



Evaluación del Programa de País

Costa Rica

2011-2014

Este documento presenta los resultados de la evaluación del Programa de País (CPE) del BID con Costa Rica para el periodo 2011-2014. Esta es la cuarta oportunidad en la que OVE provee una mirada independiente al programa con Costa Rica. El primer CPE (2003) cubrió el periodo 1990-2001, marcado por el afianzamiento de un modelo de apertura comercial que redundó en una fuerte inversión extranjera directa. El segundo CPE cubrió el periodo 2002-2006 señalando la alta exposición del país a choques externos. El tercer —y más reciente— CPE cubrió el periodo 2007-2011, destacando la dificultad para establecer encadenamientos entre los sectores más dinámicos y el resto de la economía, y el debilitamiento de la capacidad del Estado para financiar inversiones, producto de la baja carga tributaria y fuerte rigidez del gasto.

La evaluación fue llevada a cabo de acuerdo con el mandato de OVE (RE-238 corr.) y el protocolo para las Evaluaciones de País (RE-348-2). Sus principales propósitos son facilitar la rendición de cuentas e identificar lecciones aprendidas que puedan mejorar el programa futuro del Banco. La evaluación ha tenido en cuenta los nuevos modelos de documentos de estrategias de país (EBP, GN-2468-6) desarrollados por la Administración. Los efectos prácticos más significativos de las nuevas EBP fueron: (i) la separación de facto de su formulación y la programación de operaciones; (ii) el nuevo énfasis conferido a las notas sectoriales; y (iii) la actualización de la matriz de resultados de la estrategia y los documentos de programación.

En la preparación de este documento se entrevistaron aproximadamente 200 personas, incluyendo la principal contraparte del Banco (Ministerio de Hacienda), unidades ejecutoras sectoriales, incluyendo sus responsables a nivel ministerial, entidades de la sociedad civil, académicos, representantes de organismos internacionales presentes en Costa Rica, el Representante y funcionarios del BID en la representación de país y la sede del Banco. OVE agradece especialmente a los participantes de los 22 talleres de trabajo en el país, a la Gerencia Regional, al personal de la Representación del BID en Costa Rica, así como al pueblo y autoridades de Costa Rica por su generosa hospitalidad.

Para cumplir con el objetivo de analizar el trabajo del Banco durante este ciclo estratégico, OVE revisó una cartera que incluye todos los préstamos y cooperaciones técnicas aprobadas entre 2011 y 2014, así como aquellas aprobadas anteriormente pero ejecutadas mayormente durante este periodo. Las lecciones aprendidas derivadas de este CPE procuran ser un insumo útil, no sólo para la preparación de la próxima EBP con Costa Rica, sino también para que el Banco continúe enriqueciendo su servicio a países similares de renta media, cuyo acceso a fuentes de financiamiento alternativas presenta nuevas oportunidades y desafíos para el Banco.

Evaluación de Programa de País:

Costa Rica 2011-2014

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE



Banco Interamericano de Desarrollo
Enero 2015



Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/us/deed.es_ES (CC BY-NC-ND 3.0 US). Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



No comercial — No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



Sin obras derivadas — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2015**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-474-3

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS	1
A. Situación Macroeconómica	1
B. Gestión Pública	2
C. Sector productivo	3
D. Capital Humano y Mercado Laboral	4
2. EL PROGRAMA DEL BANCO 2011-2014	7
A. Relevancia de la estrategia	7
B. Implementación del Programa	12
3. EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA 2011-2014	17
A. Resultados en áreas prioritarias de la EBP.....	17
1. Transporte	17
2. Energía	20
3. Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia	21
4. Desarrollo Infantil Temprano.....	23
5. Salud	23
6. Innovación.....	24
B. Áreas No Identificadas como Prioritarias en la EBP.....	25
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	29
A. Conclusiones	29
B. Recomendaciones	30

NOTAS

[ANEXOS ELECTRÓNICOS](#)

ARESEP	Autoridad Reguladora de Servicios Públicos
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAFTA-DR	Acuerdo de Libre Comercio Centroamérica y La República Dominicana
CCLIP	Línea Condicional de Crédito para Proyectos de Inversión
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CINDE	Corporación de Investigaciones para el Desarrollo
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
CPD	Documento de Programación de País
CPCI	Consejo Presidencial para la Competitividad e Innovación
CR	República de Costa Rica
CT-INTRA	Cooperaciones Técnicas Intrarregionales
DGT	Dirección General Tributaria
EBP	Estrategia del Banco en el País
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GCR	Gobierno de Costa Rica
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICG	Índice de Competitividad Global
IED	Inversión Extranjera Directa
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
IVA	Impuesto sobre Valor Agregado
JBIC	Banco Japonés de Cooperación Internacional
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transporte
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión, BID
PEA	Población Económica Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PNT	Plan Nacional de Transporte
PROCOMER	Promoción del Comercio Exterior
PRODEV	Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SNIP	Sistema Nacional de Inversiones Públicas
TLC	Tratado de Libre Comercio
UTIF	Unidad Técnica de Infraestructura

Esta evaluación fue realizada por un equipo conformado por Alejandro Soriano, Héctor Valdés Conroy, Roni Szwedzki, Darinka Vásquez Jordán, Rafael Brisco Couchonal, Juan Felipe Murcia, Ana Ramirez-Goldin, Jose Fajgenbaum y Diego Fernández Montero, supervisado por Cheryl Gray, Directora de OVE.



A pesar de los importantes avances que ubican a Costa Rica en una posición privilegiada en numerosos frentes, el desarrollo futuro del país dependerá de su capacidad de superar desafíos en el área fiscal, productiva, infraestructura y calidad del gasto.

© Federico Delgado, 2009

Resumen Ejecutivo

Costa Rica ha logrado unirse al grupo de países de renta media, gracias a su énfasis en la estabilidad democrática, la inversión en capital humano y su apertura económica. A pesar de sus importantes avances que lo ubican en una posición privilegiada en numerosos frentes, el desarrollo futuro del país dependerá de su capacidad de superar desafíos en el área fiscal, productiva, infraestructura y calidad del gasto. Estos coincidían con los objetivos del gobierno, que además incluían bienestar social, seguridad ciudadana, medio ambiente y competitividad e innovación.

El BID se asoció a la mayoría de las prioridades del Gobierno. El Banco aprobó operaciones con garantía soberana en energía, transporte, seguridad ciudadana, innovación y educación. Con estos cinco préstamos de inversión, el Banco cumplió casi en su totalidad (93%) su meta de financiamiento con garantía soberana de \$1.060 millones para el periodo. En contraste, no se cumplió plenamente la expectativa de utilizar fondeo sin garantía soberana para promover el desarrollo de infraestructura.

En la práctica, el Banco aumentó su selectividad canalizando la mayor parte de su financiamiento en tres áreas, lo que le permitió solidificar su relación con el país. El Banco se enfocó en desarrollar cartera en tres áreas: (i) vial —con fuerte apoyo BID a la ejecución; (ii) energía —confiando en la capacidad de ejecución y absorción de deuda del ICE; y (iii) más oportunistamente vía intermediarios financieros —sin garantía soberana. De esta forma el Banco logró desembolsar \$788 millones en el periodo —proveyendo flujos financieros netos positivos al país por primera vez en los últimos años.

Sin embargo, este foco ha tenido el costo no deseado de dificultar la diseminación de “mejores prácticas” más allá de los proyectos BID. Dada la dificultad de la ratificación parlamentaria, más del 90% del financiamiento fue para obras civiles, aun en áreas con clara necesidad de revisión sectorial. El Banco dinamizó sus propias obras mediante la utilización de procedimientos BID —en lugar de normas país—y la formación de sus propias unidades técnicas, lo que conspiró contra la diseminación de mejores prácticas. Mejores prácticas de las que el país se beneficiaría, dada su debilidad tanto en la ejecución de proyectos como en la gestión de proyectos público-privados.

En base al análisis realizado, OVE considera que existen oportunidades para que el Banco construya sobre su trabajo actual, buscando ampliar la efectividad en el desarrollo y los efectos sistémicos de su relación con el país. Entre otras, el análisis sugiere tres posibles áreas donde ello podría realizarse: (i) diseño e implementación de políticas públicas, (ii) fomento de proyectos público-privados y (iii) fortalecimiento de la gestión pública. OVE entiende que la actividad del Banco está sujeta al acuerdo con el país, y que será necesario mantener una postura flexible en relación a la utilización de instrumentos específicos, lo cual surgirá del diálogo de programación.

Con este entendimiento, OVE ofrece las siguientes recomendaciones.

- **Recomendación 1: Buscar profundizar el apoyo del Banco al diálogo para la formulación e implementación de políticas públicas, potencialmente incluyendo el ámbito fiscal, innovación y desarrollo productivo local.** El Banco podría profundizar sus apoyos actuales al diálogo de políticas públicas. Dependiendo del interés del país, el Banco podría facilitar su apoyo mediante el uso de herramientas tales como mesas de diálogo, interacción con consejos presidenciales, y trabajo técnico con la Asamblea Legislativa. Asimismo, esto debería incluir la exploración con el gobierno de la posible utilización de préstamos basados en políticas, además de continuar atendiendo las necesidades de inversión del país.
- **Recomendación 2: Apoyar al país en la búsqueda de opciones para atraer inversión privada a través de asociaciones público-privadas, particularmente en infraestructura.** Si bien la experiencia reciente en concesiones en el país ha sido accidentada, el Grupo BID ha tenido un rol positivo en re-encauzar estos procesos. OVE considera que el Grupo BID podría construir sobre su experiencia para mejorar la baja reputación que hoy tienen las concesiones. Posiblemente ello involucre pilotear nuevos esquemas de participación privada; o utilizar agencias especializadas en implementación de asociaciones público-privadas que sean capaces de generar un efecto demostración.
- **Recomendación 3: Asistir al país en el refuerzo de capacidades de gestión pública, particularmente en las áreas relacionadas con la ejecución de proyectos, adquisiciones y gobierno digital.** El Banco podría asistir al país en

extender esquemas exitosos derivados de la ejecución de sus propios proyectos, al resto de la administración pública incluyendo el ámbito sub-nacional. Por ejemplo, se podría reforzar el uso de esquemas programáticos, centrándolos en solidificar mejores prácticas. Estas prácticas podrían servir de modelo para fases subsiguientes en las que se aplicarán a una porción creciente del programa de inversión pública. Similarmente se podría apoyar el uso de herramientas tecnológicas, como por ejemplo un sistema efectivo de compras públicas, o la extensión de iniciativas relacionadas con gobierno digital a otras áreas de la administración pública.



Existen factores que reducen la competitividad del país, tales como: la debilidad de la red vial y puertos, el alto nivel de burocracia y finanzas públicas deficitarias que distorsionan el acceso al crédito.

© BID, 2014

1 Contexto del Programa País 2011-2014

Costa Rica se destaca por su vocación por garantizar el bienestar de sus ciudadanos y su economía abierta. Fue el primer país de América Latina en establecer un sistema universal de bienestar social y goza de una de las más largas esperanzas de vida (79,4 años). La educación también ha sido prioritaria¹, generando una ventaja comparativa que contribuyó a atraer más de 200 empresas extranjeras, mayormente de base tecnológica. Costa Rica es también uno de los países con mayor número de tratados comerciales.

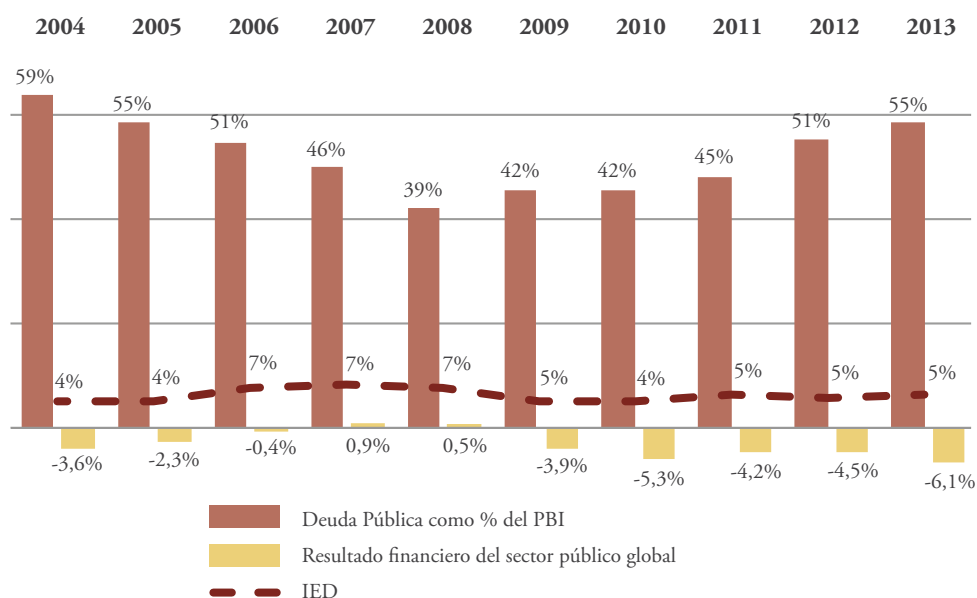
Hasta 2008, Costa Rica creció más rápidamente que la mayoría de los países de la región. Luego de la crisis de deuda de 1982, el PIB real per cápita creció a un 2.5% anual entre 1983 y 2008, superando al promedio latinoamericano. Esto fue impulsado por un proceso de reforma que fomentó la IED y las exportaciones, que pasaron de un promedio de 1,5% y 30% del PIB en la década de 1980, a 4,7% y 45% del PIB entre 2000-2008, respectivamente. Hoy Costa Rica tiene un PIB per cápita de unos \$10.000 en valores corrientes, ubicándose entre los países de renta media, sin embargo aún enfrenta desafíos en el área fiscal, de gestión pública, productiva y social, según se detalla a continuación.

