume la efectividad del Banco o la medida en que el programa de asistencia logró los objetivos planteados. Los resultados se evaluaron a nivel de préstamo. No se hizo el análisis a nivel de sector o ejes temáticos ni a nivel de la estrategia como un todo—teniendo en consideración los resultados acumulados de los programas—debido a que los programas que presentan resultados son muy pocos. Adicionalmente se analizó el impacto de los programas en los pocos casos que lo permitieron, la contribución de largo plazo sobre cambios en condiciones para el desarrollo y la sostenibilidad de los resultados cuando fue posible.

EFFECTIVIDAD, IMPACTO Y SOSTENIBILIDAD

- 4.2 La mayoría de los indicadores definidos en la estrategia para medir avance en las diferentes áreas son irrelevantes ya que las operaciones planteadas o no estaban orientadas a afectar procesos que a su vez alterarían el comportamiento de estos indicadores o, en caso de ser así, no fueron aprobadas, se cancelaron, o aún no han sido ratificadas por la Asamblea y no han comenzado a ejecutarse. En el primer grupo están el caso del gasto de inversión como proporción del presupuesto del gobierno central; el índice de competitividad del crecimiento del *World Economic Forum* (ver cuadro No. 2); las compras nacionales realizadas por empresas en zona franca; el crecimiento de las exportaciones; y hogares en situación de pobreza con acceso a servicios financieros. En el segundo grupo están el caso de: procesos de compras y contrataciones rediseñados; recaudación tributaria como % del PIB; superávit primario; deuda pública como % del PIB, capacidad instalada efectiva del ICE; % de la red vial en buen estado; desempleo abierto por región; y hogares en centros urbanos con necesidades críticas insatisfechas.

1. Fortalecimiento del marco macroeconómico y de gestión del gasto público

a) Desarrollo de Capacidades para la Gestión del Gasto Público.

- 4.3 La ejecución del PRODEV-B aún está en marcha y todavía no hay resultados concretos que mostrar. Con respecto a los productos no financieros, el BID y el Banco Mundial completaron el *Public Expenditure Review* acordado en la estrategia y actualmente, a petición del GCR, el BID y el Banco Mundial están llevando a cabo una evaluación de gasto público y responsabilidad financiera (*Public Expenditure and Financial Accountability*) con la idea de que el GCR adquiriera herramientas para mejorar los sistemas y las prácticas de gestión financiera⁵⁶. El Banco financió, a través del PRODEV-A, la preparación de un modelo de consistencia macroeconómica y de análisis de sostenibilidad de la deuda que le permitió al Ministerio de Hacienda, por primera vez en 2008, la presentación a la Asamblea de un presupuesto plurianual—de esta forma se levanta la restricción que limitaba el análisis de proyectos de inversión a un ejercicio de un año, permitiendo proyectar el impacto de esas inversiones sobre gastos futuros⁵⁷. Estos modelos han despertado además el interés de algunos municipios.

b) Apoyo a la implementación de la reforma fiscal y la formulación de escenarios macroeconómicos

- 4.4 A pesar de que el PBL de *Apoyo a la Modernización Fiscal* no se materializó, el trabajo técnico de preparación de esta operación se ha traducido en apoyo al GCR a nivel técnico para la preparación de la reforma tributaria. El Banco también apoyó al GCR en la remoción de Costa Rica de la lista negra de la OECD, después de que el país fuera señalado en 2009 por esta organización como una de las cuatro jurisdicciones que no se habían comprometido a satisfacer el estándar tributario acordado internacionalmente⁵⁸. Una revisión de agosto de 2010 califica a Costa Rica como una jurisdicción comprometida con el estándar tributario acordado internacionalmente pero que aún no ha avanzado sustancialmente en su implementación⁵⁹. Con respecto a la recaudación tributaria, en los municipios, el ingreso proveniente de impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles se incrementó en promedio 11,5% anual en términos reales entre 2006 y 2009. Los indicadores recopilados por la agencia ejecutora del *Programa de Modernización de Catastro y Registro* no estaban disponibles para verificar si ese incremento está relacionado con el proyecto; sin embargo, una comparación del incremento en la recaudación en los municipios donde se ha adelantado la entrega de las plataformas informáticas indica que entre 2008 y 2009 se observaron incrementos entre 6 y 16 puntos porcentuales en la recaudación con respecto a los municipios que aún no habían recibido las plataformas.
- 4.5 A pesar de que el *Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento* fue cancelado, el GCR enfatizó la “manera ágil y eficiente” como se atendió la solicitud de financiamiento realizada en Octubre de 2008—en un plazo de dos meses el Banco aprobó la solicitud. En opinión del GCR, esta operación generó confianza en los mercados—OVE, sin embargo, no pudo comprobar el efecto del anuncio de esta noticia sobre indicadores de las operaciones en el mercado interbancario de dinero (tasa promedio, cantidad de operaciones o monto de las operaciones).

2. Profundización del modelo de crecimiento e inserción internacional

a) Apoyo al Plan de Desarrollo de Infraestructura

- 4.6 La única operación en el sector eléctrico que se ejecutó en el período de análisis fue la operación sin garantía soberana destinada a mejorar el perfil de la deuda de ICE. Esta operación, por su naturaleza estrictamente financiera, no contribuyó a mejorar directamente el bienestar de la población costarricense porque el préstamo no tenía capacidad para afectar la capacidad de generación eléctrica. La operación permitió retirar US\$381M en deuda con Credit Suisse, OECF, y el BID que vencía en junio 2008, diciembre 2010 y julio 2014 y reemplazarla por un préstamo sindicado entre el BID y Citigroup con un periodo de gracias de 3 años y vencimiento en febrero de 2023 y 2018, respectivamente. El ICE, sin embargo, indica que el apoyo del Banco generó confianza en los mercados de capitales y les permitió prolongar el vencimiento de su deuda. A pesar de que las operaciones de préstamo con el ICE pueden ser estructurada por la banca comercial, el ICE indica que a diferencia de la banca comercial el Banco los apoya con estudios de pre-inversión que la banca privada no está dispuesta a financiar.
- 4.7 Las operaciones destinadas a apoyar la infraestructura vial aún no han sido ratificadas por la Asamblea y no han podido afectar positivamente la calidad de la red. Los problemas de ejecución del FOMIN *Fortalecimiento Institucional del Consejo Nacional de Concesiones* no permitieron que ninguna concesiones recibiera asesoría del proyecto⁶⁰. Aunque se completaron algunas actividades, la transferencia de conocimiento a la institución ha sido limitada y aún requiere trabajo para consolidarse como rector del sistema de concesiones. Este proyecto no alcanzó las metas que se proponía: el número de proyectos concesionados con apoyo del programa no alcanzó la meta de cuatro concesiones para 2010. Una de las recomendaciones hechas en la evaluación anterior era hacer un seguimiento más cercano a este proyecto debido a las dificultades que enfrentaba el Consejo Nacional de Concesiones.

b) Mejora de la Competitividad y Promoción de Encadenamientos Productivos

- 4.8 Ninguno de los proyectos ejecutados durante el periodo fue diseñado para o tenía la capacidad de afectar la competitividad de las empresas costarricenses de forma tal que, en el corto plazo, el índice de competitividad se incrementara en 7,5%; tampoco era razonable esperar un aumento de 30% en las compras nacionales realizadas por empresas en la zona franca o un aumento en las exportaciones de 8% anual—indicadores definidos en la estrategia. Este tipo de indicadores generales y desconectados de las actividades propuestas por el Banco deberían ser evitados en el futuro.
- 4.9 Los proyectos financiados por el Banco en esta área fueron, contrario a la definición de los indicadores de la estrategia, modestos. El *Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible* carece en la práctica de un sistema de seguimiento y monitoreo a pesar de haber sido concebido como una operación piloto. La única evaluación posible deberá necesariamente estar basada en evidencia no cuantitativa y no se podrá determinar si el programa ha logrado el objetivo de incrementar los ingresos y mejorar la calidad de vida de las familias; en este sentido se desaprovechó la oportunidad de generar

información para preparar una evaluación de impacto que pudiese ser usada como evidencia de los beneficios de operaciones con el Banco frente a la Asamblea Legislativa. Anecdóticamente se sabe que el programa ha sido más exitoso en el otorgamiento de *Reconocimientos de Beneficios Ambientales* por el uso de prácticas amigables con el ambiente que en la provisión de asistencia técnica⁶¹. Esto es consistente con que los productores entrevistados para la evaluación intermedia indicaran que ellos perciben ventajas a nivel de mejoras ambientales más que a nivel de aumento de su competitividad. A pesar de que el Banco Nacional de Costa Rica suscribió un acuerdo para abrir una línea de crédito orientada a facilitar el financiamiento de las inversiones requeridas por parte de los productores participantes en el programa, las autoridades indicaron en la evaluación de medio término que la línea no ha sido usada por los productores. El programa ha sido exitoso en cuanto al financiamiento de *Fincas Integrales Didácticas*—que ha generado una demanda superior a lo programado—con la idea de difundir información a otros productores⁶². Sin embargo, la ejecución de capacitaciones para mejorar la competitividad que debe ser impartida a productores, técnicos y proveedores de servicios ha sido lenta.

- 4.10 En el área de acceso a financiamiento, las evaluaciones intermedias de las operaciones de expansión de servicios de crédito para microempresarios rurales—FUNDECOCA y FIDERPAC—muestran que éstas han alcanzado los objetivos que se planteaban⁶³. En el caso de FUNDECOCA, la inyección de fondos permitió incrementar el número de Comités de Crédito Comunal de 38 a 46 y ampliar el número de comunidades rurales servidas de 98 a 114; incrementó el número de créditos de 1374 a 1833 y el tamaño del préstamo promedio de \$640 a \$770; además de este crecimiento logró bajar la cartera morosa de menos de 30 días de 7% a 4,6%—estas cifras corresponden a cambios experimentados entre 2005 y 2006. En 2006 el % de clientes que eran mujeres era de 42% (la meta planteada era 40%). En el caso de FIDERPAC los resultados son un poco más modestos: el número de Comités de Crédito Comunal pasó de 46 a 51 y se amplió el número de comunidades rurales servidas de 160 a 175; se incrementó el número de créditos de 2402 a 2659 y el tamaño del préstamo promedio se redujo de \$550 a \$512, en este caso la cartera morosa de menos de 30 días aumentó—estas cifras corresponden a cambios experimentados entre 2004 y 2005. En 2005 el % de clientes que eran mujeres era de 33% y en 2007 alcanzó 44% (la meta planteada era 40%).
- 4.11 Las CT de FOMIN para la promoción del *factoring* fueron canceladas después de 23,7 meses en promedio de ejecución aunque las líneas de crédito fueron usadas y renovadas en al menos dos oportunidades. El entorno financiero obligó a las empresas a abandonar sus planes de expansión a otros países Centroamericanos.
- 4.12 El proyecto de FOMIN *Promoción del Emprendimiento Dinámico* logró la consolidación de la incubadora para empresas del sector de tecnológico y ha generado suficiente interés por parte de inversionistas para garantizar su continuidad—el número de inversionistas ángeles que forman parte de la red supera la meta en 220%. La red, sin embargo, ha tenido dificultades para alcanzar la meta propuesta con respecto al número de planes de negocio que recibe, que tienen alta calidad para ser presentados a los inversionistas, y que finalmente son financiados por los “ángeles”.

c) Disminución de las brechas regionales para el desarrollo y apoyo al turismo sostenible

- 4.13 El único proyecto en ejecución en esta área es el PDS de la Cuenca Binacional del Río Sixaola pero ha desembolsado menos de 5% de los recursos y no puede ser evaluado todavía.
- 4.14 El proyecto de FOMIN, *Turismo Rural Comunitario en Costa Rica y su Proyección a Centroamérica*, ha logrado algunos avances a pesar de los retrasos en la ejecución de consultorías: se han incorporado nuevos miembros a la red de cooperativas pero la oferta de productos turísticos no se ha incrementado. El proyecto todavía no ha logrado incrementar el número de encadenamientos locales ni el número de empleos directos; sin embargo, gracias a los esfuerzos de comercialización, el número de visitas turísticas se incrementó a pesar de la situación económica desfavorable—las ventas de la agencia ejecutora, COOPRENA, se incrementaron en 214%, un promedio anual de 74% en términos reales, entre 2006 y 2008; aunque el margen de ganancia es aún bajo y no garantiza la sostenibilidad financiera. La comercialización ha estado centrada en afiliados a la red de cooperativas con productos de alojamiento mientras que afiliados que ofrecen tours temáticos han recibido menos atención.

d) Aumento de la capacidad de gestión ambiental

- 4.15 La cooperación técnica no reembolsable destinada a apoyar al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) en la preparación de una operación por US\$24M para su modernización institucional está en proceso de cancelación. La meta planteada por la estrategia—la reestructuración del MINAE en 2010—no se alcanzó.

3. Generación de oportunidades para un crecimiento económico inclusivo

a) Mejorar las condiciones de entorno de los centros urbanos con alta incidencia de pobreza

- 4.16 La operación orientada a alcanzar este objetivo fue cancelada.

b) Apoyo a la puesta en marcha de una Red de Protección Social y Aumento del acceso y relevancia de la educación secundaria y la formación laboral

- 4.17 Los proyectos orientados a apoyar este sector fueron la CT no reembolsable destinada a apoyar el seguimiento y la evaluación del proyecto piloto de Transferencias Condicionadas “Avancemos” y la preparación de un Programa de Desarrollo Social, y la CT no reembolsable destinada a mejorar la enseñanza del inglés como lengua extranjera aún en ejecución.
- 4.18 El indicador definido en la estrategia para medir avance en esta área fue el % de jóvenes del cuartil de menor ingreso que completa la educación secundaria. Este indicador varió de 13,4% en 2006 a 16,1% en 2009 para jóvenes entre 17 y 25 años de edad del cuartil de menores ingresos—una ganancia de 2,7 puntos porcentuales. Para el cuartil de mayores ingresos el indicador varió de 61,0% a 66,7%, una ganancia de 5,7 puntos porcentuales.

- 4.19 La CT contribuyó, gracias al análisis del sistema de pagos del programa Avancemos financiado por la cooperación, a la toma de decisión para seleccionar al IMAS como único operador de Avancemos a partir de 2008. Se generaron estudios orientados a elaborar un inventario y revisión de los trámites y requisitos de los programas sociales selectivos por institución y definir las medidas para simplificar y agilizar estos trámites; se creó un manual para la aplicación de las fichas técnicas de los programas sociales selectivos, y se formuló la estrategia de desarrollo del Sistema de Inclusión y Protección Social. Estos productos deben, sin embargo, implementarse para tener algún impacto sobre la eficiencia y efectividad del gasto público social. La CT también contribuyó al establecimiento del registro único de beneficiarios (RUB) como parte de la reforma de la ley del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). El Sistema de Información para la Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos (SIGIPSS) deberá hacer uso del RUB para identificar su población objetivo. Es de esperarse que la adopción de las recomendaciones de los diferentes estudios generará ganadores y perdedores a nivel institucional y esto puede crear resistencia a nivel político, retrasando la implementación y las ganancias en eficiencia y efectividad de los programas.
- 4.20 Por ejemplo, el programa Avancemos presenta algunos problemas de focalización: de acuerdo con la Encuesta de Hogares de Usos Múltiples de 2009 (EH2009) el 7,4% de los beneficiarios estaba fuera del rango de edad aceptado por la reglas del IMAS—6,4% era menor de 12 años y 1,0% mayor de 25—y el 12,8% de los beneficiarios no estaba inscrito en educación secundaria—esta fracción se incrementó de 11,2% en 2008. Las preguntas en la encuestas de hogares están diseñadas de forma tal que es imposible saber qué porcentaje de los beneficiarios de Avancemos no asiste a ningún nivel de educación⁶⁴. La encuesta revela, además, que el programa no está concentrado en los hogares menos favorecidos; por el contrario, el programa está sesgado hacia familias con ingresos en el percentil 16-20. Una comparación con los programas de transferencia condicionadas de Chile, Brasil, México y Panamá refleja que la focalización de Avancemos es de menor calidad (ver figura No.9).
- 4.21 Un ejercicio preliminar realizado por OVE en relación al impacto que el programa ha tenido sobre la permanencia de jóvenes en la educación secundaria arroja resultados alentadores. El ejercicio indica que Avancemos incrementó el porcentaje de jóvenes de 17 a 25 años de edad que se mantienen en el último año de educación secundaria—académica y técnica—en 20,5 puntos porcentuales en zonas urbanas y 39,8 en zonas rurales⁶⁵. Estos resultados, sin embargo, deben tomarse con cautela. Es un ejercicio preliminar y presenta limitaciones por estar basado en información secundaria recolectada *a posteriori*. La calidad de los datos y el diseño de la encuesta usada (EH2009), especialmente el hecho de que se pregunte si recibe Avancemos sólo a las personas que asisten a alguna institución educativa, dificulta la extracción de conclusiones definitivas. Aunque no todos los beneficiarios logren graduarse, este incremento augura resultados positivos en el futuro⁶⁶.

4. Otros Programas

- 4.22 En el caso de la *Segunda Etapa del Programa de Administración de Justicia*, OVE hizo una evaluación de impacto del programa—que incluye la primera etapa del programa que arrancó en 1996—para estimar el efecto sobre la eficiencia del sistema judicial. La evaluación concluyó que el programa de modernización logró aumentar en 6% la tasa de casos atendidos y redujo en US\$75 el costo por caso tratado. Además de estos resultados documentados en la evaluación de impacto, el programa apoyó la creación de las Casas de Justicia orientadas a aumentar la resolución de conflictos fuera de tribunales: entre 2000 y 2004 las Casas de Justicia recibieron 748 casos para mediación y en el 70% de los casos se llegó a acuerdos entre las partes. En 2006 se atendieron 1596 casos y en el 42,5% de los casos se llegó a acuerdo entre las partes. El programa también contribuyó a aumentar la tasa en la que los casos de pensiones alimentarias son resueltos en las cortes: la tasa de resolución de casos—definida como casos resueltos como fracción de la reserva existente de casos por resolver—pasó de 15,03% en 2004 a 19,2% en 2009, a pesar de que el número de casos entrados en tribunales ha crecido anualmente.
- 4.23 En el caso del *Programa para el Desarrollo del Sector Salud*, el Banco financió diversas actividades orientadas a fortalecer la función rectora del Ministerio de Salud, entre ellas la generación de herramientas como la medición de la carga de enfermedad, estudio de cuentas satélites, encuesta de gasto en salud de los hogares, modelo de demanda y oferta de recursos humanos que permitirían definir prioridades de gasto público en salud y formulación de políticas públicas—además se financiaron diversos talleres de capacitación y un seminario nacional para difundir la información generada y dotación de materiales, mejoras a la infraestructura, y adquisición de equipos⁶⁷. La evaluación final muestra que el 84 y 76% de los entrevistados en las áreas rectoras y direcciones regionales indicaron que el programa había logrado fortalecer la función rectora del Ministerio; sin embargo esta evaluación no muestra evidencia de que se estén usando las herramientas financiadas—es probable que los entrevistados asocien su respuesta a la dotación de materiales, equipamiento y capacitación del personal⁶⁸. De hecho, debido a que el Ministerio de Salud experimentó un cambio organizacional durante la implementación del proyecto, no queda claro—después de reuniones con personal del ministerio—si los avances logrados han sido absorbidos por la nueva estructura y si serán actualizados y usados en el futuro. El proyecto no hizo seguimiento de los indicadores de resultados propuestos en el marco lógico, una oportunidad perdida de generar evidencia ante la Asamblea sobre los méritos de las operaciones con el Banco⁶⁹.

REFERENCIAS

- Agenda Sectorial de Cooperación Internacional 2007-2010*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).
- Aguilar Díaz, Ricardo y Patricia Meneses. “Un Caso de Cooperación Empresa-Universidad”. Instituto Tecnológico de Costa Rica y Corporación Intel.
- Arce, Ronald, Ericka Chacón, Guisella Chaves, and Arianna Tristán. *Estadísticas de Comercio Exterior de Costa Rica 2008*. Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. Dirección de Inteligencia Comercial, 2009.
- Ardanaz, Martín, Carlos Scartascini and Mariano Tomáis. “Political Institutions, Policy Making, and Economic Policy in Latin America.” *IDB Working Papers*. Department of Research and Chief Economist, Inter-American Development Bank, 2010. Series No. IDB-WP-158.
- Arias Sánchez, Oscar. “Hacia la Costa Rica Desarrollada del Bicentenario Programa de Gobierno 2006-2010”. Partido Liberación Nacional (Plataforma Política), 2005.
- Armijos, Ana Lucia (BM-LCSPE), Fernando Straface (BID-Coordinador para Costa Rica) et al. *COSTA RICA: Informe Sobre el Gasto Público Hacia una Mayor Eficiencia en el Gasto*. Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, 2009.
- AVANCEMOS. Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas. Rectoría del Sector Social y Lucha Contra la Pobreza Viceministerio de Desarrollo Social. Costa Rica.
- Ávila Agüero, Dra. Maria Luisa. Introducción a la *Situación de la Salud en Costa Rica: Indicadores Básicos*. Organización Panamericana de la Salud, 2006.
- “Calculating the human development indices.” Technique Note 1 on *Human Development Report 2007/2008*. United Nations Development Program.
<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>.
- Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, 2009. <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/inicio>.
- Chant, Sylvia and Wendy Sigle-Rushton ed. “The Curious Question of Feminising Poverty in Costa Rica: The Important of Gendered Subjectivities.” *New Working Paper Series*. London School of Economics, Gender Institute. ISSN No:1470-8515. 2008.
- Chaves, Guisella , Verónica Cerdas, Karina López, Arianna Tristán y Luis Carlos Vargas. “Estadísticas de Comercio Exterior 2009 de Costa Rica.” Dirección Inteligencia Comercial. Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), 2010.

“Cifras Básicas sobre Fuerza de Trabajo, Julio 2009”. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. <http://www.inec.go.cr/>.

Competitiveness and Science and Math Education: Comparing Costa Rica, El Salvador and Brazil (Recife) to Sweden. Inter-American Development Bank and Hifab International, 2006.

Cordero, Jose and Eva Paus. “Foreign Investment and Economic Development in Costa Rica: The Unrealized Potential.” *Discussion Paper Number 13*. Working Group on Development and Environment in the Americas, 2008.

Cordero, Juan Manuel y Emmanuelle Sánchez-Monin. *Acta de Taller de Cierre. CT 1024 Apoyo a la estrategia de desarrollo social del Gobierno de Costa Rica*. Rectoría Sector Social y Lucha contra la Pobreza. Gobierno de Costa Rica, 2010.

Cornick, Jorge. “Evaluación de la gestión tributaria”. *El Sistema Tributario Costarricense*. Contraloría General de la República de Costa Rica.

Cordero, Juan Manuel, Miguel Gutierrez Saxe, José Andrés Masis, Sandra Piszcz y Virginia Trimarco. “Resumen: Un análisis amplio y objetivo sobre la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales”. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, 1999.

Costa Rica Poverty Assessment: Recapturing Momentum for Poverty Reduction. Poverty Reduction and Economic Management and Human Development Sector Management Units Latin America and the Caribbean Region. World Bank. 2007.

“Costa Rica: Estadísticas de exportación 2006”. Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.

Costa Rica Provee. Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica.
http://www.procomer.com/Ingles/Fomentar-07/fomentar_encadenamiento-07-01.html.

Costa Rica: Staff Report for the 2009 Article IV Consultation and First Review Under the Stand - By Arrangement. Western Hemisphere Department, International Monetary Fund, 2009.

Costa Rica: Staff Report for the Second Review Under the Stand - By Arrangement. Western Hemisphere Department, International Monetary Fund, 2010.

Country Commerce: Costa Rica, Nicaragua, Panama. Economist Intelligence Units Country Reports, 2009. <http://www.store.eiu.com>.

“Country Economy Profiles: Costa Rica.” *The Global Competitiveness Report 2009-2010*. World Economic Forum, 2009.

Country Finance: Costa Rica. Economist Intelligence Units Country Reports, 2010.
<http://www.store.eiu.com>.

Country Profile: Costa Rica 2006. Economist Intelligence Units Country Reports.
<http://www.store.eiu.com>

Country Profile: Costa Rica 2007. Economist Intelligence Units Country Reports.
<http://www.store.eiu.com>.

Country Profile: Costa Rica 2008. Economist Intelligence Units Country Reports.
<http://www.store.eiu.com>.

Country Report: Costa Rica. The International Bank for Reconstruction and Development.
World Bank, 2010.

Demir, Firat. "Macroeconomic Uncertainty and Private Investment in Argentina, Mexico and Turkey." *Applied Economics Letters* 16(6): 567-571. Department of Economics, University of Oklahoma, 2009.

Dengo Obregón, Jorge Manuel. Anexo de *Plan Nacional de Desarrollo*. Gobierno de Costa Rica 2006-2010.

Doing Business: Costa Rica. The International Bank for Reconstruction and Development.
World Bank, 2009.

"El Futuro en Manos de Costarricenses". *Costa Rica: Documento de Diálogo de Políticas*.
Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

Encuesta de Gasto en Salud en los Hogares. Programa Desarrollo del Sector de Salud, Ley 8403.
Componente Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Salud, 2008.

Espinoza Aguirre, Azálea. *Estudio de Carga de Enfermedad en Costa Rica, 2005*. Programa
Desarrollo del Sector de Salud, Ley 8403. Componente Fortalecimiento Institucional del
Ministerio de Salud.

"Estadísticas de Exportación 2003". Presentación de la Promotora de Comercio Exterior de
Costa Rica.

Estadísticas Sectoriales en Costa Rica 2004-2007. Sector de Seguridad Ciudadana. Ministerio de
Planificación Nacional y Política Económica.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009. Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL).