A. SITUACIÓN MACROECONÓMICA

Costa Rica ha logrado mitigar los efectos de la crisis financiera mundial de 2008. El crecimiento económico promedio de 6,7% en los cinco años anteriores a la crisis y la notable mejora de las finanzas públicas crearon un amplio espacio para que el gobierno adoptara medidas fiscales contra-cíclicas que amortiguaron el impacto de la crisis². De hecho, luego de una desaceleración en 2008-2009, el crecimiento se recuperó al 4,2% anual promedio entre 2010-13. Ayudó también el control de la inflación, que desde 2009 se ha mantenido alrededor de 4,5%, luego de promediar el 13% entre 1983-2008.

GRÁFICO 1.1**Deuda Pública, Déficit e IED
como % del PIB**

Fuente: BBCR



Sin embargo, el déficit originado por las medidas contra-cíclicas adoptadas durante la crisis es difícil de revertir y genera una presión constante sobre la deuda pública. La mayor parte del aumento en el gasto público se dio en gastos corrientes³. Se generó así un déficit público global de 6% del PIB en 2013, incluso a pesar de una reducción en la inversión pública. El financiamiento del creciente déficit del sector público no financiero ha aumentado rápidamente la deuda pública, que alcanzó el 55% del PIB en 2013. Recientes esfuerzos para una reforma fiscal —que buscaban elevar la recaudación— fueron bloqueados.

El saldo tradicionalmente deficitario de la cuenta corriente externa se ha financiado con endeudamiento del gobierno, flujos de capital privado e IED, cuya disponibilidad futura está fuertemente sujeta a factores exógenos⁴. El país depende de importaciones para satisfacer su demanda de alimentos y combustibles. Luego de una brusca caída de actividad provocada por la crisis financiera que redujo el déficit en cuenta corriente, este volvió a aumentar al 5,4%⁵. A la fecha, la IED (en torno al 5% del PIB en los últimos 10 años), los flujos de capital y los préstamos al gobierno han más que cubierto este déficit.

B. GESTIÓN PÚBLICA

La multiplicidad de partidos representados en la Asamblea Legislativa dificulta el logro de acuerdos y la formulación de políticas. Temas irresueltos de política pública con frecuencia se canalizan al Poder Judicial. Además, los numerosos controles administrativos contribuyen a una compleja gestión pública⁶.

Las finanzas públicas enfrentan desafíos tanto en el área de ingresos como egresos. Aunque la deuda pública neta (55% del PIB) es aún sostenible, la posible continuidad de los déficits públicos y aumentos en las tasas de interés acentúan los desafíos en el área

fiscal. Estos incluyen tanto la equidad y efectividad de la recaudación impositiva, así como la mejora de la calidad del gasto. Estudios sobre un reciente proyecto de reforma mencionan oportunidades en el IVA, Impuesto a la Renta, Aduanas y presupuestación por resultados.

La mayoría de los gobiernos locales, enfrentan déficits aún mayores de capacidad de gestión. La ejecución de presupuestos locales durante 1999-2012 alcanzó un promedio menor al 70%. Los entes locales reciben menos del 2% del presupuesto en transferencias del gobierno central, y con excepción de unos 10 entes más desarrollados, carecen de una buena capacidad de generación de recursos propios. Esto afecta la prestación de servicios tanto en zonas rurales —donde aún reside aproximadamente el 35% de la población— como en áreas periurbanas, con niveles de pobreza, desempleo y déficit habitacional.

C. SECTOR PRODUCTIVO

La percepción de institucionalidad y confianza en el cumplimiento de las normas genera un ambiente generalmente favorable para la inversión. Costa Rica se ubica como el tercer país más competitivo de la región —después de Chile y Panamá— según el ICG 2013-2014⁷. Sin embargo existen factores que reducen la competitividad, como la debilidad de la red vial y puertos⁸, el alto nivel de burocracia y finanzas públicas deficitarias que distorsionan el acceso al crédito. Asimismo, las tarifas eléctricas han crecido en los últimos años, contrastando con reducciones en otros países por el uso de gas. El aumento en la percepción de inseguridad ciudadana es otro problema reciente, que parece haberse reencauzado.

La apertura de mercados, en línea con tratados comerciales de los que Costa Rica es parte, ha dinamizado la inversión. En la última década, la apertura en telecomunicaciones ha atraído la mayor parte de la IED. La apertura del sector financiero —aunque aún con preferencias hacia el sector público en la garantía de depósitos— también ha sido exitosa. Sin embargo, otras áreas como energía continúan con restricciones. El país ha concretado numerosos tratados de libre comercio (TLC), incluyendo el CAFTA-DR, que impulsó una fuerte inversión de EEUU en tecnología de punta; el TLC de Centroamérica con la UE; el TLC con Colombia; y el TLC con China, que ya ha sido ratificado. Costa Rica fue invitada a unirse a la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú); y se encontraba gestionando su ingreso a la OCDE.

Costa Rica presenta un tejido productivo dual, con débiles encadenamientos. Las empresas multinacionales ubicadas en zonas francas, con beneficios fiscales y fuerte apoyo institucional⁹, dan cuenta de más del 90% de las exportaciones industriales y de servicios, pero no generan un nivel significativo de empleo en forma directa¹⁰. Por otro lado, el resto de las empresas (en su mayoría Pymes) operan bajo regímenes regulares. Los encadenamientos son débiles, no solo con empresas bajo el régimen de zona franca¹¹, sino también con el sector público, que controla aspectos clave de la actividad económica, pero carece de una normativa efectiva que incentive la compra Pyme.

TABLA 1.1 – SECTOR ELÉCTRICO COSTARRICENSE

Marco Institucional	El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) es la empresa pública del sector eléctrico —y telecomunicaciones— con alrededor del 80% del parque instalado. El ente regulador, ARESEP, es institucional y financieramente de mucho menor peso relativo que el ICE.
Cobertura	Costa Rica tiene el índice de cobertura más alto de la región (99% en 2013), alcanzando poblaciones de bajos ingresos, pero generando desafíos de recuperación financiera.
Demanda	El rápido crecimiento (5,4% anual) implica que la capacidad de generación debería duplicarse cada 15 años. Más de 70% corresponde a uso residencial y de servicios.
Generación	Más del 90% proviene de fuentes renovables. Limitaciones en inversión pública motivaron aperturas parciales a la participación privada: en 1990 hasta 15% de la generación total, y en 1995 un 15% adicional en esquemas BOT (construcción, operación y transferencia). Con apoyo del BID, SIEPAC comienza a posibilitar un mercado regional.

Un 95% de las empresas son Pymes, pero en general tienen baja productividad. Las Pymes —74% de las cuales son micro— dan cuenta de 30% del PIB y 39% del empleo. A pesar de esto solo el 8.6% del crédito privado corresponde a Pymes —a pesar de que la disponibilidad global de crédito en Costa Rica es mejor que el promedio regional: 49% versus 41% del PIB. Asimismo, las Pymes tienen una participación de solo 9% en las exportaciones de industria, comercio y servicios, y 13% en bienes agrícolas.

El cuidado ambiental está fuertemente arraigado como prioridad del país, pero genera costos crecientes. Costa Rica es el único país de la región que ha incrementado su cobertura boscosa desde 2000. El sistema de Parques Nacionales ya comprende 25% de la superficie del país. Ahora, el país busca alcanzar la meta de carbono cero para 2021. A pesar de estos logros, los permisos ambientales se mencionan como trabas crecientes a la obra pública y privada. Aunque el país tiene casi 100% de cobertura de suministro de agua, un 80% de la población aun utiliza pozos sépticos. De hecho solo un 3% de las conexiones de aguas residuales son tratadas en planta, y esto ya repercute en la calidad de los cuerpos de agua.

D. CAPITAL HUMANO Y MERCADO LABORAL

Los niveles de educación y salud se encuentran entre los más altos de la región, aunque existen desafíos de calidad y sostenibilidad. Costa Rica ha logrado la educación primaria universal, pero con un promedio de solo 9,2 años de escolaridad presenta alta deserción en el nivel secundario; así como desafíos de calidad educativa. El número de universidades creció exponencialmente (de 7 en 1983 a unas 60 en 2013)

pero existen dudas sobre su calidad. Los indicadores de salud muestran altos niveles relativos, pero el sistema público de provisión —basado en la Caja Costarricense de Seguro Social— enfrenta desafíos operativos y de sostenibilidad¹². Además, Costa Rica provee servicios sociales a más de 500.000 migrantes, mayormente de Nicaragua, lo que agrega costos al sistema.

El acceso al empleo presenta desafíos crecientes, en parte por su brecha con el sistema educativo. El desempleo creció luego de la crisis del 2008, alcanzando 8,5% de la PEA en 2013. Este afecta mayormente a jóvenes, que en una parte significativa no ha terminado la secundaria. A esto se suma la generación que interrumpió su escolarización en los 80, durante la crisis. Los graduados en ciencias, tecnología, ingeniería no son suficientes para satisfacer la demanda de las empresas en los sectores más dinámicos de la economía. El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) no ha alcanzado a cubrir esta brecha, que tampoco ha sido plenamente cubierta mediante el creciente énfasis de la educación pública hacia escuelas técnicas nocturnas.

TABLA 1.2 - DESAFÍOS DE DESARROLLO PROGRAMAS SOCIALES

TIPO (% GASTO SOCIAL)	EJEMPLOS DE PROGRAMA	DESAFÍOS CLAVE
Universales (55%)	Educación y Salud	Calidad del Gasto
Selectivos (10%)	Transferencias Condicionadas	Selección / Graduación
Restringidos (5%)	Becas, INA, Bono Vivienda	Igualdad de Oportunidades
Contributivos (30%)	Pensiones	Sostenibilidad Sistema

Costa Rica hace una fuerte inversión en más de 30 programas sociales, pero de forma descoordinada. La inversión social representa alrededor del 22% del PIB y se canaliza a través de cuatro tipos de programa: Universales, Selectivos, Restrictivos y Contributivos. Estos enfrentan desafíos de calidad del gasto, selección y graduación de beneficiarios, igualdad de acceso, y sostenibilidad financiera. Además, es clave fortalecer una institución rectora que coordine, y sistematice la información de beneficiarios.

La pobreza ha permanecido esencialmente estancada por 20 años y la desigualdad ha empeorado. Entre 1993 y 2013, la pobreza no extrema afectó al 23,5% de la población (20,5% de los hogares) y la pobreza extrema alrededor del 6,5%¹³. Por su parte, el índice de Gini ha pasado de 0,470 a 0,518, contrastando con la tendencia generalizada en América Latina de reducción de la desigualdad (exceptuando Honduras). Esto se debe, en parte, a la dualidad de la economía costarricense: la desigualdad aumentó, principalmente porque los ingresos de los quintiles más ricos crecieron, mientras las personas en condición de pobreza no han podido integrarse a la economía, mayormente por la fragilidad de su empleo.



La Estrategia del Banco en el País se enfocó en los siguientes ejes: transporte, energía seguridad ciudadana, desarrollo infantil temprano, salud e innovación.

© BID, 2014

2 El Programa del Banco 2011-2014

Este capítulo evalúa la relevancia de la estrategia del Banco con el País y el programa resultante. El análisis mide la importancia relativa para el país de los objetivos estratégicos planteados, su adecuación a las capacidades del Banco y su sinergia con los de otros actores en el desarrollo. Se mide también el grado de alineación del programa planeado con los objetivos estratégicos definidos anteriormente, y en qué medida la ejecución de productos coincidió con lo planificado, y las razones que condujeron a divergencias.