Ernst, Christoph and Diego Sánchez-Ancochea. “Off shoring and employment in the developing world: The case of Costa Rica.” *Employment Sector Employment Working Paper No. 4*. Employment Analysis and Research Unit, International Labour Office, 2008.

Evaluación de Programa de País Costa Rica: 2002-2006. Oficina de Evaluación y Supervisión, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

Fallas Calderón, Luis Alberto et al. “Plan Nacional de Inversión Pública 2009-2010”. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. <http://www.mideplan.go.cr>.

“Fe de erratas”. *Plan Nacional de Desarrollo: Jorge Manuel Dengo Obregón Periodo 2006-2010*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. <http://www.mideplan.go.cr/cedop/DOCUMENTOS/pnd2006-2010.pdf>

Foreign Investment and Sustainable Development: Lessons from the Americas. Working Group on Development and the Environment in the Americas. Heinrich Böll Foundation North America, 2008. <http://ase.tufts.edu/gdae/WGOverview.htm>.

Gindling, T.H and Luis Oviedo. *Single Mothers and Poverty in Costa Rica*. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor. Discussion Paper No. 3286.

Guasch, Jose Luis, Jose Guilherme Reis, et al. *Costa Rica Competitiveness Diagnostic and Recommendations*. Finance & Private Sector Poverty Reduction and Economic Management Department, Latin America and Caribbean. World Bank. Report No. AAA39 – CR.

Gutiérrez Saxe, Miguel y Fernando Straface ed. *Democracia Estable ¿Alcanza? Análisis de la Gobernabilidad en Costa Rica*. Publicaciones Especiales sobre el Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo.

Haskel, Jonathan E., Sonia C. Pereira and Matthew J. Slaughter. “Does Inward Foreign Direct Investment Boost the Productivity of Domestic Firms?” *NBER Working Paper Series*. National Bureau of Economic Research, 2002. <http://www.nber.org/papers/w8724>.

Hernandez V., Jorge y Francisco Gamboa. *Balance de las Zonas Francas: Beneficio Neto del Régimen para Costa Rica 2004-2008*. Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, 2009.

Herrera, Santiago and Gaobo Pang. “Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach.” *Policy Research Working Paper*. World Bank, 2005. Paper No. 3645.

Herrero, Fernando y Guillermo Monge. “Grandes retos de la política tributaria costarricense”. *El Sistema Tributario Costarricense*. Contraloría General de la República de Costa Rica.

“*Indicadores Básicos de Costa Rica 2008*”. Dirección de Vigilancia de la Salud del Ministerio de Salud y Organización Panamericana de la Salud, 2009.

Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada. Universidad de Costa Rica Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR), 2006.

“Informe de Labores 2008”. *Contraloría de Servicios del Poder Judicial*. Gobierno de Costa Rica. http://www.poder-judicial.go.cr/contraloria/documentos_de_interes.htm.

“Informe Final: Situación Actual del Servicio de Alcantarillado Sanitario y de Tratamiento de las Aguas Servidas”. *Estudio del Proyecto de Saneamiento de la Provincia de Heredia Costa Rica*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

Informe Final: Etapa ‘Acompañamiento en la Implementación del Cambio Organizacional del Ministerio de Salud. Proceso de Desarrollo Organizacional Ministerio de Salud de Costa Rica, 2008.

“Informe Final: Gestión de Infraestructura Vial, Desarrollo Sostenible y Equidad en el 2006”. *Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación de Desarrollo Humano Sostenible*. Lanamme-UCR.

International Bank for Reconstruction and Development Country Partnership Strategy for the Republic of Costa Rica. World Bank. Report No. 43276-CR. 2008.

Lizano, Eduardo y Grettel López ed. “Régimen Cambiario en Costa Rica”. *Estudio Anual 2006*. Academia de Centroamérica.

“Medición de la Pobreza Método de la Línea de Pobreza”. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Mesalles, Luis y Oswald Céspedes. Obstáculos al Crecimiento Económico de Costa Rica. *Estudio Anual 2009*. Academia de Centroamérica.

Monge González, Ricardo. “Banca de desarrollo y pymes en Costa Rica”. Financiamiento del Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas: 2009.

Muñoz Calvo, Ronny Ricardo et al. “Informe Final: Componente sobre Fortalecimiento del Ministerio de Salud para ejercer la Función Rectora”. Programa de Desarrollo del Sector de Salud. Ministerio de Salud de Costa Rica y Banco Interamericano de Desarrollo, 2008.

Nelson, Roy. “Meeting the Challenge of Globalization in Costa Rica.” Wiley InterScience, 2008. <http://www.interscience.wiley.com>.

Pflücker, Hernán. *Informe de Evaluación de la Capacidad Institucional de las Agencias Ejecutoras MOPT - Dirección de Caminos & CONAVI – Subsidiaria del MOPT*. Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Gobierno de la República de Costa Rica, 2008.

“Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010.” Gobierno de Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2009.

Proyecto entre el Ministerio de Salud de la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (No.1451-OC-CR). Dirección Informática Unidad de Sistemas de Información Institucional.

Resumen y Caracterización de las Principales Fuentes de Cooperación Internacional. Área de Cooperación Internacional, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2007.

Rodríguez Clare, Andrés. “Costa Rica’s Development Strategy Based on Human Capital and Technology: How it got there, the Impact of Interim and Lessons for other Countries.” *Human Development Report of 2001*. United Nations Development Program.

Rojas, Mariola, Sandra Jiménez y Miryam Cruz. *La Violencia Social en Costa Rica*. Ministerio de Salud, Organización Panamericana de la Salud y la Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, 2004.

Sauma, Pablo. “Informe Final: Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: Lecciones aprendidas y principales desafíos de menor crecimiento”. *Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Estado de la Nación.

“Section 1: Institutions.” *The Global Competitiveness Report 2009-2010*. World Economic Forum 2009.

Sistema de Información Nacional de Recursos Humanos en Salud y una Propuesta para el Análisis de la Situación Actual y Futura de la Oferta y Demanda Nacional de Recursos Humanos en Salud. Programa Desarrollo del Sector de Salud, Ley 8403. Componente Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Salud, 2008.

Soley Pérez, Tomás. *La Industria de Seguros en Costa Rica: Consideraciones en Torno a su Regulación*. Superintendencia de Pensiones. Departamento de Estudios Especiales y Valoración de Riesgo, 2003.

Status of Projects in Execution – FY09. Latin America and the Caribbean Region Country: Costa Rica. Operations, Policy and Country Services, World Bank, 2009.

Straface, Fernando et al. “BID: Estrategia de país con Costa Rica (2006-2010)”. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

“The Impact of Intel in Costa Rica: Nine Years after the Decision to Invest.” *Investing in Development Series*. Multilateral Investment Guarantee Agency. World Bank, 2006.

Vaglio Muñoz, Jaime, ed. María Elena González Quesada et al. “Compendio de Datos Actualizados del País”. Anuario Estadístico 2008.

“Venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica”. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Watkins, Kevin et al. “Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua”. *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

World Data on Education: Costa Rica 2006/07. UNESCO-IBE. <http://ibe.unesco.org>.