A. RELEVANCIA DE LA ESTRATEGIA

El país orientó sus requerimientos alrededor del Plan de Gobierno, donde definió prioridades para los próximos cuatro años¹⁴. En este ciclo estratégico, el Ministerio de Hacienda decidió mantener discusiones conjuntas con todos los multilaterales. La Presidencia de la Nación también jugó un rol clave en la selección de áreas de trabajo con el BID, por lo que este se orientó hacia pedidos enmarcados en un Plan de Gobierno de cuatro ejes: (i) Bienestar Social; (ii) Seguridad Ciudadana y Paz Social; (iii) Ambiente y Ordenamiento Territorial; y (iv) Competitividad e Innovación. Dentro de ellos, se priorizó la inversión para mejorar la seguridad, infraestructura (con énfasis en carreteras y puertos), y social (especialmente en educación y atención pre-escolar vía la Red de Cuido).

En la Estrategia del Banco con Costa Rica 2011-2014 (EBP)¹⁵ el Banco propuso asociarse a la mayoría de los ejes del plan de gobierno. La Estrategia del Banco en el País (EBP) para los años 2011-2014 (GN-2627) fue aprobada en agosto de 2011. Según ella el Banco se focalizaba en (i) Transporte; (ii) Energía; (iii) Seguridad Ciudadana; (iv) Desarrollo infantil temprano; (v) Salud; e (vi) Innovación. La EBP se alineó directamente con tres de los cuatro ejes del Plan de Gobierno, mientras que en el cuarto eje —Ambiente y Ordenamiento Territorial— el Banco ya tenía operaciones con saldos por desembolsar.

La EBP buscaba remover las barreras que afectaban la productividad y el crecimiento del País. En su diagnóstico, la EBP identificó cinco barreras clave: “(i) la baja calidad de la infraestructura del País, en especial vial; (ii) la insuficiente inversión en innovación; (iii) los déficits en la oferta de capital humano para responder a la demanda de sectores de tecnología avanzada, principales inversores y dinamizadores de la economía del país; (iv) las restricciones institucionales que retrasan la aprobación e implementación de reformas, poniendo en riesgo la modernización del país y la sostenibilidad macroeconómica; y (v) el deterioro de la seguridad y aumento de la violencia”¹⁶.

Adicionalmente, en la EBP se incluyeron las áreas donde el Banco esperaba aprobar operaciones en un horizonte cercano. Las áreas de Energía, Desarrollo Infantil Temprano y Salud no figuraban como barreras especialmente clave en el diagnóstico, pero fueron añadidas a la EBP porque en acuerdo con el Gobierno se esperaba contar con préstamos futuros. En contraste, las “restricciones institucionales a las reformas” (una importante barrera identificada por el Banco) no fue priorizada como área clave en la EBP¹⁷.

TABLA 2.1: PRIORIDADES PAÍS Y OBJETIVOS DE EBP

DESAFÍOS IDENTIFICADOS	BARRERAS CLAVE EBP	PLAN GCR	ÁREAS EBP
Infraestructura (vial y puertos)	✓	✓	✓
Innovación (y capital humano)	✓	✓	✓
Seguridad ciudadana	✓	✓	✓
Social (escuelas y red de cuido)		✓	✓
Infraestructura (energía)			✓
Salud			✓
Institucional – reformas	✓		
Ambiente y ordenamiento territorial		✓	

De hecho, la presencia o no de préstamos esperados pareció ser un fuerte determinante de la inclusión de sectores en la EBP, por lo que la pregunta es si la EBP tuvo un rol ex-ante “orientando” el trabajo futuro del BID, o si más bien sirvió de marco justificativo a un conjunto de operaciones previstas. Por ejemplo, Agua y Saneamiento no formó parte de la EBP a pesar de que durante los meses de preparación de la EBP el BID aprobó financiamiento en el sector. En contraste, Seguridad Ciudadana sí entró en la EBP. Más allá de generar una percepción de mayor foco, evitando agregar un nuevo sector en la EBP (Agua y Saneamiento); y asegurar sustento en la EBP a una operación prevista que por pocos meses no llegó a aprobarse antes de la entrada en vigencia de la EBP (Seguridad Ciudadana), OVE no encontró justificación objetiva de porqué la EBP trató a estos dos sectores en forma diferente, incluso en la fijación de metas¹⁸.

La EBP también mostró un creciente énfasis en áreas donde el Banco podía aportar financiamiento a obras civiles. Al analizar la continuidad de objetivos de las distintas EBP a lo largo de la última década, se observa un creciente foco del Banco en transporte y energía, así como cierta continuidad en educación, pero ahora en temas de infraestructura edilicia, en línea con lo ocurrido en otros países que requieren ratificación legislativa¹⁹. En contraste, los temas de gestión macroeconómica y del gasto público, reforma del Estado, gestión sub-nacional, integración regional, reforma del sector financiero, turismo y atracción de inversiones fueron perdiendo relevancia entre la lista de objetivos de las sucesivas EBP. Finalmente, la EBP 2011-2014 introduce nuevos objetivos en seguridad ciudadana, innovación, gestión financiera y adquisiciones públicas.

Para 2010, el posicionamiento del Banco como socio del país había mejorado sustancialmente. Entre 2002-2006 las relaciones País-Banco se habían desacelerado. La llegada del Presidente Arias en 2006, y el cambio del equipo de trabajo del Banco encargado de Costa Rica marcaron un progresivo acercamiento, en el que el Ministro de Hacienda tomó un fuerte rol coordinador de las actividades del Banco en el país. En 2010, al asumir la Presidenta Chinchilla (que había integrado el gabinete Arias), el Banco ya era percibido como un socio fuerte, que entre otras contribuciones había respaldado al país durante la crisis de 2008.

TABLA 2.2 – PROCESO DE ELABORACIÓN DE EBP EN CR

Inicio:	El proceso comenzó a fines de 2009 / principios de 2010. La Gerencia Regional lideró un “Diagnóstico de Cuellos de Botella para el Crecimiento” que sirvió como uno de los insumos para solicitar Notas de Política a los sectores.
Selección de sectores:	Las Notas de Política alimentaron el dialogo con el GCR. Posteriormente fueron evaluadas por la Gerencia Regional en base a su potencial para desembocar en préstamos, seleccionándose áreas para desarrollar Notas Sectoriales. El GCR no tuvo un involucramiento activo en la elaboración de estas notas, pero si a través del diálogo.
Cartera heredada:	Las directrices (GN-2468-6) indican que esta cartera sea revisada a la luz de los nuevos objetivos estratégicos, pero la EBP 2011-2014 solo contó con un breve anexo, que no cumplió plenamente con este requisito ²⁰ .
Costos	En total, la EBP para CR y sus estudios insumieron \$553.148 en salarios y \$113.905 en consultorías.

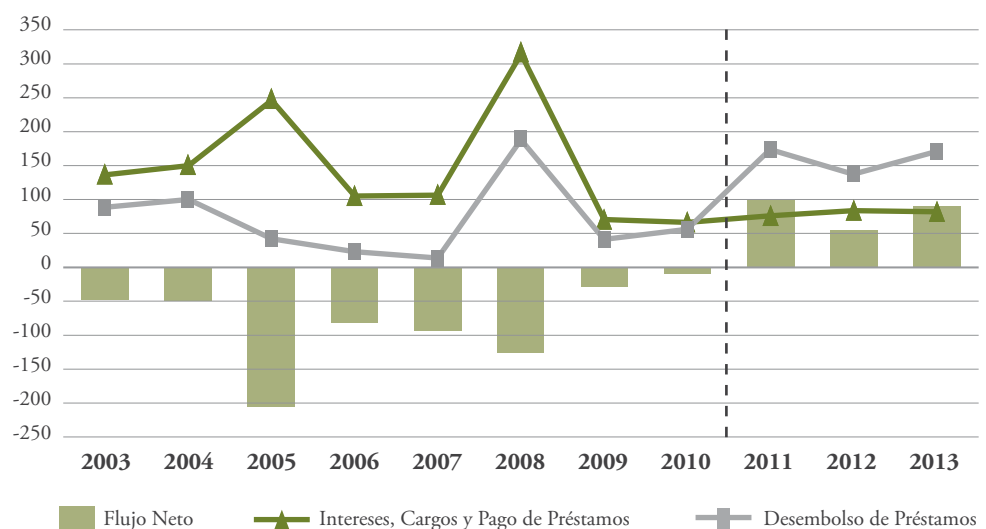
El propio proceso de elaboración de la EBP y la flexibilidad que mostró el Banco para justificar la importancia de las áreas donde se preveían aprobaciones ayudó a reactivar la relación del Banco en el país. La Tabla 2.2 presenta puntos clave del

proceso de elaboración de la EBP en Costa Rica. El diálogo con el país giró en torno a análisis sectoriales donde, según participantes del BID, uno de sus incentivos clave fue justificar un espacio financiero dentro de la futura EBP. La simultaneidad de la elaboración de las notas técnicas con la posibilidad de encontrar espacios para préstamos ayudó al BID a enfocarse en áreas donde había mayor potencial de proyectos en el corto plazo. Esto, sumado a un diálogo fluido con el GCR, permitió repotenciar al Banco como socio del país.

La EBP estimó un marco de financiamiento con garantía soberana de \$1.060 millones para el periodo — el cual ya se cumplió en un 93% mediante la aprobación de 5 préstamos. La EBP fijaba dos escenarios: uno base de \$710 millones, disparado si el país no lograba mejorar su situación fiscal²¹, y otro alto de \$1.060 millones. El endeudamiento se acercó al disparador del escenario base, pero el Banco realizó análisis anuales de sostenibilidad de deuda y continuó operando bajo el escenario alto. Se aprobó un préstamo por 12% de dicho escenario en 2011; tres por 43% en 2012; y uno por 38% en 2013²². A la fecha de esta evaluación, aún no había aprobaciones con garantía soberana en 2014.

El Flujo Neto de Caja se volvió positivo para el país desde 2011, luego de años de flujos negativos. Entre 2011-14 se desembolsaron \$788 millones al país²³. Antes de 2010 los pagos anuales del país habían sido mayores que los desembolsos, sin embargo esto se revirtió en 2011. Los desembolsos se canalizaron en parte vía la cartera heredada, que representó el 55% del total de desembolsos en el período. De hecho, dos préstamos heredados –Primer Programa de Desarrollo Eléctrico de 2007 y Primer Programa de Infraestructura Vial de 2008– acumularon un 40% del total desembolsado²⁴. Además de Transporte y Energía, las operaciones sin garantía soberana en el Sector Financiero tuvieron un ritmo alto de desembolsos. Esos tres sectores acumularon el 90% de lo desembolsado.

GRÁFICO 2.1
Flujo de Caja - Costa Rica
2003-2013 (\$ Millones)



Sin embargo, la flexibilidad de la programación implicó que ciertos temas de diseño estratégico no fueran formalizados, y que por ende la EBP perdiera capacidad de “orientar el proceso de toma de decisiones”²⁵. Por ejemplo, la cartera activa heredada no fue priorizada a la luz de los nuevos objetivos y se continuó ejecutando una variada cartera aprobada mayormente durante los dos ciclos estratégicos anteriores, lo cual derivó en una pérdida de focalización y secuenciación en la programación. Además tampoco se fijaron metas en cuanto a la mezcla de instrumentos²⁶, al financiamiento sin garantía soberana, el uso de esquemas programáticos²⁷, o el uso de cofinanciamiento. Los riesgos fueron bien identificados pero no se incorporaron medidas de mitigación específicas.

Incluso la anticipación de la programación, por medio de los CPDs anuales preparados pocos meses antes, fue relativamente baja. A lo largo del periodo, se prepararon Documentos de Programa de País (CPDs) para cada año entre 2011-2014²⁸. A pesar de ser preparados cada noviembre, con la intención de estimar las operaciones de préstamo y cooperación técnica del año calendario inmediatamente siguiente, los CPDs mostraron desafíos para anticipar el programa²⁹. La anticipación de operaciones sin garantía soberana (SGS) fue de 50%, en parte por la no concreción de operaciones anticipadas en infraestructura (\$36 millones para la Red de Cuido y \$58.8 millones para la Planta Eólica El Chiripa). Por otra parte, el ICE tomo más financiamiento que el anticipado, mientras los proyectos de carreteras demoraron en aprobarse 2 años más de lo esperado. La anticipación de operaciones con garantía soberana (CGS) fue similar (55%) debido a la caída o postergación de 3 operaciones previstas³⁰. Estas divergencias respecto a los CPDs muestran la flexibilidad del BID, pero también dificultan su planificación de recursos.

TABLA 2.3: ANTICIPACIÓN DE OPERACIONES EN CPDs 2011-2014

OPERACIONES	TOTAL	CGS	SGS	CTs
Previstas en CPDs	57	9	12	36
Anticipadas y aprobadas	40	5	6	29
Aprobadas no anticipadas	10	2	2	6
% anticipadas	70%	55%	50%	81%
% no anticipadas	20%	29%	25%	17%

Además de perseguir los objetivos de la EBP, el Banco continuó ejecutando una cartera heredada de periodos anteriores, lo que le permitió ganar relevancia respecto a otras necesidades del país. La “estrategia” del Banco para el periodo adquirió mayor relevancia en el contexto de su integración con el trabajo que el Banco ya venía haciendo (cartera heredada), lo que subraya la importancia de una visión de largo plazo. Sin embargo, la EBP 2011-2014 fijó 26 objetivos ajustados a los sectores en

los que se esperaban aprobaciones (cuyo progreso se analiza en el Capítulo III), pero careció de mecanismos para enlazarse con la cartera existente del Banco mediante la búsqueda deliberada de continuidad. Estos objetivos no se reconsideraron a la luz de la nueva EBP, como lo prevén las Directrices para las Estrategias de País (GN-2468-6).

En cuanto a otros multilaterales, el BCIE mostró una amplitud similar al BID, mientras el BM se centró en educación superior y apoyo ante desastres naturales. El BCIE fue la segunda institución con más amplitud en Costa Rica, participando casi en los mismos sectores que el BID, además de Salud. El Banco Mundial —perci-bido como más estricto en la condicionalidad, y que ya había sufrido reveses en un gran proyecto de desarrollo urbano del puerto de Li-món y otro de reforma del sector salud —se concentró en educación superior, una línea con-tingente ante desastres naturales y pequeñas intervenciones en energía limpia. Finalmente, la CAF —percibida como más cara, pero también más flexible, en parte por su uso de normas de adquisiciones nacionales— solo incursionó en un tramo carretero, que se construyó a un costo por kilómetro mayor que los del BID.

TABLA 2.4: SECTORES ACTIVIDAD DE MULTILATERALES 2011-2014*

SECTOR	BM	BCIE	CAF	BID	GCR
Transporte		✓	✓	✓	✓
Innovación				✓	✓
Seguridad ciudadana				✓	✓
Inversión social					✓
Energía	✓	✓		✓	
Sector Financiero		✓		✓	
Educación	✓			(✓)	
Agua y Saneamiento		✓			
Agricultura	✓				
Desastres Naturales	✓				
Salud		✓			
Número de préstamos	5	24	1	13	.-
Montos aprob. (\$ Mill.)	267	1.499	52	1.448	.-

Nota: (✓) Infraestructura educativa y red de cuidado; * ver complemento en anexo.

B. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

El portafolio bajo evaluación consiste de 130 operaciones por \$2.386 millones. Este incluye tanto las operaciones activas con saldos significativos por desembolsar al 1 de enero de 2011 (cartera heredada), así como las operaciones aprobadas en el periodo bajo evaluación (2011-2014). El país y el Banco continuaron ejecutando 51 operaciones con saldos significativos aprobadas antes de 2011; cuyos objetivos correspondían mayormente a los dos ejercicios de programación estratégica anteriores: EBP 2003-2005 y EBP 2006-2010. Al 1 de enero de 2011, estas operaciones contaban con \$900,5 millones por desembolsar: siete préstamos con garantía soberana con \$698,7 millones (mayormente en transporte y energía), ocho préstamos sin garantía soberana con \$153 millones y 36 Cooperaciones Técnicas con \$48,7 millones³¹.

Según lo previsto, energía y transporte representaron dos tercios del financiamiento con garantía soberana en el periodo 2011-2014, pero el resto de las aprobaciones no coincidieron *plenamente* con los pilares de la EBP. Las dos mayores aprobaciones en el periodo fueron el Programa de Infraestructura de Transporte por \$400 millones y el Programa de Desarrollo Eléctrico 2012-2016 por \$250 millones³². Además se aprobaron otras tres operaciones³³. Entre ellas la EBP preveía apoyo en seguridad ciudadana e innovación, pero no anticipaba un préstamo en educación —que solo se mencionaba como “área de dialogo”. En contraste, la EBP anticipaba apoyo —no materializado— en salud y en desarrollo infantil temprano, donde solo se concretaron algunas cooperaciones técnicas.

Las nuevas aprobaciones enfatizaron el financiamiento de obras físicas, que enfrentaron problemáticas comunes independientemente del sector. Como era previsible, en el caso del préstamo de transporte y el de energía se destinó 94,5% y 93.2% del financiamiento BID a obras. Pero esta también fue el caso en educación, en el que se destinó 92,8% de los fondos a construcción de escuelas y espacios deportivos. Aun en seguridad ciudadana, 60% de los fondos BID se destinaron a la construcción de Unidades Productivas para personas privadas de libertad, Centros Cívicos de Paz y las Delegaciones Policiales. Todas estas construcciones enfrentaron problemas similares, incluyendo de calidad de los estudios de factibilidad, adecuación de diseños, gestión ambiental, reasentamientos, expropiaciones, licitaciones, ejecución y supervisión técnica. A pesar de ser de carácter transversal, estos desafíos no fueron directamente anticipados en la EBP. Por ejemplo, la EBP no presenta un análisis sobre la relativamente reducida competencia entre contratistas de obra locales.

La gran expectativa manifestada en la EBP de desarrollar infraestructura con el apoyo de financiamiento privado solo fue posible en una operación en el sector de energía³⁴. En el periodo se aprobaron \$413.5 millones en préstamos sin garantía soberana—uno en energía y 7 a entidades financieras. Esto contrasta con la expectativa en

la EBP de utilizar el financiamiento privado para desarrollar la infraestructura del país. Durante el periodo de la EBP se aprobó una innovadora operación por \$200 millones —combinando una estructura de préstamo y garantía— para apoyar el financiamiento del mayor proyecto hidroeléctrico del país (Reventazón). El resto (\$213,5 millones) se canalizó vía entidades financieras —incluyendo los dos grandes bancos públicos de Costa Rica— para apoyar el financiamiento de PyMEs y promover carteras de comercio exterior e hipotecaria. Estas operaciones con el sector financiero no estaban previstas en la EBP, la que sin embargo esperaba que el sector privado tuviera un rol importante en cubrir la brecha de financiamiento de infraestructura del país, incluso en el área social, como por ejemplo mediante el apoyo a la Red de Cuido.

Además de los propios desafíos de la ejecución de obras físicas, la EBP identificó otros desafíos transversales clave en los que hubo limitado avance. Entre estos desafíos, se destacó la débil “coordinación interinstitucional”, que persiste a nivel sectorial con superposición de funciones y debilidad en “entes rectores”³⁵. Otro desafío transversal identificado en la EBP y aun no resuelto, es el vinculado a “contrataciones públicas”. Según la EBP el Banco buscaba fortalecer la capacidad institucional del órgano rector de compras públicas y las funciones del sistema de información³⁶. En la práctica, dos sistemas de compras públicas (Mer-Link y Comprared) compitieron durante el periodo, y no se logró la unificación real pese a un decreto que así lo requería. Por su parte, el Banco abogó por la aplicación de procedimientos BID para sus proyectos³⁷, por lo que minimizó su exposición al problema, pero contribuyó poco a resolverlo a nivel país.

Asimismo, desafíos relacionados a la capacidad de gestión afectaron la implementación en la mayoría de los sectores. Para contrarrestar este tema el Banco diseñó préstamos en los que alrededor del 3% del nuevo financiamiento con garantía soberana se destinó al fortalecimiento institucional, en un contexto donde la Asamblea no favorece el endeudamiento en conceptos no relacionados a inversión física. Se intentó suplir dicha necesidad con proyectos puntuales de cooperación técnica cuya continuidad fue incierta. Desde 2011 se aprobaron más de 60 cooperaciones técnicas no reembolsables por \$37,8 millones, con un 9,5% de estos fondos dirigidos a Gestión Pública³⁸. Adicionalmente, una parte importante del apoyo a contrapartes se dio por medio de servicio y asesoría del personal en la Oficina de País³⁹, pero en su mayor parte estos servicios no se registran o evalúan. Otra forma para subsanar temas de diseño, ejecución y supervisión es mediante los fondos asignados a Costa Rica en el Plan de Acción C&D⁴⁰, pero estos son mayormente usados para dinamizar proyectos con el BID.

En dicho contexto los tiempos de ejecución mejoraron, aunque siguen siendo elevados en comparación con el Banco. Los tiempos entre aprobación a primer desembolso mejoraron, pasando de 3,5 años en el período 2005-2009 a 1,5 años entre 2010-2014. Ello se debió a la reducción de los tiempos de ratificación y al aumento del apoyo concesional para condiciones previas mientras el proyecto

se encuentra aún en Asamblea. De todas formas, los tiempos entre aprobación y ratificación parlamentaria (15,6 meses) siguen siendo de los más altos del Banco (el promedio para los países que requieren ratificación fue de 6,5 meses). Probablemente, la mejora en tiempos de ejecución también se vincula a una mayor inversión en tiempos de preparación que pasaron de 16 a 24 meses. Desde la elegibilidad, el país sigue siendo de los más lentos para desembolsar en la región CID: se estima 55 meses desde elegibilidad a desembolso final (antes de extensiones de plazos), mientras que para el promedio CID es de 43 meses.

Además, pese a que algunos de los riesgos de implementación fueron identificados en la EBP, no se definieron acciones específicas para mitigarlos. Para enfrentar los riesgos políticos, vinculado a la demora en la ratificación parlamentaria, el Banco recurrió exitosamente a un trabajo de diálogo con la Asamblea, aunque este dependió en parte de la confianza generada por funcionarios específicos del BID⁴¹. Por otra parte, si bien el riesgo de sostenibilidad macroeconómica se mencionaba como potencial barrera⁴² no se definieron alternativas, más allá de promover la posibilidad de operaciones sin garantía soberana vía el ICE. Tampoco se definieron acciones específicas para mitigar el riesgo de desastres naturales identificado en la EBP, particularmente su gestión integral⁴³. Sin embargo, a fines de 2012, si se concretó una línea de crédito contingente para mitigar los efectos ex-post de desastres naturales⁴⁴.

Aunque no se planificó en la EBP, el Banco sí logró atraer cofinanciamiento. El BID fue capaz de atraer un cofinanciamiento significativo del Fondo Chino (más de \$70 millones en préstamos)⁴⁵, así como de otros fondos fiduciarios bajo administración del BID (más de \$17,8 millones en donaciones). La EBP no había previsto el acceso a ciertos socios estratégicos que el Banco podría haber facilitado vía la Oficina de Alianzas Estratégicas. Sin embargo, en la práctica este acceso a socios clave se dio ad-hoc y fue muy valorado por las autoridades. En particular, el intercambio de funcionarios a través del programa CT-Intra del Banco fue percibido como una opción atractiva, no plenamente utilizada⁴⁶.



El BID también dedicó esfuerzos a apoyar al Gobierno en el establecimiento de una red de guarderías. La consolidación de una Red de Cuido figuraba prominentemente dentro de los programas a desarrollar por la administración Chinchilla. Esto respondía a los bajos niveles de cobertura de servicios educativos en la primera infancia, lo que obliga a los adultos (particularmente las madres) a dedicarse a cuidar a los menores, dificultando su inserción en el mercado laboral, lo cual permanece como desafío.

3 Eficiencia del Programa 2011-2014

El presente capítulo analiza los resultados del programa de préstamos y cooperaciones técnicas del Banco. El capítulo se ordena en función de las áreas definidas como prioridades estratégicas (sección A) y aquellas no definidas como prioritarias en la EBP 2011-2014 (sección B). En conjunto, entre 2011 y 2014, el Banco financió más de 1000 productos, distribuidos en 17 áreas de acción, tendientes al logro de 26 objetivos de desarrollo señalados en la EBP, así como de 341 objetivos definidos en los proyectos ejecutados durante el periodo, que en buena parte fueron heredados de los dos ciclos de programación anteriores⁴⁷.