ANEXO

Figura No.1

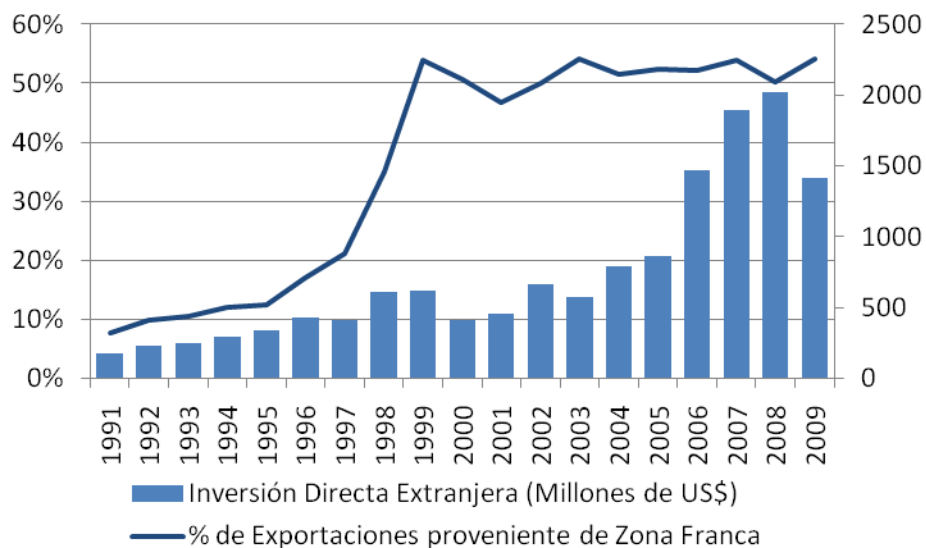


Figura No. 2

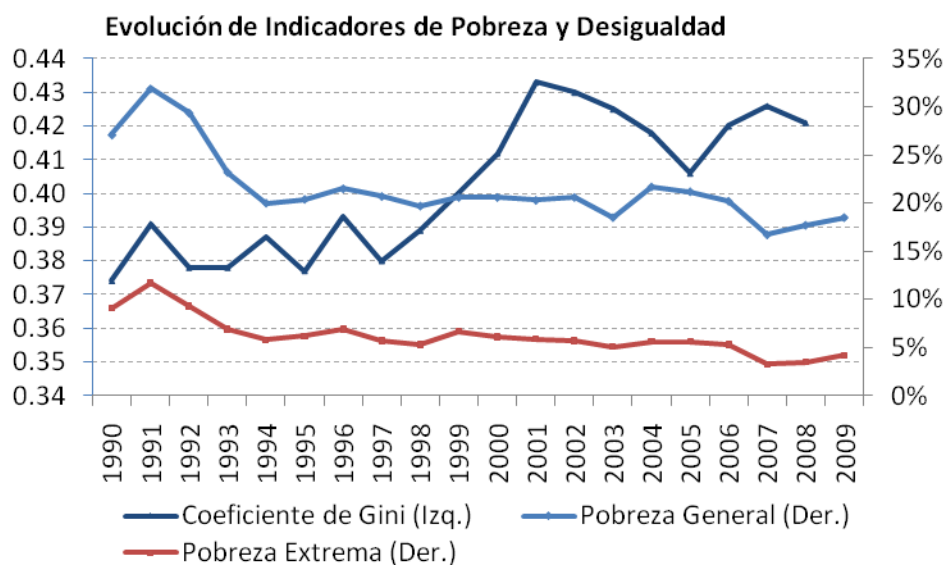


Figura No. 3

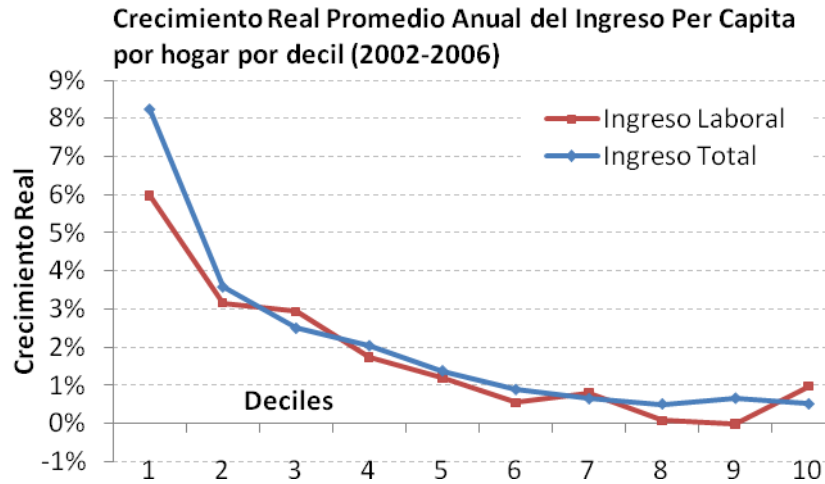


Figura No. 4

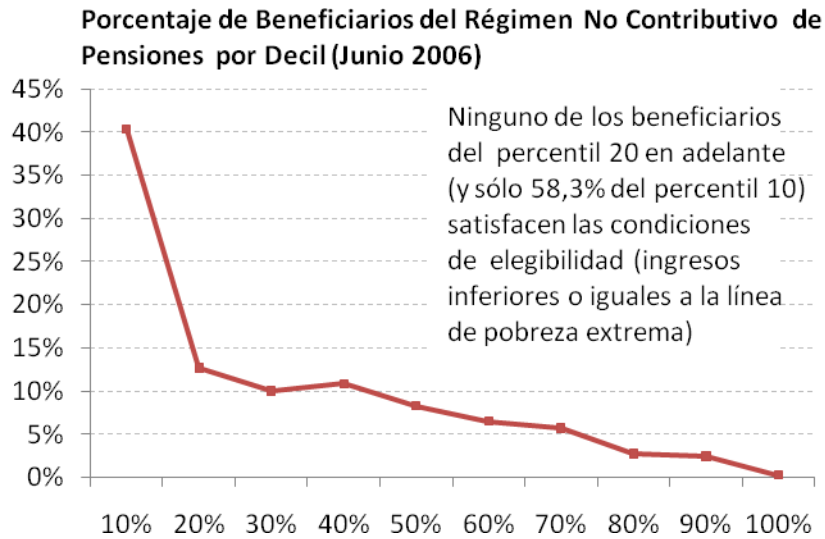


Figura No. 5

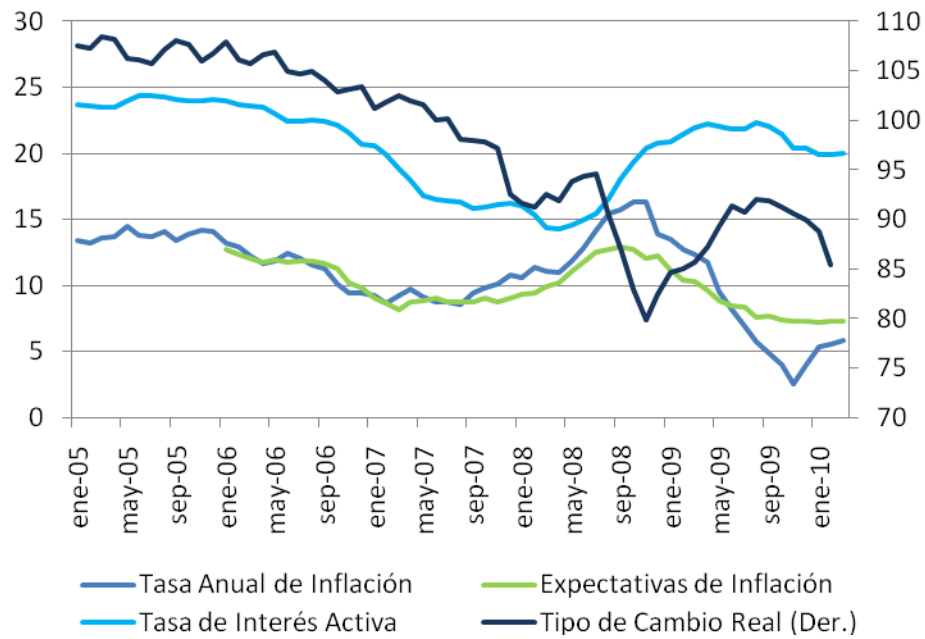


Figura No. 6

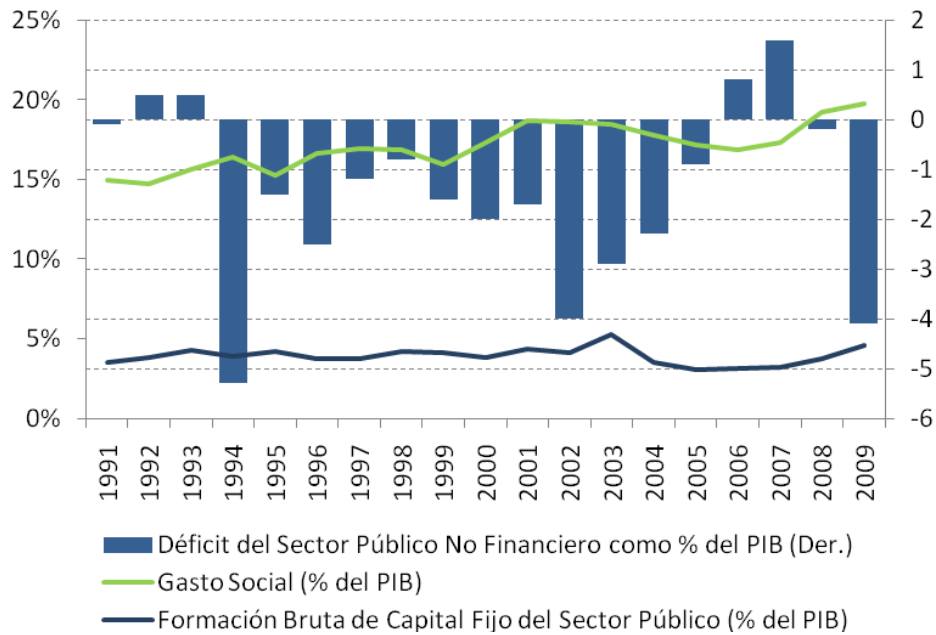


Figura No. 7

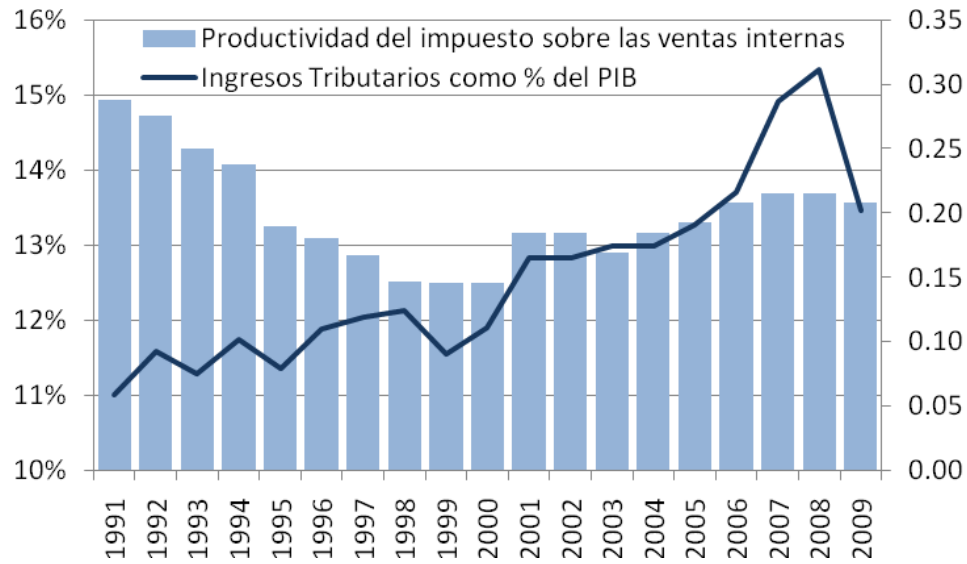


Figura No. 8

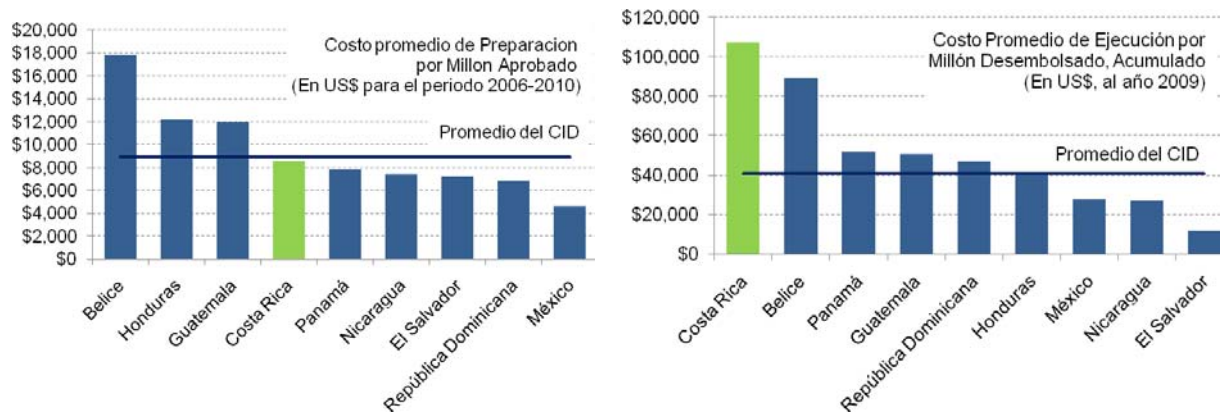
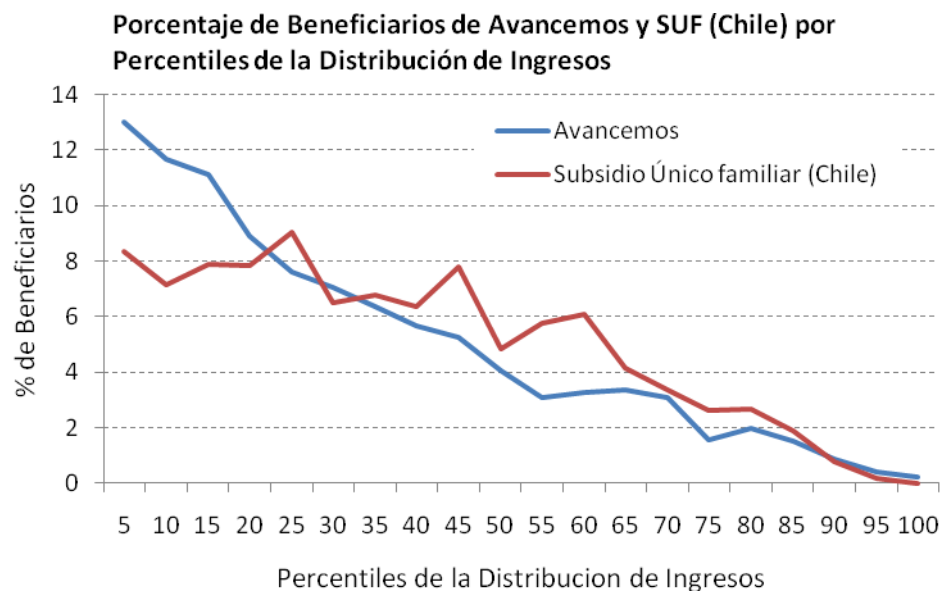


Figura No. 9



Cuadro No. 1. Proceso Legislativo en Costa Rica

El sistema político costarricense pasó de ser un sistema bipartidista hasta mediados de los 90s a ser un sistema pluripartidista: el número de actores políticos se ha incrementado aumentando los costos de transacción en la negociación de consensos; mientras en 1990 los dos partidos mayoritarios concentraban el 88% de los votos en la Asamblea (95% de los escaños), en 2010 los dos partidos mayoritarios acumularon 55% de los votos (61% de los escaños). Las reglas que rigen la dinámica parlamentaria, sin embargo, no se han adaptado a la nueva realidad y las minorías parlamentarias pueden recurrir al reglamento para demorar las discusiones en la Asamblea al punto de paralizar las propuestas del ejecutivo como ha ocurrido con la reforma fiscal en los últimos cuatro mandatos presidenciales; por ejemplo, aprovechando el uso de palabra y el tiempo de discusión asignado por moción presentada o enmienda propuesta, los legisladores pueden prolongar las discusión por tanto tiempo como enmiendas se propongan (15 minutos por cada moción presentada o enmienda propuesta). Entre 1986 y 1998, el porcentaje de aprobación de iniciativas legislativas propuestas por el Poder Ejecutivo en Costa Rica era la más baja de la región; sólo 41% de esas iniciativas fueron aprobadas durante ese periodo (Payne 2006). Entre 2006 y 2009 ese porcentaje bajó a 31% (Straface 2010).

Otro factor que afecta el proceso legislativo es la prohibición de la reelección inmediata de los legisladores (sólo es posible la reelección alterna), lo cual dificulta el desarrollo de carreras parlamentarias y la especialización de legisladores: 87% de los legisladores del período 2006-2010 no tenían experiencia legislativa previa lo que significa que la mayoría debe aprender las reglas de juego; además, por ser una asamblea pequeña—la más pequeña de la región—los legisladores deben participar en múltiples comisiones, hasta 9 comisiones distintas, en un ambiente donde hay muy pocos legisladores para hacer todo el trabajo legislativo. Adicionalmente, los políticos que deseen continuar su carrera no dependen del presidente de turno (que tampoco puede reelegirse) para avanzar y como consecuencia tienden a preferir agendas particulares sobre agendas nacionales lo que conduce a un deterioro de las lealtades partidistas: 52% de los proyectos presentados en el período 2006-2009 fueron de carácter local o sectorial.

Otra forma que las minorías parlamentarias tienen para detener el proceso legislativo es haciendo uso de la Sala IV. Desde 1989, cuando se modificó la Constitución y se creó la Sala IV dentro de la Corte Suprema con jurisdicción sobre los asuntos específicos que involucran a la Constitución y la violación de los derechos constitucionales, los legisladores y ciudadanos particulares han acudido a la Sala IV para impugnar la constitucionalidad de la legislación propuesta. Esto ha sido un factor importante en la disminución del ritmo de las reformas. La Sala IV recibe en promedio 330 expedientes al año y le toma 22 meses en promedio resolver los casos.

Cifras estimadas por Straface indican que a partir de 1994 la aprobación de una ley en Costa Rica requiere, en promedio, 600 días. Esta situación ha conducido a que la producción de nuevas leyes sea muy baja y que la gran mayoría—80%—de las disposiciones del período 2007-2009 corresponda a la aprobación de instrumentos internacionales y modificaciones de normas existentes.