A. RESULTADOS EN ÁREAS PRIORITARIAS DE LA EBP

1. Transporte

En concordancia con las prioridades del país, el Banco definió entre sus objetivos estratégicos la *mejora de la infraestructura de transporte y el fortalecimiento institucional del sector*. El Plan Nacional de Transporte (PNT) 2011-2035 proponía inversiones por \$58.500 millones en corredores viales y nodos estratégicos (puertos, aeropuertos y pasos de frontera). El PNT buscaba potenciar la inter-modalidad y eficiencia en el transporte de personas y cargas⁴⁸. El Banco apoyó proyectos para mejorar la calidad de la red vial nacional y cantonal, mejorar el tránsito de pasajeros en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría e incrementar la ejecución presupuestaria del MOPT-CONAVI.

El Programa de Infraestructura Vial (CR-L1022) aprobado en 2008 logró comprometer la mayor parte de sus recursos durante 2011-2014 gracias al fuerte apoyo técnico del Banco vía una “Unidad Técnica de Infraestructura” (UTIF). La

UTIF —dotada de consultores especializados inicialmente fondeados con recursos no reembolsables— surgió por un pedido de apoyo de la Presidencia de Nación en toda el área de infraestructura. Sin embargo, su foco actual es la dinamización de la cartera financiada por el BID. Entre otros, la UTIF ha resuelto problemas con los diseños técnicos, derechos de vía, relocalización de servicios públicos, procesos y apelaciones licitatorias, y supervisión de obras⁴⁹.

TABLA 3.1. PROGRAMA COSTA RICA 2011-2014

	Área	Cartera bajo evaluación				Énfasis de trabajo BID	
		Cartera heredada (\$ millones)	Cartera aprobada 2011-2014 (\$ millones)	Préstamos (#)	CTs* (#)	Desembolsos 2011-2014 (\$ millones)	Productos propuestos (#)
Áreas Prioritarias de la EBP	Transporte	393,00	458,04	4	16	199,15	173
	Energía	239,79	451,94	4	7	310,80	107
	Seguridad Ciudadana	0,47	132,44	1	1	12,30	27
	Desarrollo Infantil Temprano	0,00	0,96	0	1	0,96	9
	Salud	0,00	3,50	0	4	1,05	13
	Innovación	0,44	35,83	1	9	1,01	40
Áreas No Prioritarias en la EBP	Mercados Financieros	107,33	213,98	13	5	205,62	40
	Educación e Inserción Laboral	2,79	169,43	1	9	4,51	101
	Gestión Pública	0,47	3,58	0	8	3,01	66
	Descentralización	31,82	3,12	2	7	29,81	115
	Medio Ambiente y Desastres Naturales	27,00	3,22	1	11	10,75	116
	Agua y Saneamiento	93,00	0,17	1	2	0,02	36
	Otras áreas**	4,36	10,02	0	22	9,94	175
TOTAL		900,47	1.486,24	28	102	788,93	1.018

Nota: * CT: Cooperaciones Técnicas // ** Otras áreas donde trabajó el Banco son: Sector Productivo, Protección Social, Integración y Comercio, Gobernabilidad y Transparencia, y Sociedad Civil

Además de sostener a la UTIF en forma casi permanente, el Banco promovió dos importantes decisiones tácticas. Primero, se reenfocó el préstamo a un solo tramo de 51 km. (Cañas-Liberia), cuyo diseño había sido supuestamente finalizado con una donación de la CAF, pero que luego requirió importantes ajustes. Segundo, se separó su contratación en tres partes —camino, puentes y conectores— lo que permitió adjudicar la obra a alrededor de la mitad del monto presupuestal, aunque luego se produjeron ampliaciones a casi el monto planeado. Las normas BID jugaron un papel clave, permitiendo seleccionar la oferta más baja —que bajo normas locales solía excluirse argumentando “precio ruinoso”— y evitar requisitos licitatorios innecesarios que suelen limitar la competencia⁵⁰.

TRANSPORTE - OBJETIVOS DE LA EBP

Índice de Regularidad Internacional (IRI) promedio	Linea base	4,5	2009
	Meta	2,5	2014
	Actual	3,6 - 6,4	2012
% de Red con Deflectómetro de Impacto bajo	Linea base	71,5%	2008
	Meta	77,5%	2014
	Actual	87,4%	2012
% de Red Vial Cantonal en buen estado	Linea base	10,7%	2009
	Meta	20,2%	2014
	Actual	35,2%	2012
Minutos espera de pasajeros Aeropuerto Int. Juan Santamaría	Linea base	31,7	2009
	Meta	25	2014
	Actual	30,41	2012
% del presupuesto total de MOPT-CONAVI ejecutado	Linea base	61%	2010
	Meta	75%	2014
	Actual	89%	2012

El Programa Vial Cantonal (CR-L1023), aprobado solo meses después del (CR-L1022) como parte de un mismo CCLIP, presentó además problemas de concepción⁵¹. El programa cantonal complementaba al de infraestructura vial, llevando pequeñas obras a nivel nacional —inicialmente a 25 cantones, pero como parte del trámite de ratificación se extendió a los más de 80 entes de todo el país—. La operación involucró varios aspectos atípicos. Uno fue que la segunda parte de un CCLIP se aprobara casi en paralelo, sobre todo con ejecutores débiles⁵². Otro que la Asamblea no confiriera al MOPT/CONAVI el tratamiento que le había brindado al ICE (en el que el GCR solo actuaba de garante, pero no prestatario), por lo que aun tratándose de un CCLIP exigió un detalle de obras en la ley habilitante, con lo que redujo el carácter programático del instrumento. Con niveles de desembolso del 20%, el préstamo enfrentó tanto la debilidad de muchos de los ejecutores locales, como el desinterés de los municipios mayores⁵³.

El Banco también brindó asistencia técnica, dirigida más a respaldar sus préstamos que a fortalecer capacidades sectoriales del país⁵⁴. El país enfrenta dificultades sistémicas para ejecutar obras que mejoren el nivel de servicio de transporte⁵⁵. Entre ellas se destacan la coordinación interinstitucional; el déficit de pre-inversión; la falta de capital humano con capacidades e incentivos adecuados en las instituciones del sector; debilidad en el mantenimiento por parte del CONAVI, al que también se la carga con la ejecución de nuevas obras; y la reducida competencia entre contratistas locales. Salvo apoyos aislados, como en la elaboración del Plan de Logística, el foco del Banco fue hacia los préstamos⁵⁶.

Es temprano para evaluar los resultados de esta cartera de proyectos aún en ejecución, pero el mayor logro potencial del Banco es su posible efecto demostración. El Banco financió una operación sin garantía soberana en el sector aeroportuario. Esto es significativo, no solo porque se relacionó al aeropuerto de San José, el de mayor tráfico en un país con fuerte vocación internacional, sino porque el Banco ayudó a re-encauzar una concesión en la que ya habían fallado dos concesionarios, evitando así que se perpetuara el desprestigio del esquema de concesiones privadas en el país. En este sentido, también será esencial finalizar exitosamente el tramo Cañas-Liberia (hoy con un 50% de avance) para demostrar que una obra de calidad superior —de concreto, en lugar de asfalto— puede realizarse a tiempo y con costos razonables.

2. Energía

Los objetivos estratégicos se centraron en el desarrollo de la capacidad instalada y la sostenibilidad de la matriz energética. El Plan de Expansión de la Generación Eléctrica 2012-2024 buscaba incrementar la capacidad de generación eléctrica con fuentes renovables y ampliar el sistema de interconexión eléctrica del país. El Banco, en línea con los objetivos del país, había definido como objetivos estratégicos incrementar el número de productores de electricidad independientes, lo que se logró. Además se buscaba —pero no se logró—elevar la proporción basada en energía renovable y los intercambios de energía regional.

ENERGÍA - OBJETIVOS DE LA EBP

Número de proyectos privados de generación eléctrica	Línea base	25	2009
	Meta	29	2014
	Actual	31	2013
Capacidad instalada del sistema eléctrico (MW)	Línea base	2412	2009
	Meta	2677	2014
	Actual	2731	2013
% oferta de generación con renovables	Línea base	94,6	2009
	Meta	95,6	2014
	Actual	87,3	2013
% oferta generación geotérmica, solar, eólica y con biomasa	Línea base	16,2	2009
	Meta	17,5	2014
	Actual	14	2012
% de energía producida colocada en el MER	Línea base	< 1%	2009
	Meta	≥ 4%	2014
	Actual	0,17%	2013

Durante el período, el Banco se enfocó en apoyar el programa de inversiones del ICE. Entre 2011 y 2014, el Banco ejecutó dos operaciones multipropósito para el desarrollo del sector eléctrico, las cuales abarcaron objetivos generales de generación, transmisión, control, distribución y comercialización (CR-L1009 aprobada en 2007 y CR-L1049 aprobada en 2012, ambas CCLIP)⁵⁷. El segundo programa apoyaba la mayor inversión en generación del período, el Proyecto Hidroeléctrico Reventazón⁵⁸. El esquema de financiamiento elegido por ICE fue un fideicomiso, siguiendo experiencias previas con obras de menor envergadura⁵⁹.

Parte del apoyo del Banco aprovechó la capacidad del ICE de endeudamiento sin garantía soberana. De forma paralela al CR-L1049, el Banco aprobó una operación sin garantía soberana (CR-L1056). Mediante la estructura A/B del préstamo se involucró a inversionistas institucionales que no participan usualmente en este tipo de operación. Esto permitió extender el tenor de la deuda —un tema prioritario para ICE. De otra forma, las obras se amortizan vía mayores tarifas, en plazos muy inferiores a su vida útil. Además, el Banco aportó su experiencia en salvaguardas, vía dos cooperaciones técnicas para estudios ambientales y la elaboración de una estrategia ambiental y social.

La ejecución de la cartera en energía —que dio cuenta de casi 40% de los desembolsos del período— se basó en una relación continuada con un ejecutor capaz. El ICE tiene un alto grado de autonomía en temas de planificación e inversión, contando con fuentes de recursos propios basados en tarifas de telecomunicaciones y eléctricas, lo que a su vez le ha permitido mantener cuerpos técnicos experimentados. Estas características poco habituales en el entorno público del país le permiten operar más efectivamente que otras instituciones en las diferentes fases de proyecto. El BID ha asistido al ICE por décadas, no solo mediante préstamos sino también vía asistencia técnica, contribuyendo en parte a solidificar estas características institucionales⁶⁰.

Pese al progreso, el país aún enfrenta desafíos que afectan su competitividad y capacidad de atraer inversiones. La demanda eléctrica esperada implica una duplicación de capacidad instalada cada 10 a 15 años. Para evitar que se satisfaga con fuentes no renovables, o que se afecten los niveles tarifarios, se requiere un esfuerzo considerable. El Banco ha trabajado con el país en diversificar la matriz energética por medio de cooperaciones técnicas y la estructuración de nuevos proyectos en las áreas de biomasa, hidroelectricidad y geotermia, pero esos esfuerzos requieren de mayor articulación y participación de capital privado.

3. Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia

Ante el incremento en las tasas de criminalidad y sobrepoblación carcelaria, en 2008 el gobierno solicitó y recibió colaboración del Banco. Pese a que la EBP 2006-2010 no contemplaba esta área como prioritaria, el Banco comenzó a preparar una operación en 2008. Posteriormente, ante la posibilidad de aprobar una operación durante la administración Chinchilla, se incluyó el área entre las prioridades de la nueva EBP. Así

la EBP 2011-2014 incluyó entre sus objetivos estratégicos fortalecer las capacidades del Estado para la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común, y desarrollar programas de protección social para la prevención de la violencia y la inseguridad.

En 2011 el Banco aprobó el préstamo CR-L1031, dirigido a incrementar la eficacia policial, reducir la incidencia delictiva de jóvenes en riesgo y la reincidencia de la población en conflicto con la ley penal. La operación contó con el apoyo de buena parte de la Asamblea, lo que se reflejó en un periodo de ratificación relativamente corto. La operación también se estructuró para dar soporte a una variedad de temas de interés presidencial, incluyendo \$1 millón para avanzar estudios de la Red de Cuido. Además de obras físicas, como centros de convivencia y sedes policiales, el préstamo enfatizó acciones de prevención.

SEGURIDAD CIUDADANA - OBJETIVOS DE LA EBP

Índice Nacional de Asaltos	Linea base	133,8	2009
	Meta	129,8	2014
	Actual	203	2012
Tasa asaltos cantones intervenidos / Tasa nacional	Linea base	1,15	2009
	Meta	1	2014
	Actual	1	2012
Índice Nacional de Calidad de la Policía	Linea base	30,9	2010
	Meta	30	2014
	Actual	Encuesta no Realizada	
Índice Victimarios Menores edad cantones intervenidos / Índice nacional	Linea base	1,14	2010
	Meta	1	2014
	Actual	Encuesta no Realizada	
Índice Reincidencia cárceles intervenidas / Índice reincidencia nacional	Linea base	33%	2009
	Meta	25%	2014
	Actual	Encuesta no Realizada	

La operación cuenta con bajo grado de avance, a pesar de lo cual el país ha mejorado su seguridad, al menos en lo relativo a la tasa de homicidios⁶¹. Problemas de coordinación interinstitucional entre el Servicio Penitenciario y cambios de personal clave en la agencia ejecutora han retrasado la ejecución y se han solucionado recién a principios de 2014. Por otra parte, uno de los productos, la Academia Nacional de Policía, salió del proyecto debido a que el país consiguió una donación del gobierno de China para financiarla. En su lugar se espera construir delegaciones policiales. También un fallo constitucional cambió en el alcance del uso de brazaletes

electrónicos dirigidos a reducir la sobrepoblación carcelaria. En parte, esto se debió a una falla de diseño de la operación que no enfatizó la difusión de su propósito como pena alternativa para crímenes menores, y no para las etapas pre y post-procesales.

4. Desarrollo Infantil Temprano

El BID también dedicó esfuerzos a apoyar al Gobierno en el establecimiento de una red de guarderías. La consolidación de una Red de Cuido figuraba prominentemente dentro de los programas a desarrollar por la administración Chinchilla. Esto respondía a los bajos niveles de cobertura de servicios educativos en la primera infancia, lo que obliga a los adultos (particularmente las madres) a dedicarse a cuidar a los menores, dificultando su inserción en el mercado laboral, lo cual permanece como desafío. El Banco se propuso apoyar dicha red de cuidado infantil —un área en la que el país debe continuar su progreso⁶².

DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO - OBJETIVOS EBP

% niños 2 a 6 años del quintil 1 & 2 que asisten a servicios de cuidado y desarrollo infantil	Linea base	19,01%	2009
	Meta	28,30%	2014
	Actual	32,10%	2013
Tasa actividad mujeres 18 a 45 años con niños menores de 6 años del quintil 1 & 2	Linea base	0,25	2009
	Meta	0,29	2014
	Actual	0,26	2013

El Banco apoyó con una cooperación técnica (CR-T1062), incorporó los Centros de Cuido como parte del proyecto de seguridad ciudadana (CR-L1031) y aprobó un préstamo sin garantía soberana que no llegó a utilizarse. La cooperación técnica CR-T1062 buscaba fortalecer las instituciones involucradas, definir una estrategia y un modelo de gestión. Adicionalmente, la operación CR-L1031⁶³ expandió los estudios e incluyó dentro de los Centros Cívicos para la Paz algunos espacios que forman parte de la Red de Cuido. En 2012, el Banco aprobó \$36 millones sin garantía soberana, que no fueron utilizados por demoras en su estructuración y marco legal relacionado. De hecho, la Ley 9220 de Cuido y Desarrollo Infantil recién se logró en abril 2014.

5. Salud

Si bien Costa Rica goza de niveles altos de salud, el Banco reiteró —con poco éxito, al igual que en la EBP anterior— el objetivo de fortalecer y ampliar el sistema de atención primaria hospitalaria. Los principales objetivos del país durante el período fueron la readecuación al nuevo perfil epidemiológico, determinado por el envejecimiento poblacional y la mejora de la calidad de los servicios de salud. Sin especificarlo, esto respondía a una percepción de deterioro operacional y preocupación

por la sostenibilidad de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el proveedor público dominante de servicios de salud y pensiones. Si bien el BID —y el Banco Mundial— había trabajado antes en salud (CR0144, Programa Desarrollo de Sector Salud 2003-2010) dando apoyo institucional al ministerio e intentando fortalecer a la CCSS, entre 2011-2014 el BID solo logró aprobar una cooperación técnica regional⁶⁴.

SALUD - OBJETIVOS DE LA EBP

% hospitalizaciones evitables	Linea base	0,16%	2008
	Meta	0,12%	2014
	Actual	0,14%	2012
Número de Camas por 1.000 habitantes	Linea base	1,23	2010
	Meta	1,27	2014
	Actual	1,18	2013
Tasa bruta muertes pacientes mayores 45 años primeros 30 días de admisión por accidente cerebro vascular hemorrágico	Linea base	26,50%	2010
	Meta	24,90%	2014
	Actual	Dato no disponible	

6. Innovación

El Gobierno había priorizado la innovación como mecanismo para impulsar el crecimiento y la productividad, por lo que el Banco incluyó como objetivos de la EBP el aumento de la inversión y el capital humano relacionado. Trabajando en coordinación con el Consejo Presidencial para la Competitividad e Innovación (CPCI), el Banco avanzó el diagnóstico con cuatro cooperaciones técnicas que buscaron apoyar el programa de innovación, realizar capacitaciones en áreas de innovación y transferencia de tecnología, apoyar al sistema nacional de innovación, y el Informe del Estado de la Nación en el área de C&T. Las metas poco ambiciosas en la EBP se han cumplido parcialmente.

INNOVACIÓN - OBJETIVOS DE LA EBP

Aumento inversión pública en I+D (U\$ millones)	Linea base	81	2009
	Meta	87,48	2014
	Actual	69,8	2012
Financiamiento Privado en I+D (U\$ millones)	Linea base	35	2009
	Meta	40,25	2014
	Actual	80,6	2012
% de empresas nacionales que invierten en TICs	Linea base	32%	2009
	Meta	50%	2014
	Actual	58%	2012

En 2012 el Banco aprobó el Programa de Innovación y Capital Humano para la Competitividad (CR-L1043) cuyos \$35 millones se diseminaron entre numerosos objetivos. La operación —recientemente ratificada— busca mejorar la productividad formando capital humano adecuado y apoyando actividades de innovación del sector productivo, incluyendo vía financiamiento y capital semilla. Aunque aún tiene baja ejecución, la multitud de necesidades que el préstamo pretende atender hizo que los números de becas, subsidios o financiamientos a empresarios se redujeran a una escala tan pequeña—del orden de cien cada uno— que hacen improbable un impacto sostenible a nivel país. Además, el diseño implica un fuerte rol del sector público —incluso como inversor en capital semilla— que contrasta con la relativa ausencia de fuertes jugadores privados⁶⁵.

B. ÁREAS NO IDENTIFICADAS COMO PRIORITARIAS EN LA EBP

Si bien el *sector financiero* no era prioridad en la EBP, el Banco canalizó un cuarto del financiamiento del programa hacia el sector por medio de su ventanilla privada. Entre 2011-2014, el BID aprobó 13 préstamos a bancos por más de \$200 millones. Sus objetivos eran aumentar el acceso a financiamiento para las PyMEs, para proyectos eco-amigables e hipotecas. Los bancos proveyeron información de clientes, pero no fue posible verificar si estos hubieran sido financiados sin el aporte del BID. No obstante, si existe abundante liquidez en la plaza bancaria, por lo que el fondeo no parecería ser una restricción clave.

Aunque la EBP no priorizaba el *sector educación* —incluyéndolo solo como área de diálogo⁶⁶— el Banco aprobó un préstamo para infraestructura educativa. El informe de *El Estado de la Educación Costarricense 2013* señalaba que “incrementar la calidad de la infraestructura educativa” era uno de los 11 desafíos en materia educativa⁶⁷—otros de mayor porte eran la calidad educativa, la retención en la escuela secundaria, y la conexión entre la educación y el empleo. El Banco aprobó una operación (CR-L1053) por \$167,5 millones para construir 79 centros educativos y 24 espacios culturales y deportivos. Esto atendería un 20% del déficit estimado de infraestructura educativa. La operación se estructuró bajo un fideicomiso, operando con normas y procedimientos BID⁶⁸.

La mejora de la *gestión pública* tampoco fue prioritaria en la EBP, pero si se identificaron temas puntuales como contrataciones públicas. El Banco trabajó estos aspectos por medio de cooperaciones técnicas específicas, y el apoyo de sus especialistas fiduciarios y de adquisiciones⁶⁹. Entre ellas se buscó fortalecer el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) y trabajar con MIDEPLAN un banco de proyectos de inversión. A su vez, se apoyaron actividades de asesoría para sentar las bases de una reforma fiscal, mejorar la calidad del gasto público, y las capacidades de un sistema de información para las contrataciones públicas. A la fecha, todas las cooperaciones se encuentran desembolsadas en más del 95%, pero aún no se observa que hayan desembocado en cambios sostenibles.



El Banco apoyó proyectos para mejorar la calidad de la red vial nacional y cantonal, mejorar el tránsito de pasajeros en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría e incrementar la ejecución presupuestaria del MOPT-CONAVI.

© BID, 2014

GESTIÓN PÚBLICA - OBJETIVOS DE LA EBP

Calidad y puntualidad de los Estados Financieros Anuales	Linea base	C+	2010
	Meta	B+	2014
	Actual	PEFA no actualizado	
Atrasos y errores contables reportados por Contraloría General	Linea base	1340	2010
	Meta	0	2014
	Actual	Sin datos	
de la cartera de préstamos del Banco que utiliza el sistema informativo	Linea base	20%	2010
	Meta	60%	2014
	Actual	25%	2013

El Banco también apoyó en temas de *descentralización* donde el país enfrenta grandes desafíos de capacidad y sostenibilidad presupuestaria. Entre 2011-2014, el Banco finalizó la ejecución de un préstamo de catastro (CR0134) que buscaba mejorar la recaudación local, lo que aún no ha sucedido en la medida esperada pese a que el proyecto consiguió avances importantes en la integración del Registro y Catastro, así como en regularización⁷⁰. Mediante cooperaciones técnicas del PRODEV también se buscó fortalecer la capacidad de gestión de municipalidades relativamente desarrolladas en el área cercana a San José. Aunque estas herramientas resultaron interesantes, no

fuieron plenamente adoptadas. Tampoco se produjo una diseminación hacia el resto de los municipios, en parte porque la entidad rectora que los agrupa adolece de debilidad institucional y desafíos de sostenibilidad. Además el Banco avanzó otra operación anterior —CR0150 Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola⁷¹— que promovía un modelo de desarrollo productivo local.

Medio ambiente fue el único eje del Plan de Gobierno que el Banco no adoptó en la EBP, limitándose a terminar la ejecución de un préstamo anterior y cooperaciones técnicas. El préstamo CR-L1001, de 2006, buscaba consolidar el turismo en las Áreas Silvestres Protegidas estatales de Costa Rica, como una herramienta para fortalecer su gestión sostenible. De lenta ejecución, la operación afecta solo pequeñas obras de infraestructura dentro de las áreas, sin atacar los temas de sostenibilidad presupuestal. Las cooperaciones técnicas ejecutadas en este sector se enfocaron en desarrollar temas relacionados a la adaptación al cambio climático, y la gestión de la biodiversidad en áreas protegidas.

Finalmente, el área de *Agua y Saneamiento* —en la que Costa Rica presenta retrasos— fue excluida a último momento de la EBP porque poco antes se había aprobado financiamiento para apoyar el plan de inversiones de AyA (la empresa estatal del sector). En esta área, el Banco aprobó en 2010 préstamos por \$93 millones para el Programa de Agua Potable y Saneamiento, y en 2012 una cooperación técnica por \$170.000 para el fortalecimiento institucional de AyA. A la fecha, el préstamo aún no ha desembolsado. Los retrasos se deben mayormente a la complejidad del esquema de ejecución, introducido en parte por la desconfianza de la Asamblea que buscó una estructura de controles cruzados.



El país ha logrado importantes avances que lo ubican en una posición privilegiada en numerosos frentes. Sin embargo, el país enfrenta nuevos desafíos con una economía cada vez más dual, con un sector exportador poco encadenado al resto del país.

© BID, 2014

4 Conclusiones y Recomendaciones

Este capítulo extrae conclusiones sobre los resultados del ciclo 2011-2014 y formula recomendaciones para alimentar la nueva Estrategia del Banco con Costa Rica. Es claro que Costa Rica —habiendo alcanzado importantes logros— enfrenta un punto de inflexión. La continuidad del desarrollo del país dependerá de su capacidad para enfrentar desafíos de política pública, particularmente en el área fiscal; dinamizar su estructura productiva, reduciendo su dualidad; atraer suficiente inversión, especialmente en infraestructura; y continuar construyendo capacidad institucional a todos los niveles de la administración pública.