Cuadro No. 2. Selección de Indicadores de Resultados

Uno de los indicadores seleccionados para medir resultados en el sector de *Profundización del modelo de crecimiento e inserción internacional*, específicamente en el área de *Mejora de la competitividad y promoción de encadenamientos productivos*, fue el Índice de Competitividad del Crecimiento del *World Economic Forum* (WEF). La Estrategia planteaba lograr un aumento de 10% en el índice al llevarlo de 3,72 en 2005 a 4 en 2010—este incremento en realidad es de 7,5%.

Un análisis detallado de este indicador muestra que, a pesar de ser muy conveniente, es poco apropiado para medir resultados en esta área específica de intervención del Banco. Este índice está construido sobre la base de tres pilares: y el progreso tecnológico; la calidad de las instituciones públicas, que deben garantizar el respeto al Estado de Derecho; y el ambiente macroeconómico, que debe ser estable para favorecer el crecimiento. Estos tres pilares son medidos a través de tres índices: el índice de tecnología, el índice de instituciones públicas, y el índice del ambiente macroeconómico; que son pesados de forma diferente dependiendo de si el país es considerado “core innovator” o no—el criterio depende del número de patentes registradas en los Estados Unidos provenientes del país por millón de habitantes y el umbral es 15 patentes al año por millón; Costa Rica registró cero patentes en 2005. El índice de tecnología para no “core innovators” está compuesto por 18 sub-indicadores y la información proviene tanto de datos duros—por ejemplo, la tasa bruta de escolarización terciaria—como de información recolectada a través de la encuesta realizada anualmente por el WEF—por ejemplo, “¿Están las leyes relacionadas con las TIC (el comercio electrónico, firmas digitales, protección de los consumidores) bien desarrolladas y aplicadas?”. El índice de instituciones públicas está compuesto por 7 sub-indicadores y el índice del ambiente macroeconómico por 10 sub-indicadores.

El Índice de Competitividad del Crecimiento es un índice bastante complejo y sujeto a variaciones provenientes de 35 sub-indicadores, la mayoría de ellos sin relación alguna con los programas propuestos por el Banco en el área de *Mejora de la competitividad y promoción de encadenamientos productivos*. Esos 35 sub-indicadores se presentan a continuación:

1. ¿Cuál es la posición de su país en tecnología con respecto a los líderes mundiales?
2. ¿Las empresas en su país no está interesadas/no son agresivas en la absorción de nuevas tecnologías?
3. ¿Cuánto gastan las empresas de su país en I + D en relación con otros países?
4. ¿Cuál es el alcance de la colaboración empresarial en I + D con las universidades locales?
5. Patentes concedidas anualmente en EEUU por millón de habitantes
6. Tasa bruta de matriculación terciaria en el año más reciente disponible
7. ¿Es la inversión extranjera directa en su país una importante fuente de nueva tecnología?
8. ¿Es el licenciamiento de tecnología extranjera en su país un medio común de adquirir nueva tecnología?
9. ¿Qué tan extenso es el acceso a Internet en las escuelas?
10. ¿Hay suficiente competencia entre los proveedores de internet en su país para garantizar alta calidad, interrupciones poco frecuentes y bajos precios?
11. ¿Son las TIC una prioridad general para el gobierno?
12. ¿Son los programas de gobierno exitosos en la promoción del uso de las TIC?
13. ¿Están las leyes relacionadas con las TIC (el comercio electrónico, firmas digitales, protección de los consumidores) bien desarrolladas y aplicadas?
14. Abonados celulares móviles por cada 100 habitantes
15. Usuarios de Internet por cada 10.000 habitantes
16. Servidores de Internet por cada 10.000 habitantes
17. Líneas telefónicas fijas por cada 100 habitantes
18. Computadoras personales por cada 100 habitantes
19. ¿Es el poder judicial en su país independiente de las influencias políticas de miembros del gobierno, ciudadanos o empresas?
20. ¿Están los activos financieros y la riqueza claramente delineados y bien protegidos por la ley?
21. ¿Es su gobierno neutral entre los oferentes a la hora de decidir sobre los contratos públicos?
22. ¿La delincuencia organizada impone costos importantes para las empresas?
23. ¿Cuán frecuentemente se pagan sobornos en relación con permisos de importación y exportación?
24. ¿Cuán frecuentemente se pagan sobornos a la hora de conectar los servicios públicos?
25. ¿Cuán frecuentemente se pagan sobornos en relación con los pagos anuales de impuestos?

26. ¿Es probable que la economía de su país entre en una recesión el próximo año?
27. ¿La obtención de crédito para su empresa se ha hecho más fácil o más difícil en el último año?
28. Déficit o superávit público
29. Tasa de ahorro nacional
30. Inflación
31. Tipo de cambio real en relación a los Estados Unidos
32. Diferencia entre la tasa de interés activa y pasiva
33. Deuda pública
34. Calificación crediticia otorgada por la publicación *Institucional Investor* al país
35. ¿Es la composición del gasto público en su país un desperdicio, o se proporcionan bienes y servicios necesarios no previstos por el mercado?

En importante mencionar que la composición de este índice ha variado al incluir o eliminar sub-indicadores y que podría no ser comparable de un año a otro. Además, que el Índice de Competitividad del Crecimiento fue sustituido en 2006 por el Índice de Competitividad Global compuesto por 116 sub-indicadores.

El objetivo del área *Mejora de la competitividad y promoción de encadenamientos productivos* era “fortalecer los encadenamientos entre los sectores más dinámicos de la economía costarricense [turismo, electrónica, servicios, tecnología] y el resto del sistema productivo, especialmente las PYMES” y para esto se planteaban como políticas transversales y sectoriales: “aumentar la capacidad del sector financiero de irrigar recursos al sistema productivo, especialmente a las PYMES” y “mejorar el ambiente para la innovación e inversión en ciencia y tecnología”.

Al analizar el primer grupo de políticas, el diagnóstico de la Estrategia identificaba a “la marcada segmentación entre las condiciones de préstamos en moneda local y en moneda extranjera”, “el débil desarrollo del sistema de garantías junto con las exigencias normativas de la Superintendencia General de Entidades Financieras”, y “el desplazamiento que [los préstamos para financiar el déficit del Estado] genera sobre el crédito al sector privado” como las principales razones que generaban los problemas de acceso a financiamiento. Las actividades propuestas por la Estrategia relacionadas con mejoras de acceso a financiamiento son descritas en ¶2.15 (factoring, expansión de servicios de crédito para microempresarios rurales, factibilidad de un acelerador de empresas, un programa para la promoción de la franquicia como forma de crecimiento; y un programa de promoción de empresas PYME de base tecnológica que incluye un componente para la creación de una red de inversionistas ángeles). De los 35 indicadores que componen al Índice de Competitividad del Crecimiento propuesto como indicador de resultado en esta área, sólo 2 de ellos (27 y 32) están relacionados con mejoras al acceso a financiamiento. Es poco probable, sin embargo, que los dos sub-indicadores sean afectados por las operaciones propuestas: en el caso del primero—“¿La obtención de crédito para su empresa se ha hecho más fácil o más difícil en el último año?”—la población objetivo de las operaciones propuestas (microempresarios rurales, franquiciados, empresas en nacimiento) no corresponde a las empresas que son encuestadas anualmente por el WEF. En el caso del segundo—diferencia entre la tasa de interés activa y pasiva—ninguna de las operaciones propuesta por el Banco tenía capacidad de modificar esta brecha.

En cuanto a “mejorar el ambiente para la innovación e inversión en ciencia y tecnología”, el Banco propuso, dentro del *Programa de Inversiones Productivas para apoyar la Competitividad*, el *Proyecto de Ciencia y Tecnología para la Competitividad*. De los 35 indicadores que componen al Índice de Competitividad del Crecimiento propuesto como indicador de resultado en esta área, sólo 2 de ellos (3 y 4) podrían estar relacionados con actividades propuestas en esta operación—¿Cuánto gastan las empresas de su país en I + D en relación con otros países? y ¿Cuál es el alcance de la colaboración empresarial en I + D con las universidades locales?.

En ambos casos, la capacidad de que estos sub-indicadores lograran mover el indicador propuesto a la meta propuesta para el 2010 era nula. Los indicadores relacionados con mejoras al acceso a financiamiento tienen un peso individual de 2,38% y 1,98% sobre el Índice de Competitividad del Crecimiento propuesto y los asociados a ciencia y tecnología de 0.26% cada uno.

Si estos 4 sub-indicadores alcanzasen el valor máximo encontrado dentro de la muestra de países analizados, lograrían mover el indicador de 3,72 a 3,81 bajo el supuesto de que los demás sub-indicadores no varían (valor inferior al planteado como meta en 2010).

Tabla No. 1. Operaciones Aprobadas durante la Estrategia 2006-2010

Línea estratégica 1: Fortalecimiento del marco macroeconómico y de gestión del gasto público								
Sector 1.1. Desarrollo de capacidades para la gestión del gasto público								
Número	Nombre	Tipo	Año	Monto original aprobado (US\$)	Monto actual aprobado (US\$)	Estado	% desembolsado (mayo10)	Previsto en la Estrategia
CR-T1027	Revisión Integral del Gasto Público en Costa Rica	Donación	2006	83.510	83.510	Activo	90,40%	X
CR-T1029	Programa de Mejoramiento de la Eficiencia de la Gestión Pública	Donación	2008	1.600.000	1.600.000	Activo	21,82%	X
Sector 1.2. Apoyo a la implementación de la reforma fiscal y la formulación de escenarios macroeconómicos								
CR-L1033	Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento de Costa Rica	Préstamo	2008	500.000.000		Cancelado		
Línea estratégica 2: Profundización del modelo de crecimiento e inserción internacional								
Sector 2.1. Apoyo al Plan de Desarrollo de Infraestructura								
CR-L1009	Primer Programa de Desarrollo Sector Eléctrico 2008-2011	Préstamo	2007	250.000.000	250.000.000	Activo	0,00%	X
CR-L1022	Primer Programa de Infraestructura Vial	Préstamo	2008	300.000.000	300.000.000	Pendiente por ratificación	0,00%	X
CR-L1023	Programa Red Vial Cantonal	Préstamo	2008	60.000.000	60.000.000	Pendiente por ratificación	0,00%	X
CR-L1012	Refinanciamiento de la Deuda de ICE	Préstamo	2007	171.000.000	171.000.000	Completo	100,00%	X SCF
CR-L1037	Ampliación del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría	Préstamo	2009	45.000.000	45.000.000	Activo	0,00%	SCF
CR-T1017	Estudios Complementarios Proyecto Hidroeléctrico El Diquís (Boruca - Veraguas)	Donación	2006	1.500.000	1.500.000	Activo	18,36%	X

CR-T1030	Fortalecimiento de ICE y otros Estudios Técnicos	Donación	2007	500.000	500.000	Activo	91,27%	X
CR-T1037	Apoyo a la Preparación del Programa de Infraestructura Vial	Donación	2007	1.500.000	1.500.000	Activo	57,50%	X
CR-T1034	Programa de Agua Potable y Saneamiento para el Nivel Subnacional	Donación	2008	1.413.920	1.413.920	Activo	19,68%	X
Sector 2.2. Mejora de la competitividad y promoción de encadenamientos productivos								
CR-L1010	Banco Nacional de Costa Rica – TFFP	Préstamo	2007	40.000.000	40.000.000	Activo	0,00%	SCF
CR-L1020	Banco Improsa S.A. – TFFP	Préstamo	2007	5.000.000	5.000.000	Activo	0,00%	SCF
CR-L1021	Banco de Costa Rica – TFFP	Préstamo	2007	40.000.000	40.000.000	Activo	0,00%	SCF
CR-L1027	Banco Lafise Costa Rica - TFFP	Préstamo	2008	1.000.000	1.000.000	Activo	0,00%	SCF
CR-S1005	Profundización de la Diversificación Agrícola	Préstamo	2006	550.000	550.000	Activo	85,49%	FOMIN
CR-M1012	Fortalecimiento y Crecimiento de la PyME por medio de franquicias	Donación	2008	644.120	620.900	Activo	8,57%	X FOMIN
CR-M1013	El Mercado Central como Motor de Desarrollo Económico y Cultural en Alajuela	Donación	2008	673.000	673.000	Activo	0,00%	FOMIN
CR-M1007	TIC para el Desarrollo de Eco-PYME de los Sectores Agro y Forestal	Donación	2007	135.500	125.000	Activo	75,28%	FOMIN
CR-M1014	Fomento de las Exportaciones de las PYME por medio de las TICA EXPORTA 2.0	Donación	2009	195.000	195.000	Activo	0,00%	FOMIN
CR-T1026	Evaluación Sistema Nacional Innovación: Marco Institucional. Legal y Reglamentario	Donación	2007	45.000	45.000	Completo	100,00%	X
CR-T1028	Sistema Nacional de Innovación	Donación	2007	17.192	18.221	Completo	100,00%	X
CR-T1047	Incubadora de Empresas Tecnológicas en INBio	Donación	2008	80.000	80.000	Activo	96,52%	X

CR-T1018	Mercado Laboral en Costa Rica: Análisis Dinámica de Género y Grupos Minoritarios	Donación	2006	39.050	18.628,19	Completo	100,00%	X
CR-T1046	Optimización Tecnológica y Escalamiento Productivo del Pargo la Mancha	Donación	2008	80.000	80.000	Activo	62,36%	
CR-T1044	Apoyo para la regulación y supervisión del mercado de seguros de Costa Rica	Donación	2008	39.179	39.178	Completo	100,00%	
CR-T1059	Colaboración SABESP - AyA en Gestión Empresarial de Proyectos.	Donación	2009	18.700	18.700	Activo	42,90%	

Sector 2.3. Disminución de las brechas regionales para el desarrollo y apoyo al turismo sostenible

CR-L1001	Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas	Préstamo	2006	19.000.000	19.000.000	Pendiente por ratificación	0,00%	X
CR-M1006	Turismo Rural Comunitario en Costa Rica y su Proyección a Centroamérica	Donación	2006	1.092.048	1.062.048	Activo	51,49%	X FOMIN
CR-T1019	Desarrollo Sostenible de las Regiones de Chorotega y Huetar Norte	Donación	2007	600.000	2.237	Completo	100%	X
CR-T1021	Planes Turismo Sostenible y Diseño de Inversiones en Áreas Silvestres Protegidas	Donación	2007	240.000	232.519	Completo	100%	X

Sector 2.4. Aumento de la capacidad de gestión ambiental

CR-T1023	Planes Directivos para el Manejo Costero Integrado en Puntarenas	Donación	2006	250.000	245.433	Completo	100,00%	X
CR-X1003	PDF-B Manejo de Recursos Marinos y Costeros en Puntarenas	Donación	2007	250.000	232.800	Completo	100%	X
CR-T1025	Capacidades de Gestión Ambiental en el Ministerio de Ambiente y Energía	Donación	2006	148.000	148.000	Activo	46,51%	X

Línea estratégica 3: Generación de oportunidades para un crecimiento económico inclusivo

Sector 3.1. Mejorar las condiciones de entorno de los centros urbanos con alta incidencia de pobreza

CR0145	Alivio a la Pobreza Urbana	Préstamo	2006	50.000.000		Cancelado		X
--------	----------------------------	----------	------	------------	--	-----------	--	---

Sector 3.2. Apoyo a la puesta en marcha de una Red de Protección Social y Aumento del acceso y relevancia de la educación secundaria y la formación laboral								
CR-T1024	Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Social	Donación	2006	300.000	300.000	Activo	85,73%	X
CR-T1055	Mejora de la Calidad de la Enseñanza del Inglés como Lengua Extranjera	Donación	2009	1.500.000	1.500.000	Activo	67,3%	
CR-T1060	Desarrollo de habilidades para mejorar la vinculación Universidad - Empresa	Donación	2009	34.370	34.370	Activo	0,00%	X
Otros programas								
CR-T1041	Apoyo para Atender la Emergencia por Inundaciones	Donación	2007	200.000	200.000	Completo	100,00%	
CR-T1048	Apoyo para Atender los Daños Causados por la Tormenta Alma	Donación	2008	200.000	200.000	Completo	100,00%	
CR-T1058	Cooperación Técnica No Reembolsable para atender daños por terremoto en CR	Donación	2009	200.000	200.000	Completo	100,00%	

Fuente: elaboración propia

Tabla No. 2. Tiempos para Ratificación y Elegibilidad en Costa Rica

Programa de País	Países	Aprobación-Ratificación (meses)	Ratificación-Elegibilidad (meses)
1990-2001	CR	12,89	28,69
	ES, HO, NI, DR, GU, BL	10,70	13,78
2002-2006	CR	35,10*	19,97
	ES, HO, NI, DR, GU, BL	12,29	15,15
2006-2010	CR	28,41**	ND**
	ES, HO, NI, DR, GU, BL	7,60	6,04

(*) 1 de los 4 préstamos aprobados aún sin ratificar al 31 de mayo de 2010

(**) 4 de los 4 préstamos aprobados aún sin ratificar al 31 de mayo de 2010

Notas: Cuando la fecha de ratificación no está disponible en los sistemas del Banco se usa como *proxy* la fecha de la firma del contrato de préstamo. En el caso de Belice, sólo se consideran los préstamos sujetos a ratificación (mayores a US\$5M).

Tabla No. 3. Cancelaciones de Proyectos Aprobados durante los Respectivos Períodos

		Número Préstamos aprobados*	Monto original Préstamos aprobados (US\$)*	Número Préstamos cancelados al 100%	% Monto total cancelado (parcial y total)	Monto cancelado (US\$)
1990-2001	CR	13	1.293.710.000	0	24,07%	311.390.784
	CID menos CR	219	24.020.463.131	5	31,19%	7.492.234.517
	BL	7	101.733.000	0	5,14%	5.225.743
	DR	18	1.097.452.000	0	13,17%	144.585.383
	ES	33	1.927.534.000	1	6,62%	127.687.450
	GU	25	1.328.836.300	2	17,52%	232.830.965
	HO	39	1.560.341.439	1	21,37%	333.409.290
	ME	33	15.126.090.392	1	39,31%	5.945.685.537
	NI	43	1.212.230.000	0	3,17%	38.488.122
	PN	21	1.666.246.000	0	39,87%	664.322.027
2002-2006	CR	5	161.807.000	1	12,70%	20.548.389
	CID menos CR	102	6.745.344.720	14	9,45%	637.689.896
	BL	0		0	0	
	DR	14	551.800.000	3	8,59%	47.400.000
	ES	7	381.200.000	6	73,77%	281.200.000
	GU	9	528.170.000	2	15,06%	79.561.287
	HO	27	493.804.720	1	12,09%	59.687.053
	ME	10	3.970.400.000	1	2,53%	100.461.524
	NI	20	474.510.000	0	5,21%	24.741.129
	PN	15	345.460.000	1	12,92%	44.638.902
2006-2010	CR	6	1.179.000.000	2	46,65%	550.000.000
	CID menos CR	127	10.424.874.725	2	9,72%	1.013.560.737
	BL	8	77.972.000	0	0,00%	
	DR	12	1.261.500.000	1	23,78%	300.000.000
	ES	6	960.000.000	0	22,25%	213.560.737
	GU	21	1.463.160.000	0	0,00%	
	HO	18	356.329.975	0	0,00%	
	ME	18	4.703.000.000	0	0,00%	
	NI	20	429.919.750	0	0,00%	
	PN	24	1.172.993.000	1	42,63%	500.000.000

* Proyectos de Inversión y PBLs

Tabla No. 4. Programa en Ejecución 2006-2010

Operaciones con Garantía Soberana	Operaciones sin Garantía Soberana
<ul style="list-style-type: none"> • Regularización de Catastro y Registro (2000) • Mejoramiento de Administración de Justicia (2001) • Desarrollo Agropecuario Sostenible (2002) • Desarrollo del Sector Salud (2003) • Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola (2004). 	<ul style="list-style-type: none"> • Refinanciamiento de la Deuda de ICE • Expansión de Servicios de Crédito para Microempresa Rural de Bajos Ingresos • Expansión de Servicios de Crédito para la Microempresa Rural de Bajos Ingresos
Cooperaciones Técnicas No Reembolsables	Cooperaciones Técnicas No Reembolsables Sector Privado
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Mejoramiento de la Eficiencia de la Gestión Pública (PRODEV B) (*) • Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Social (*) • Estudios Complementarios Proyecto Hidroeléctrico Boruca - Veraguas • Programa de Agua Potable y Saneamiento para el Nivel Subnacional • Apoyo a la Preparación del Programa de Infraestructura Vial 	<ul style="list-style-type: none"> • Turismo Rural Comunitario en Costa Rica y su Proyección a Centroamérica • Programa de Promoción de la Empresarialidad Dinámica • Producción más Limpia en el Sector Empresarial • Fortalecimiento Institucional del Consejo Nacional de Concesiones (*)

Nota: Incluye CT con montos superiores a US\$550.000 y con desembolsos mayores a 50% del monto aprobado. (*) Proyectos menores a US\$550.000, fueron incluidos porque apoyan directamente a los objetivos de la estrategia.

Tabla No. 5. Recomendaciones CPEs Anteriores

<p>CPE 1990-2001 (resumen)</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Necesidad de preparar el diálogo y la programación en estrecha consulta con el gobierno, la clase política y los beneficiarios finales</u>, teniendo en cuenta la importancia y necesidad de acuerdos, crucial para darle credibilidad a los resultados de la programación. Los consensos pueden facilitarse dado el sentido de urgencia de los problemas críticos que enfrenta el país, reduciendo las complejidades originadas en la fragmentación del resultado electoral. • <u>Incorporar al diálogo los problemas de desempeño de la programación identificados en la relación con el país, por entender que su superación es fundamental para la efectividad futura de la cartera del Banco.</u> • Las iniciativas de operaciones que apoyen la superación de los problemas de desarrollo acordados en la programación, deben estar concentradas en superar las vulnerabilidades del país en forma consistente con las características y velocidades del proceso de toma de decisiones costarricense. En este sentido, son elementos importantes a asociar al nuevo ejercicio de programación: (a) la utilización flexible de los instrumentos de préstamos; (b) <u>la experimentación con instrumentos</u> más orientados por su efectividad en cumplir metas de resultados de desarrollo, <u>controlables en forma ex-post</u>; (c) <u>el trabajo más amplio y cercano con un sistema político más fraccionado</u>; y (d) un mayor involucramiento con los beneficiarios finales de la programación, para hacer más observable por ellos la importancia y la velocidad de los cambios. • La lógica de las propuestas de la programación, basadas en la aprobación de ajustes y reformas previas hoy, por el logro de beneficios mañana (resistida por el contexto socio-político), debería tender a una que priorice más el desempeño sustentable y con productividad comprobable de los proyectos en el momento inicial y final, dentro de procesos graduales de reformas o de reducción de vulnerabilidades, previamente legitimados. • No está demostrado que la adopción de políticas sean condición suficiente para lograr la efectividad de las operaciones del Banco; la inexistencia de esas decisiones, únicamente es un indicador de que no es oportuno aún diseñar o aprobar por el Directorio, la operación a que se relacionan. Si la adopción de políticas por el país es una condición necesaria, hay que estar seguro que, antes de involucrarse en operaciones de préstamo, dichas políticas se hayan aprobado. • Un gradualismo excesivo para evitar que se quiebren los acuerdos políticos previos sobre las reformas estructurales adoptadas puede ser un obstáculo, imponiendo costos excesivos al proceso de toma de decisiones o extendiendo los tiempos más de lo aconsejable. • A pesar de las dificultades, es importante que el proceso de la programación (el diálogo, la aprobación del Programa de País, el diseño de operaciones, su aprobación e implantación) se efectivice, en la medida de lo posible, dentro de un mismo período de gobierno, para evitar los riesgos señalados. • La importancia de dialogar con el sistema político sobre los lineamientos de reforma, es un aspecto a incluir en la agenda de la programación, acercando más la misma a todos los poderes del Estado y la Sociedad. Esto se facilitaría si se contara con presupuestos multianuales que recogieran la programación del Banco. Para la ampliación de ese diálogo y la participación de los actores, es fundamental el papel que puede cumplir la cooperación técnica del Banco. • Acordar con el país un camino que agregue oportunidad a los resultados buscados por la programación, eliminaría una fuerte restricción a la aprobación de las operaciones con el país. Introducir la Programación del Banco en la modalidad de “Compromisos por Resultados” con el país, es la forma contractual que parece recomendable, en la medida que es la forma que está buscando Costa Rica para definir las acciones estratégicas, la asignación de recursos presupuestales, las metas y los indicadores de desempeño anuales. Esto facilitaría, ulteriormente, la inclusión de los compromisos fiscales e institucionales para aumentar el desempeño de los proyectos anticipados en la programación o los que están en ejecución que enfrenten insuficiencias para el mantenimiento de los desarrollos. • El diálogo con el país será mejor recibido y, por lo tanto, más adecuado para lograr los objetivos de desarrollo, si es oportuno, incorpora las lecciones de la evaluación y reconoce adecuadamente los riesgos que surgen del escenario donde se desenvuelven las operaciones que afecta crucialmente los diseños de los proyectos o componentes dentro de éstos. • En función de las características que tuvo el desenvolvimiento de la programación en la última década, su realineamiento va a requerir, en el camino de conseguir respuestas rápidas del Banco, decisiones más flexibles y autónomas de la Administración sobre los cambios de dirección y revisiones periódicas. La mayor autonomía es compatible con enfatizar la importancia de la evaluabilidad en los diseños de los proyectos, reformulaciones más automáticas cuando se producen los riesgos externos, así como mejorar la calidad de la información de

supervisión al Directorio, enfatizando el grado de superación de los riesgos identificados. Operaciones más pequeñas, quizás multietápicas, y una alta elasticidad de impacto en términos de eficiencia y efectividad, parecen ser más recomendables en el contexto actual.