A. CONCLUSIONES

En el periodo 2011-2014, el Banco aumentó su selectividad, lo que le permitió solidificar su relación con el país. El Banco se enfocó en desarrollar su cartera alrededor de tres ejes clave: (i) vial —con fuerte apoyo externo a la ejecución; (ii) energía —confiando en la capacidad de ejecución y absorción de deuda del ICE; y (iii) más oportunistamente vía intermediarios financieros —sin garantía soberana. De esta forma, más que duplicó su aporte financiero al país, brindándole un apoyo activo en la ejecución de los proyectos BID. Asimismo, cumplió un rol de “asesor” confiable, sobre todo en temas de infraestructura.

Sin embargo, este foco ha tenido el costo no deseado de dificultar la diseminación de “mejores prácticas” más allá de los proyectos BID. Aun en áreas con clara necesidad de revisión sectorial el Banco financió infraestructura —por ejemplo, edificios escolares. Similarmente, en carreteras, el Banco insistió en dinamizar las obras financiadas mediante la utilización de procedimientos BID y la formación de una unidad técnica propia —UTIF, que a pesar de su buena predisposición, enfrentó una carga de trabajo

que evitó una mayor diseminación de capacidades y mejores prácticas al resto del sector. Este foco contrastó con el trabajo en décadas previas, con esfuerzos de reforma sectorial más deliberados.

La cartera BID acentuó su perfil dual, con proyectos de inversión dirigidos a obras civiles y múltiples cooperaciones técnicas relativamente dispersas. Dada la dificultad de la ratificación parlamentaria de endeudamiento externo para consultorías, más del 90% del financiamiento del Banco fue para obras civiles. Estas a su vez fueron diseminadas en el territorio —con excepción de las plantas eléctricas que, independientemente de su localización, benefician a toda la red. El Banco también fue exitoso en atraer más de \$30 millones en cooperación técnica no reembolsable. Sin embargo, la mayoría de estas cooperaciones técnicas fueron poco conducentes a mejorar en forma sostenible las capacidades del país.

El Banco solo jugó un rol de apoyo ad-hoc en temas de política, a pesar de que el país aún enfrenta desafíos importantes. El país ha logrado importantes avances que lo ubican en una posición privilegiada en numerosos frentes. Sin embargo, el país enfrenta nuevos desafíos con una economía cada vez más dual, con un sector exportador poco encadenado al resto del país. La recaudación fiscal —relativamente baja, con alta evasión y exenciones— no alcanza a solventar las crecientes demandas de provisión de servicios. El corporativismo del aparato público conspira contra la eficiencia del gasto, dejando poco espacio a la creciente inversión requerida, que el sector público —con déficits crónicos y una deuda creciente— ya no puede sustentar por sí solo.

Esto se combina con una notable debilidad de ejecución. Costa Rica carece de un sistema efectivo de pre-inversión pública —con excepción de la inversión de empresas públicas con mayor capacidad, como el ICE. A su vez, la ejecución de proyectos se traba por la aplicación de controles ex-ante y la poca profundidad de oferentes en grandes obras públicas. A su vez, los esquemas de participación privada que incluyeron oferentes extranjeros han perdido credibilidad por varios fracasos recientes, fruto de una planificación, negociación y supervisión frágiles. Esta debilidad es aún más notoria a nivel territorial, donde la mayoría de las entidades carece de capacidad para articular el desarrollo productivo local.

B. RECOMENDACIONES

En base al análisis realizado, OVE considera que existen oportunidades para que el Banco construya sobre su trabajo actual, buscando ampliar la efectividad en el desarrollo y los efectos sistémicos de su relación con el país. Entre otras, el análisis sugiere tres posibles áreas donde ello podría realizarse: (i) diseño e implementación de políticas públicas, (ii) fomento de proyectos público-privados y (iii) fortalecimiento de la gestión pública. OVE entiende que la actividad del Banco está sujeta al acuerdo

con el país, y que será necesario mantener una postura flexible en relación a la utilización de instrumentos específicos, lo cual surgirá del diálogo de programación. Con este entendimiento, OVE ofrece las siguientes recomendaciones.

- **Recomendación 1:** Buscar profundizar el apoyo del Banco al diálogo para la formulación e implementación de políticas públicas, potencialmente incluyendo el ámbito fiscal, innovación y desarrollo productivo local. El Banco podría profundizar sus apoyos actuales al diálogo de políticas públicas. Dependiendo del interés del país, el Banco podría facilitar su apoyo mediante el uso de herramientas tales como mesas de diálogo, interacción con consejos presidenciales, y trabajo técnico con la Asamblea Legislativa. Asimismo, esto debería incluir la exploración con el gobierno de la posible utilización de préstamos basados en políticas, además de continuar atendiendo las necesidades de inversión del país.
- **Recomendación 2:** Apoyar al país en la búsqueda de opciones para atraer inversión privada a través de asociaciones público-privadas, particularmente en infraestructura. Si bien la experiencia reciente en concesiones en el país ha sido accidentada, el Grupo BID ha tenido un rol positivo en re-encauzar estos procesos. OVE considera que el Grupo BID podría construir sobre su experiencia para mejorar la baja reputación que hoy tienen las concesiones. Posiblemente ello involucre pilotear nuevos esquemas de participación privada; o utilizar agencias especializadas en implementación de asociaciones público-privadas que sean capaces de generar un efecto demostración.
- **Recomendación 3:** Asistir al país en el refuerzo de capacidades de gestión pública, particularmente en las áreas relacionadas con la ejecución de proyectos, adquisiciones y gobierno digital. El Banco podría asistir al país en extender esquemas exitosos derivados de la ejecución de sus propios proyectos, al resto de la administración pública incluyendo el ámbito sub-nacional. Por ejemplo, se podría reforzar el uso de esquemas programáticos, centrándolos en solidificar mejores prácticas. Estas prácticas podrían servir de modelo para fases subsiguientes en las que se aplicarán a una porción creciente del programa de inversión pública. Similarmente se podría apoyar el uso de herramientas tecnológicas, como por ejemplo un sistema efectivo de compras públicas, o la extensión de iniciativas relacionadas con gobierno digital a otras áreas de la administración pública.

- ¹ La Constitución establece que, a partir de 2014, el Estado debe aportar 8% del PIB al año a la educación.
- ² El saldo primario pasó de cerca de cero en 2002 a un superávit promedio arriba del 3% del PIB entre 2006-08.
- ³ Los aumentos fueron principalmente vía aumentos de salarios y número de puestos públicos. Estas medidas fueron apoyadas por el FMI en el contexto del Acuerdo Stand-By.
- ⁴ En Setiembre 2014 citando “debilidad institucional que se traduce en obstáculos políticos a una reforma fiscal integral”, Moody’s bajó la calificación de los bonos del gobierno de Baa3 a Ba1, con lo que Costa Rica pierde su “grado de inversión”.
- ⁵ Esto refleja un gran déficit en la balanza comercial (estimado en un promedio de 11,7% del PIB en 2012-13), parcialmente compensado por un superávit considerable en la cuenta de servicios.
- ⁶ La Contraloría General de la República realiza controles *ex ante* y *ex post* en la mayoría de los procedimientos. Adaptado de estudio elaborado por Universidad de Costa Rica y Mideplan (2011).
- ⁷ Costa Rica ocupó el lugar 54 entre los 148 países en el Índice de Competitividad Global (ICG).
- ⁸ Según la Encuesta de Empresas de Banco Mundial (2010), 54% de los empresarios entrevistados identifican al transporte como una restricción seria, muy por encima del promedio regional (24%).
- ⁹ Por ejemplo, apoyo de entes de interés público y financiamiento mixto como CINDE y PROCOMER.
- ¹⁰ El Censo Exportador (Procomer 2012) indica que el sector exportador emplea alrededor del 28% de la PEA; mientras las actividades en zonas francas solo ocupan alrededor del 3% de la fuerza laboral.
- ¹¹ Políticas de abastecimiento global de las multinacionales, ausencia de escala y carencia de certificación de empresas locales, hacen que los encadenamientos sean débiles (CEPAL 2014).
- ¹² Costa Rica ocupó el puesto 68 entre 186 países en el Índice de Desarrollo Humano 2014, cayendo seis lugares respecto a 2013, por debajo de Argentina, Chile, Bahamas, Panamá, Uruguay y Venezuela.
- ¹³ La pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas, sí mejoró. El porcentaje de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha pasó de 36,1% en 2000 a 24,6% en 2011 (ver PNUD, 2014).
- ¹⁴ La Estrategia de País hace referencia a un Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. A pesar de ser de corto plazo (4 años) este es el documento de planeación formal vigente a nivel nacional de más largo plazo en Costa Rica. En contraste, sí existe una planificación de más largo plazo en empresas públicas, tales como el ICE en energía y telecomunicaciones.
- ¹⁵ La Estrategia del Banco con Costa Rica 2011-2014 (GN-2627) fue aprobada en Agosto 2011 con efecto retroactivo a Enero 2011.
- ¹⁶ Estrategia de País del BID 2011-2014. Costa Rica. Pág. 3.
- ¹⁷ En la práctica, el Banco ayudó al país a resolver restricciones institucionales puntuales mediante asistencia técnica. Por ejemplo, en el área fiscal y en la mejora de su posición en el “Doing Business”.
- ¹⁸ Incidentalmente, Costa Rica presenta importantes desafíos en el tema de saneamiento, pero se compara favorablemente con otros países de la región en el área de seguridad ciudadana.
- ¹⁹ El CPE de Paraguay (2009-2013) identificaba que en promedio los países con autorización/ratificación legislativa tuvieron una proporción de cartera en infraestructura mayor que la del promedio del Banco en el período 2009-2013 (57% vs 41%). Ello se explicaría por un sesgo parlamentario a favor de créditos para obras de infraestructura. La necesidad de ratificación determina largos trámites y modificaciones a los proyectos. En general, los parlamentos son reticentes al endeudamiento no relacionado a obras físicas específicas (por ejemplo, para solventar consultorías).

- ²⁰ Según el GN2468-6, se “identificará en términos generales la necesidad y el alcance del ajuste que deba hacerse a la cartera activa en aras de la consecución de los objetivos de desarrollo del país establecidos en la [EBP]. La ejecución de la cartera se evaluará desde el punto de vista estratégico [para] procurar asegurar y maximizar el aporte al desarrollo de los proyectos en curso — que [por su grado de avance serán] la principal contribución del Banco al desarrollo del país [durante el periodo de evaluación].”
- ²¹ El disparador del escenario base era que el ratio deuda pública/PIB superara 53% y que el país no tuviera un programa vigente con el FMI.
- ²² En 2011, se aprobaron \$132 millones para Convivencia y Seguridad Ciudadana. En 2012, se aprobaron \$250 millones en energía, \$167 millones en infraestructura Educativa y \$35 millones para innovación. En 2013, se aprobaron \$400 millones para una operación de transporte vial.
- ²³ Incluyendo enero-agosto de 2014.
- ²⁴ Transporte y Energía, en general, representaron el 62.5% del total desembolsado en el período.
- ²⁵ Este es precisamente el objetivo clave de las EBP según las Directrices para las Estrategias de País (GN-2468-6). Asimismo, los parámetros de diseño mencionados en este párrafo y subsiguientes están previstos como requerimientos de las EBP, según las mismas directrices vigentes (GN-2468-6).
- ²⁶ No se fijó mezcla de instrumentos, pero la EBP sugirió una preferencia por préstamos de inversión y apoyo técnico para darles soporte. Aunque el monto de CT disponible para el periodo no se especificó ex-ante en la EBP, Costa Rica capturó más de \$30 millones entre 2011-2014. Este monto incluye CTs regionales. La incertidumbre sobre la disponibilidad de este apoyo contrasta con su necesidad.
- ²⁷ La EBP solo abrió la posibilidad de esquemas programáticos para mitigar las dificultades de ratificación, pero no fijó metas. El Banco intentó esquemas multi-etapa como los CCLIPs, pero con experiencia dispar. En Energía, la Nación solo fungió de garante del ICE, por lo que la línea pudo aprobarse simultáneamente. En cambio, en Transporte, la Nación actuó como prestatario, perdiéndose parte de las ventajas de un programa, al tener que aprobar la Asamblea cada operación individual.
- ²⁸ Los CPDs se finalizaron en: Nov-2011 (para período retroactivo Ene-Dic 2011), Ene-2012 (para 2012), Nov 2012 (para 2013) y Nov 2013 (para 2014).
- ²⁹ El total de operaciones aprobadas en relación a las programadas en CPDs difiere año a año y en función del tipo de operación. Las CTs tuvieron en general mejor grado de anticipación. La anticipación de 2011 fue 100%, porque el CPD de ese año fue retroactivo.
- ³⁰ Pasos de Frontera, Generación Geotérmica, y Red Cantonal II.
- ³¹ Al inicio de 2011 había en cartera: dos operaciones en Transporte de 2008, con un saldo de \$341 millones; una en Energía de 2007, con un saldo de \$234 millones; dos operaciones en Agua y Saneamiento de 2004 y 2010, con \$81 millones de saldo; una para modernización del catastro de 2000, con \$21 millones; y una en Medio Ambiente de 2006, con \$19 millones.
- ³² El PIT (CR-L1032) fue aprobado en 2013 y el Programa de Desarrollo Eléctrico (CR-L1049) en 2012, el cual incluye el financiamiento para Reventazón.
- ³³ Construcción y Equipamiento de Infraestructura Educativa por \$167 millones; Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social (CR-L1031) por \$132,4 millones; y Programa de Innovación y Capital Humano para la Competitividad (CR-L1043) por \$35 millones.