- El Banco debería utilizar el caso de Costa Rica para tender a transformar el proceso de programación en uno más orientado hacia resultados, conjuntamente con los esfuerzos que está haciendo el país en el mismo sentido. Ello requiere, además de re-enfatizar la importancia de la evaluabilidad de los diseños de la programación y de los proyectos, el establecimiento de metas para los resultados de desarrollo, expresados en indicadores relevantes y medibles que puedan ser verificados posteriormente. Asimismo, debe establecer líneas de base y metas intermedias que permitan construir planes de trabajo y sistemas de información que orienten y apoyen a las actividades de supervisión del Banco. Concentrarse más en la efectividad para el desarrollo y no sólo en la administración de operaciones y el manejo eficiente de los recursos y los desembolsos financieros, es una conclusión que se desprende de la evaluación de la utilización de los instrumentos de supervisión y auto-evaluación por el Banco.

CPE 2002-2006 (Resumen)

- Recomendar al Banco no estructurar su ejercicio programático sobre metas y objetivos relacionados con reformas estructurales. El apoyo del Banco a esos esfuerzos del país debería concentrarse en asistencia técnica y estudios y análisis económicos.
- La nueva EP debería basarse en las lecciones de los ejercicios programáticos anteriores, y proponer niveles de aprobación realistas y compatibles con el contexto del país.
- Dados los tiempos necesarios para el diseño y la aprobación de nuevas operaciones, la nueva EP debería considerar la cartera existente como su principal instrumento de intervención en el país en los próximos años. De esa manera se podrían maximizar los beneficios que se puedan extraer de ella a través de la utilización de CTs y productos no financieros complementarios.
- Para minimizar posibles dificultades en la ratificación de sus operaciones, el Banco debe mantener la Asamblea informada sobre los objetivos así como sobre los progresos en la preparación de las mismas desde sus comienzos.
- El tema de la competitividad sigue siendo evidentemente relevante para el país, y dos puntos merecen ser considerados en ese contexto:
 - el Banco debería apoyar al país en evaluar si el modelo de crecimiento reciente estaría llevando a un proceso de profundización de la dualización económica y social en Costa Rica. La comprensión de ese fenómeno es crítica para la definición de programas complementarios y para el diseño de políticas de reducción de la pobreza y de la desigualdad;
 - el Banco debería continuar acompañando el proceso de ratificación del TLC-CA, y apoyar al país en el diseño de políticas de minimización de los efectos del acuerdo (en caso que se ratifique) sobre aquellos grupos negativamente afectados.
- El Banco debería apoyar al país para enfrentar los desafíos generados por la eliminación de las zonas francas y de otros incentivos fiscales programada para el 2009. En particular en el diseño e implementación de nuevos instrumentos de promoción y atracción de IED.
- El apoyo a la educación secundaria debería ser área prioritaria para el Banco en Costa Rica. Las evidencias de que este sector representa un cuello de botella para el futuro del país son claras y el Banco ha tenido una larga y relativamente exitosa experiencia en el sector que podría ser aprovechada.
- El Banco debería priorizar sus intervenciones en el área de infraestructura basándose en un claro mapeo de sus ventajas comparativas y valor agregado.
- Las debilidades que sigue mostrando el CNC, que explican parcialmente los problemas del proceso de concesiones en el país, hacen reflexionar sobre la conveniencia de continuar apoyándolo antes de programar operaciones con el sector privado que pueden no prosperar.
- Dadas las limitaciones particulares para el avance de la participación del sector privado del Banco en Costa Rica, un trabajo estrecho y bien coordinado entre el FOMIN y PRI podría traer beneficios para las operaciones de ambos. Lo mismo en relación con las cooperaciones técnicas dirigidas a intentar destrabar—en los casos en que existe el apoyo político—los cuellos de botella que frenan la participación del sector privado. Se recomienda que la Estrategia de País 2006-2010 efectivamente presente una visión integradora para las áreas públicas y privadas del Banco.

Énfasis propio.

NOTAS

¹ En cuanto a los otros componentes del IDH, la tasa de matriculación bruta combinada de educación primaria, secundaria y terciaria y el PIB *per capita* medido a la paridad del poder de compra, Costa Rica no está tan bien posicionada como en los dos primeros componentes—posición 28 y 44 vs. 94 y 73 de un total de 182 países, respectivamente. El posicionamiento global de Costa Rica es de 54 de 182 países, similar al posicionamiento de México pero con un PIB *per capita* mucho más bajo.

² La fuerte oposición al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos se debía más a la resistencia a la liberalización de los monopolios estatales que implicaba la ratificación del tratado, que al tratado en sí mismo. El TLC generó mucha oposición porque requería la aprobación de 13 leyes que afectarían la operación de instituciones del Estado como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y demandaban la apertura de los monopolios del Estado en el sector de telecomunicaciones y seguros.

³ Costa Rica Provee reportaba la promoción de 108 encadenamientos en 2005 por un monto de US\$3,2M mientras que existían 124 empresas del sector industrial en la ZF—Costa Rica Provee es un programa de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) orientado a promover la venta de servicios y productos por parte de PYMES a empresas transnacionales y de alta tecnología radicadas en Costa Rica. PROCOMER reporta que en 2006 el 11,6% del gasto total de las empresas de la ZF correspondía al mercado local: esta cifra, sin embargo, incluye empresas del sector agropecuario cuyo gasto nacional era 87,5% del gasto total y empresas del sector maquinaria, material eléctrico y sus partes cuyo gasto nacional era apenas 2,1% del gasto total. Las empresas ubicadas en la ZF están exentas del pago de aranceles sobre la materia prima importada y pueden tener pocos incentivos económicos para desarrollar una red de proveedores locales.

⁴ Las fallas de mercado identificadas por Cordero y Paus (2008) están relacionadas con información imperfecta—información imperfecta acerca de la tecnología y la calidad requerida—y fallas de coordinación—que Costa Rica Provee busca solventar—además de problemas de acceso a financiamiento y alto riesgo. Ellos afirman que el hecho de que estas fallas existan se debe a la ausencia de una estrategia de desarrollo que mapee las prioridades y el papel de los diferentes sectores y actores en el logro de estas prioridades.

⁵ Los desafíos identificados por el Banco fueron: i) la dificultad para establecer encadenamientos entre los sectores más dinámicos y el resto de la economía producto de diferencias en productividad, déficit de infraestructura, asimetrías en el clima de negocios, y problemas de acceso a financiamiento; ii) la brecha creciente entre las demandas de los mercados laborales más dinámicos y la capacidad del sistema educativo de proveer estos trabajadores; y iii) el debilitamiento de la capacidad del Estado para financiar inversiones producto de una baja carga tributaria y una fuerte rigidez del gasto.

⁶ En las áreas donde el Banco no intervino se analizarán estos puntos en 2006 y su evolución hasta el 2010. En las áreas donde el Banco intervino sólo se analiza la situación en 2006 y se discute su evolución en el capítulo IV.

⁷ La tasa de pobreza extrema osciló entre 5,1% y 6,9% en el mismo periodo.

⁸ A diferencia de otros países de la región, los niveles de pobreza no son muy diferentes entre la población urbana y rural—la brecha se redujo de 8,1 puntos porcentuales en 2002 a 4,7 en 2006. Existen, sin embargo, áreas donde la pobreza está concentrada: en la región de Chorotega en los cantones de Upala (46,1% de pobreza extrema, 100% entre inmigrantes con menos de 5 años en el país), La Cruz (29,1%), y Hojancha (24%); y en la región de Brunca en los cantones de Coto Brus (18,8%) y Buenos Aires (16,6%).

⁹ Estos resultados son consistentes con los hallazgos del *Informe sobre el Gasto Público* preparado por el Banco Mundial y el BID donde se indica que la tasa de infiltración de no pobres en los programas de asistencia social son más elevados en programas costarricenses (CEN-CINAI y comedores escolares) que en programas de países como Perú (Vaso de Leche) o México (Oportunidades).

¹⁰ La inflación descendió a niveles históricos—4,05% en 2009, su nivel más bajo en décadas. La caída es atribuida por analistas al efecto que la crisis económica internacional ha tenido sobre la economía costarricense, especialmente sobre el consumo y el comercio internacional.

¹¹ Se definieron a los trabajadores informales como aquellos trabajadores no agropecuarios sin educación universitaria que laboran por cuenta propia, son asalariados en establecimientos de 5 empleados o menos, realizan labores de servicio doméstico o son trabajadores no remunerados; se excluye a los empleados públicos. El sector formal incluye a todos los demás trabajadores no agropecuarios.

¹² Ajustando por los años de escolarización, tamaño de la empresa y sexo.

¹³ El *Enterprise Survey* indica que las empresas costarricenses encuestadas estiman que los empleados reportados a la CCSS sólo alcanzan el 72,9% de todos los empleados contratados por estas empresas.

¹⁴ Se consideran para este ejercicio que las empresas exportadoras son aquellas que venden más del 80% de su producción directamente en el extranjero.

¹⁵ Por un lado, mientras el 25,5% de los activos de las empresas costarricenses corresponde a terrenos y edificios, el 66,7% de los préstamos son garantizados con estos activos; por otro lado, las cuentas por cobrar e inventarios corresponden al 45,2% de los activos totales pero sólo garantizan el 5% de los préstamos.

¹⁶ Esas reformas deberían incluir, por ejemplo, mejoras en el proceso de constitución de garantías (permitir el uso de bienes muebles flotantes, bienes futuros); la definición de una regla única de prelación mediante publicidad registral para todos los acreedores, operaciones de crédito y bienes en garantía; y la modernización de los sistemas de publicidad de garantías que puedan existir contra los bienes del prestatario.

¹⁷ Porcentaje de las empresas que considera el acceso a financiamiento como un obstáculo mayor o muy severo.

¹⁸ Se usa el supuesto de que todas las empresas con activos valorados en 50% o mayor a la garantía requerida por los bancos serían sujeto de una garantía parcial por parte del GCR para completar el requerimiento.

¹⁹ Marianne Fay and Mary Morrison, “Infrastructure in Latin America & The Caribbean: Recent Developments and Key Challenges” The World Bank Finance, Private Sector and Infrastructure Unit for Latin America & the Caribbean Region, , August 2005.

²⁰ Se usó para la evaluación un deflectómetro de impacto que mide la capacidad del pavimento para soportar cargas vehiculares y cuyo objetivo determinar la vida útil de las carreteras. Si el hundimiento al aplicar una carga es alto, el deterioro de la vía es rápido y pronto aparecerán grietas y huecos; el costo de mantenimiento/reconstrucción es 12,1 veces superior al costo de mantenimiento si el hundimiento que sufre la vía es bajo,

en cuyo caso el pavimento tiene capacidad de resistir el tránsito de vehículos sin sufrir mayor deterioro. Los rangos de deflexión usados en la evaluación son: menor a 0,25mm (deflexión baja); entre 0,25 y 0,45 mm (moderada); entre 0,45 y 0,70 (alta); y mayor a 0,70 (muy alta).

²¹ Ver Lanamme-UCR, “Gestión de Infraestructura Vial, Desarrollo Sostenible y Equidad en el 2006” en Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

²² Se consideran para este ejercicio a las empresas que venden más del 90% de su producción en el mercado nacional

²³ El financiamiento interno del déficit del sector público mantiene elevadas las tasas activas de interés y limita los recursos disponibles para el sector privado.

²⁴ En enero de 2009 el BCCR anunció la ampliación de la banda e incrementó la tasa de aumento del nivel superior de la banda de 6 céntimos por día a 20 céntimos por día.

²⁵ Una de las preocupaciones expresadas por Intel al tomar la decisión de ubicar su planta en Costa Rica era la disponibilidad de suficientes técnicos medios y por ello solicitó mejoras en la educación técnica como parte de su acuerdo condicional con el GCR. Como consecuencia se creó un programa de certificación de un año—Programa de certificado en manufactura de semiconductores—para egresados de la educación secundaria (colegios académicos y técnicos) y un título de asociado de un año en el Instituto Tecnológico de Costa Rica centrado en materias técnicas como la fabricación de semiconductores, microelectrónica y ciencia de materiales—Programa de Diplomado en manufactura de semiconductores.

²⁶ La tasa de cobertura neta en primaria está cerca de 100%.

²⁷ Mientras la tasa de graduación de la educación secundaria en Costa Rica es de 28,3%, en Chile es de 47,4%.

²⁸ Herrera y Pang (2005) estudian la eficiencia del gasto en 140 países y consiguen que el gasto público en educación en Costa Rica es uno de los menos eficientes: usa más insumos de los requeridos dado los resultados que genera. Por el contrario, el gasto público en salud es de los más eficientes. Ver Herrera and Pang, “Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach.” World Bank Policy Research Working Paper 3645, June 2005.