- ³⁴ La EBP esperaba “facilitar el desarrollo de la infraestructura pública con asociaciones con el sector privado [llevando a un] importante crecimiento de la ventanilla no soberana.” Se esperaba que el Banco pudiera brindar asistencia técnica al País “en el uso de figuras financieras que permiten el involucramiento del sector privado en el financiamiento de obras de infraestructura.” En la práctica, el inesperado fracaso de varias concesiones impulsadas por el Gobierno impidió cumplir con este objetivo. La EBP no menciona al FOMIN, ni a la Corporación Inter-Americana de Inversiones.
- ³⁵ Por ejemplo, el préstamo en Agua y Saneamiento de 2010 continúa sin resolver su arreglo institucional poco eficiente que combina múltiples entes ejecutores con responsabilidades superpuestas.
- ³⁶ Según la EBP, una evaluación conjunta del BID y BM identificó: alto grado de atomización normativa, falta de integración entre presupuesto y contratación, falta de un portal único con información de compras, carencia de sistema de acreditación, y sistemas de control no orientados a optimizar gasto.
- ³⁷ La Contraloría actúa como órgano verificador ex-ante, durante y ex-post de los proyectos. El BID utiliza normas propias gracias a las leyes especiales que autorizan sus préstamos, pero ello no siempre es aplicado exclusivamente pues los funcionarios tienden a referirse también a normas nacionales.
- ³⁸ Una tercera parte de estas CTs son de carácter regional administradas por el Banco. Un 20% fueron para Integración y Comercio, seguido por Transporte (18%), Medio Ambiente y Desastres Naturales (12,3%), Gestión Pública (11,9%), Protección Social (10,3%), entre los más importantes. OVE seleccionó para el análisis solo aquellas CTs regionales en las que la oficina de país jugó un rol importante o aquellas mayores a \$1 millón.
- ³⁹ Incluyendo reuniones, correos, sesiones de discusión, misiones o eventos.
- ⁴⁰ Alrededor de \$200,000 anuales en cooperación técnica no reembolsable.
- ⁴¹ Se había previsto apoyar el fortalecimiento del Congreso para mejorar su eficiencia y facilitar el diálogo y el logro de consensos, pero finalmente ello no se materializó.
- ⁴² Según la EBP “en caso que no se llegase a lograr una reforma fiscal que aumente los ingresos públicos, el país podría decidir redimensionar su plan de inversión, o ampliar el periodo de ejecución.”
- ⁴³ Según la EBP “el país es vulnerable a los desastres naturales, en especial a los de origen sísmico. Este hecho, podría suponer un riesgo a la estabilidad macroeconómica y al desarrollo de infraestructura productiva, en especial en lo relativo a transporte (pilar de la EBP)”. Como mitigación se proponía que “el Banco continuara el diálogo con el GCR para analizar vías de mitigación de este riesgo, como el apoyo a la elaboración de un Plan Nacional de Desastres o el análisis de instrumentos financieros como líneas de crédito contingente.”
- ⁴⁴ El BID interactuó con la Comisión Nacional de Emergencia como respuesta a los efectos de un sismo y una tormenta tropical que no causaron daños macroeconómicos relevantes. Sin embargo, dicha entidad no pudo recibir mayor apoyo en gestión integral de desastres debido a su rol en la construcción de una ruta fronteriza con Nicaragua (no financiada por el BID) que causó alegaciones públicas de irregularidades.
- ⁴⁵ El PIT (CR-L1032) tuvo la adición de \$50 millones del Fondo Chino. Además se utilizaron otros \$25 millones del mismo fondo para otra operación sin garantía soberana con el Banco Nacional.
- ⁴⁶ CT-Intra asigna \$30,000 por año a Costa Rica para gastos de movilización de funcionarios hacia y desde Costa Rica. Costa Rica hizo un uso superior, utilizando un promedio de 42.000 al año.
- ⁴⁷ El Anexo se muestra la evolución de la mayoría de estos objetivos, según datos recogidos por OVE.
- ⁴⁸ El PNT elaborado en 2011 por el MOPT preveía un ritmo de inversiones de unos \$1,000 anuales hasta 2018 y de unos \$3,000 millones a partir de 2019. Se esperaba que el presupuesto cubriera poco más del 60% de este monto, con el resto proveniente de otras fuentes, incluyendo financiamiento externo.

- ⁴⁹ Durante la fase de licitación se presentaron varias apelaciones a los pliegos de licitación de los puentes del tramo Cañas – Liberia, las cuales fueron acogidas por la Contraloría General de la Republica, provocando la extensión del plazo para recepción de ofertas. Además, se evidenció la ausencia de una estructura supervisora externa que revise y apruebe los diseños elaborados por el contratista.
- ⁵⁰ De hecho, al mismo tiempo CONAVI adjudicó bajo normas locales un tramo similar (Bajos Chilamate-Vuelta de Kooper) con financiamiento CAF, resultando adjudicatario el cuarto oferente más caro, cuya oferta coincidía cercanamente con el presupuesto total disponible.
- ⁵¹ Vinculados ambos a una la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CR-X1007) por \$850 millones aprobada en 2008.
- ⁵² De hecho los ejecutores de las dos fases fueron diferentes: CONAVI y MOPT respectivamente.
- ⁵³ Esta operación de obras múltiples se había diseñado para mejorar caminos en 25 cantones focalizados, pero en la negociación legislativa para su ratificación el alcance geográfico se extendió a todo el país. De ese modo los montos reasignados en muchos casos solo alcanzan para realizar obras pequeñas que no justifican el interés de las autoridades locales. Asimismo, la ley habilitante fijaba restricciones —como la prohibición de pavimentación— que no se adecua a cantones urbanos.
- ⁵⁴ La disponibilidad de fondos no parece ser el cuello de botella, destacándose un nuevo programa de infraestructura de transporte aprobado en 2013 (\$400 millones), y el remanente de la línea de crédito condicional (unos \$490 millones, que incluyen \$140 millones para una segunda fase cantonal).
- ⁵⁵ El nivel de servicio de la red de transporte es muy bajo, con lentitud de circulación, congestión, altos costos vinculados a la operación de los vehículos e inseguridad en el tránsito.
- ⁵⁶ Por ejemplo una cooperación técnica por \$100,000 programada para 2012, que finalmente no fue aprobada, intentaba apoyar al gobierno en el diseño de un fondo de pre-inversión para estudios técnicos, económicos y regulatorios para estructurar proyectos de infraestructura (ver CPD 2012).
- ⁵⁷ El primer programa tiene buen avance: 100% de los montos comprometidos y 74% desembolsado.
- ⁵⁸ La hidroeléctrica Reventazón contará con una capacidad de 305.5 MW - aproximadamente un 10% del total de la capacidad instalada de Costa Rica. La hidroeléctrica se encuentra con un alto grado de avance (más del 65% completado) y se estima que entrará en operación en 2016.
- ⁵⁹ Uno de los principales objetivos del ICE y del Gobierno en materia de financiamiento es evolucionar hacia una menor dependencia de préstamos con garantía soberana. El ICE tiene el incentivo de buscar una mayor autonomía respecto a la disponibilidad de espacios fiscales del gobierno central y de posibles modificaciones durante el proceso de aprobación legislativa por el que el financiamiento con garantía soberana debe pasar. El gobierno también tiene incentivos a liberar espacio fiscal. El Banco ha apoyado ese objetivo (por ejemplo, mediante un préstamo anterior para el refinanciamiento de la deuda del ICE y mediante los componentes de fortalecimiento institucional en operaciones anteriores).
- ⁶⁰ Desde 1962, cuando el Banco otorgó el primer préstamo para el Programa de Expansión Eléctrica, el ICE ha ejecutado alrededor de 20 operaciones BID. Entre ellas se destacan el Programa de Desarrollo Eléctrico II (572/OC-CR; \$ 82.8M), que terminó en 1999 y cuyos recursos fueron destinados a inversiones en temas geotérmicos (Miravalles II), hidroeléctricos (Toro I & II), y obras de transmisión y distribución; y el Programa de Desarrollo Eléctrico III (796/OC-CR; \$320M), el cual terminó en 2006, y cuyos componentes principales fueron también para proyectos en temas hidroeléctricos (Angostura), eólicos (Tejona), geotérmicos (Miravalles V), la modernización de la Hidroeléctrica Cachí, y otras obras de transmisión y distribución. Si bien el ICE ha trabajado con otras instituciones en temas puntuales como el BEI, JBIC, BCIE, el Banco ha tenido un rol de apoyo continuado.

- ⁶¹ Hasta el momento —con un nivel de desembolso del 9%— los únicos productos son la construcción de una escuela de música en Parque La Libertad y un Centro Cívico para la Paz en Garabito.
- ⁶² Unas 144.000 mujeres no pueden insertarse plenamente en el mercado laboral debido a sus obligaciones de cuidado de menores. Además 131,000 niños de 6 años o menos continúan siendo pobres y su acceso a servicios educativos en la primera infancia es limitado: sólo 37% de los niños de 3 a 5 años tiene acceso a servicios educativos en Costa Rica, comparado con un 58% a nivel regional.
- ⁶³ Componente de prevención social focalizada en niños y jóvenes en riesgo en áreas críticas.
- ⁶⁴ La Iniciativa de Salud Mesoamérica 2015 (CR-G1001) por \$2 millones buscaba fortalecer los servicios de atención integral en salud sexual y reproductiva, mejorando modalidades de intervención y articulación de la red de servicios para adolescentes. Con desembolsos del orden del 25% es prematuro valorar los resultados de la misma, pero esta problemática de desarrollo es relevante.
- ⁶⁵ De hecho, CINDE, que trabaja con empresas multinacionales basadas en Costa Rica, tiene hoy una dotación mucho menor —unas 30— que las más de 200 personas que tenía en sus orígenes. Esto ha repercutido en su habilidad de optimizar los beneficios mutuos del trabajo con empresas establecidas.
- ⁶⁶ “Adicionalmente a las áreas identificadas como prioritarias, se continuará profundizando el diálogo sectorial para evaluar potenciales apoyos a futuras medidas en el ámbito de educación, desarrollo de capital humano, y vivienda”. EBP 2011-2014 (§ 3.2).
- ⁶⁷ Estimaciones señalan que el déficit se ubicaría en torno a los \$1.000 millones.
- ⁶⁸ El fideicomiso —administrado por el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) —está regido por las normas BID, debiendo solo seguir los principios de contratación administrativa nacionales. Desde la ratificación, el fideicomisario ha estado trabajando en conformar la unidad ejecutora y cumplir las condiciones previas, lo cual se ha demorado en parte por la inexperiencia del BNCR en ejecutar fideicomisos de obras civiles, así como en utilizar sistemas y procedimientos BID.
- ⁶⁹ Estas incluyen el apoyo a la Implementación de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, y Apoyo a la Contraloría General en planificación y auditoría financiera. Por otra parte hubo un retroceso reciente en el uso del sistema informativo nacional para compras públicas.
- ⁷⁰ A futuro, puede esperarse que el proyecto permita una mejor gestión del territorio en tres de las cuatro funciones (tenencial, planeación y desarrollo) como resultado de la integración del registro, catastro e instituto geográfico en una sola entidad. Las funciones de planeación y desarrollo (ordenamiento territorial) se verán también favorecidas por la actualización catastral y la cartografía digital (incluyendo la demarcación de áreas bajo regímenes especiales (ABREs). La función tenencial (los procesos de registro de tierras) se tornarían más ágiles una vez que el SIRI entre en marcha.
- ⁷¹ Su objetivo es mejorar las condiciones de vida de la población de la Cuenca del Río Sixaola (Cantón de Talamanca), mediante intervenciones en los ámbitos económico, social, ambiental y de gestión local, que contribuyan a la implementación de un modelo de desarrollo sostenible para la misma.