²⁹ La tasa de repitencia de Costa Rica en 2006, de acuerdo con cifras del WDI, estaba por encima del promedio de América Latina al igual que Argentina, Brasil, Perú, Uruguay y Venezuela.

³⁰ Esta tasa corresponde a las denuncias recibidas por el Organismo de Información Judicial relacionadas con robo (en sus tres formas: asaltos, robo a casas o locales comerciales, robo de vehículos), hurto (en sus dos modalidades: hurto simple o descuidos y hurto de ganado), estafa (en sus dos formas: estafa simple o mediante timo y estafa con cheque), extorsión, proxenetismo, tráfico y venta de droga (incluye marihuana) y lavado de dinero.

³¹ Por ejemplo: 6% del PIB para educación; 6% de los ingresos del gobierno central para justicia; 50% del impuesto a vehículos y 22,5% del impuesto a los combustibles para CONAVI; 3% del presupuesto para subsidios habitacionales, etc.

³² La productividad es calculada como el cociente entre la recaudación en términos del PIB y la tasa del impuesto—y que puede interpretarse como los puntos porcentuales del PIB recaudado por cada punto porcentual del IVA— puede darnos una idea clara de la evolución de la productividad de la agencia tributaria. Bajo el supuesto de que todos los productos y servicios estén sujetos a ser pechados por el IVA y que exista cero evasión y elusión, este índice de productividad debería acercarse a 1. Sin embargo, aún en ausencia de evasión y elusión, el índice es menor a uno ya que no todos los productos y servicios consumidos dentro del país están sujetos al pago del IVA. Incrementos en este indicador, si no existen cambios en la base imponible, pueden ser atribuidos en su totalidad a ganancias en la eficiencia de la agencia.

³³ La evaluación anterior recomendaba “no estructurar su ejercicio programático sobre metas y objetivos relacionados con reformas estructurales” sino apoyar esfuerzos en este sentido a través de asistencia técnica y estudios y análisis económicos. A pesar de que el apoyo del Banco en el área tributaria se dio a través de asistencia técnica, estaba planteado inicialmente hacerse a través de un PBL.

³⁴ El GCR planteó bajo el eje de política productiva, sector financiero, la presentación de los siguientes proyectos de ley para ser remitido a la Asamblea Legislativa : 1) Proyecto de Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado; 2) Proyecto de Ley de Impuesto a las Personas Jurídicas; 3) Proyecto de Ley del Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de los Programas de Vivienda; 4) Reforma a la Ley General del Impuesto sobre la Renta; 5) Proyecto de Ley de Reforma Código Tributario; 6) Proyecto de Ley de Transparencia Tributaria; 7) Proyecto de Ley de Derechos y Deberes de los Contribuyentes.

³⁵ Este programa fue modificado en Septiembre de 2006 buscando, entre otras cosas, extender el alcance del Sistema Nacional de Información Territorial y el sistema de cobro predial a nivel municipal.

³⁶ La CT no reembolsable Fortalecimiento del ICE y otros Estudios Técnicos financió los estudios necesarios para el diseño de estas operaciones.

³⁷ Ambas operaciones del CLIPP serían ejecutadas por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte. La primera a través del Consejo Nacional de Vialidad y la segunda a través de la División de Obras Públicas. El documento PR-3280-2 indica en ¶3.10 que “En el caso de segundas operaciones con el mismo órgano de implementación del MOPT, será de aplicación el criterio de elegibilidad, que requiere el 50% de desembolsos o 75% de compromisos de la operación anterior, de conformidad con los lineamientos del CCLIP.”

³⁸ También parece haber jugado un papel el punto descrito en el Cuadro No. 1 relacionado con la preferencia de los legisladores por agendas particulares (locales) sobre agendas nacionales. La discusión sobre la ratificación en la Asamblea le permite a los legisladores negociar donde se van a rehabilitar y reconstruir las obras, prefiriendo sus cantones al resto del país.

³⁹ La evaluación anterior recomendaba que para minimizar posibles dificultades en la ratificación de sus operaciones el Banco debía mantener a la Asamblea informada sobre los objetivos así como sobre los progresos en la preparación de las operaciones desde sus comienzos.

⁴⁰ Como apunta el documento de Fondo Monetario Internacional, “Costa Rica: Staff Report for the Second Review Under the Stand-By Arrangement”, en referencia al préstamo del Banco Mundial de apoyo al presupuesto, la proximidad de las elecciones generales que tendrían lugar en febrero de 2010 hacía suponer que este préstamo no sería aprobado antes de mediados de 2010

⁴¹ En el PND junto con: Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) del Ministerio de Gobernación, Catastro Nacional del Registro de la Propiedad, Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y Dirección General de Servicio Civil.

⁴² El Banco financió, a través de una CT con fondos franceses, estudios de ingeniería previos.

⁴³El PND planteaba hacer mejoras en áreas críticas de servicio a la ciudadanía y a la actividad económica del país a cargo de las siguientes dependencias del Poder Ejecutivo: Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA); Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) del Ministerio de Gobernación; Catastro Nacional del Registro de la Propiedad; Consejo Nacional de Concesiones (CNC); Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.; Dirección General de Servicio Civil.

⁴⁴La operación se canceló finalmente en 2010. Sólo se usaron US\$2.237.

⁴⁵El PND 2002-2006 tampoco indica que el GCR de ese período estaba interesado en Programas de Desarrollo Sostenible.

⁴⁶Las 7 áreas protegidas son: Volcán Poas, Cahuita, Volcán Arenal, Irazú, Tortuguero, Rincón de la Vieja y Caño Negro.

⁴⁷La mayor fracción del saldo de deuda externa de Costa Rica, a diciembre de 2009, estaba en manos de organismos multilaterales: del total de US\$3583M de deuda externa, US\$1798M correspondían a multilaterales y US\$1350M a tenedores de bonos. El saldo del BID a diciembre de 2009 era de US\$701M: 39% de la deuda multilateral y 19,6% de la deuda externa total.

⁴⁸En ese momento los programas aprobados que esperaban ratificación eran: *Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola* (aprobado en julio 2004 y finalmente ratificado por la asamblea en agosto 2008), *Apoyo a la Reformas para la Competitividad* (aprobado en junio 2005 y aún sin ratificación) y *Desarrollo Sostenible Región Huetar Vertiente Atlántica* (aprobado en febrero 2005 y finalmente cancelado en septiembre 2008).

⁴⁹La Alianza Estratégica con el País para Costa Rica, preparada por el Banco Mundial, identifica la lentitud del proceso de ratificación en la Asamblea como el principal riesgo para la implementación de la estrategia y planteaba las siguientes medidas de mitigación: i) operaciones focalizadas en áreas de gran importancia estratégica para una amplia gama de actores políticos, (ii) tamaño de operaciones adecuado para asegurar el compromiso político de alto nivel dentro del ejecutivo; y (iii) estrecha colaboración, en toda la fase de preparación del proyecto, con el Ejecutivo para construir un amplio consenso, incluso entre los miembros de la Asamblea, sobre el contenido de las operaciones.

⁵⁰El costo del instrumento ofrecido por el Banco Mundial era más económico para Costa Rica.

⁵¹Una revisión del documento del Banco Mundial *Estado de los Proyectos en Ejecución* en Costa Rica en 2009 indica que de 2 de los 6 préstamos en el portafolio aún estaban pendientes por ratificación.

⁵²Corresponde a los proyectos en ejecución en Costa Rica aprobados bajo estrategias anteriores; incluye proyectos aprobados entre 2000 y 2004. En el caso de los otros países corresponde a proyectos aprobados durante el período 2006-2010. En Costa Rica no se pueden usar los proyectos aprobados entre 2006 y 2010 porque ninguno de esos proyectos ha sido ratificado.

⁵³Los países de la región que requieren ratificación por parte de la Asamblea son República Dominicana, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala y Belice; este último sólo cuando los préstamos superan los US\$5 millones.

⁵⁴Uno de los cuatro proyectos aprobados durante este período en Costa Rica aún no ha sido ratificado.

⁵⁵Tiempo transcurrido a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto.

⁵⁶Aunque el Banco había participado anteriormente en la preparación de PEFAs (*Public Expenditure and Financial Accountability*), ésta es la primera vez que el BID lidera la preparación de una evaluación.

⁵⁷Especialmente gastos recurrentes relacionados con la operación y mantenimiento de las inversiones.

⁵⁸El estándar tributario acordado internacionalmente fue desarrollado por la OCDE en cooperación con países no pertenecientes a la OCDE y fue aprobados por los Ministros de Finanzas del G-20 en su reunión de Berlín en 2004 y por el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación en su reunión de octubre de 2008. El estándar exige el intercambio de información previa petición en todos los asuntos concernientes a la administración y la ejecución de la legislación tributaria nacional, sin entrar en consideraciones de interés fiscal nacional o el secreto bancario a efectos fiscales. Asimismo, prevé las salvaguardias adecuadas para proteger la confidencialidad de la información intercambiada.

⁵⁹Las otras jurisdicciones incluidas en la lista negra en 2009 fueron Uruguay, Filipinas y Malasia. Las jurisdicciones que en 2010 aún no han implementado el estándar acordado y que no son calificadas como paraísos fiscales son: Costa Rica, Guatemala, Filipinas y Uruguay; las calificadas como paraísos fiscales incluyen, entre otras, a Belice y Panamá.

⁶⁰Rotación de personal y cambios de enfoque sobre el papel del CNC durante la vida del proyecto impidieron la conformación de equipos con personal técnico del CNC y los consultores contratados por el programa para trabajar en contratos específicos y aprender a medida que se articulaban las diferentes etapas de las concesiones.

⁶¹Incluye prácticas como uso de cerca vivas, protección de nacientes, uso de abonos orgánicos, control biológico de plagas, protección de suelos, etc.

⁶²Los montos máximos por reconocimiento de beneficios ambientales y asistencia técnica son US\$4500 y por finca integral didáctica son US\$10000.

⁶³Estos programas no definieron indicadores de resultados con líneas de base y metas en los documentos de préstamo. Sin embargo un consultor levantó una línea de base en 2005. Los objetivos de estos programas eran ampliar servicios de crédito a microempresarios, incrementar participación de la mujer, expandir las operaciones a nuevas comunidades rurales no atendidas, y fortalecer la capacidad instituciones de los comités de crédito comunales.

⁶⁴A los encuestados se les pregunta si reciben beca de avancemos solamente si asisten a algún nivel de educación pero no si no asisten a ninguno.

⁶⁵Esta es la diferencia entre el porcentaje de jóvenes en ese rango de edad que culminó el penúltimo año de educación secundaria y asiste al último año de secundaria en el grupo de beneficiarios y el grupo de control.

⁶⁶El porcentaje general de jóvenes en este grupo de edad que culminó el penúltimo año de educación secundaria y asiste al último año de secundaria es 11,2%. El porcentaje es 16,4% para los jóvenes del grupo de control en las zonas urbanas y 7,7% en las zonas rurales luego de hacer *match*.

⁶⁷La carga de enfermedad es un indicador usado por primera vez en Costa Rica con la idea de definir prioridades de gasto público en salud y formulación de políticas públicas. Este indicador mide las consecuencias mortales y no mortales de diferentes enfermedades y lesiones y recoge información que indicadores como mortalidad, esperanza de vida, o incidencia de enfermedades infecciosas—menos prevalentes en Costa Rica—

son incapaces de reflejar. El desarrollo experimentado por Costa Rica en las últimas décadas ha conducido al descenso de la mortalidad y el aumento de la esperanza de vida al nacer; y las enfermedades no transmisibles han ganado mayor importancia pero sus efectos no se reflejan fielmente en indicadores tradicionales. Aunque la consultoría estimó el número de años de vida saludable perdidos debido a muertes prematuras y discapacidades—81,2 por cada 1000 habitantes—e identificó que la pérdida es mayor para hombres que para mujeres y por discapacidad que por muerte prematura; OVE no está segura que la forma como se presentó la información sea de utilidad para la formulación de políticas públicas. La información que aparece en el reporte revisado por OVE presenta cifras generales de años de vida saludable perdidos sin que se indique su distribución entre la población por sexo, zonas geográficas, o edades lo que sugiere que es difícil tomar decisiones acerca de cuál debe ser la prioridad a la hora de definir las políticas. El mayor peso de la carga de enfermedad corresponde a dificultades respiratorias y asfixia en el periodo perinatal, seguido por accidentes de vehículos de motor y la dependencia del alcohol—estas dos últimas causas número 2 y 1 entre hombres, respectivamente. La dependencia del alcohol tienen un mayor peso en los cantones no prioritarios (con baja incidencia de pobreza) que entre los prioritarios (con bajo índice de desarrollo social).

⁶⁸ Las áreas rectoras y las direcciones regionales consideraban en un 69% y 76%, respectivamente, que el programa logró fortalecer la función rectora respecto a la provisión de materiales; 94 y 88%, con respecto al equipamiento otorgado; y 75 y 75%, con respecto a la capacitación.

⁶⁹ Indicadores relacionados con los componentes que no fueron eliminados.