



Evaluación Extendida de Programa País

Costa Rica

2015-2022

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - NoComercial - SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND)

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo, 2023

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

RE-581
Noviembre 2023

**Evaluación Extendida del
Programa de País**

Costa Rica

2015-2022

Oficina de Evaluación y Supervisión



Índice

Prefacio	vi
Reconocimientos	viii
Siglas y abreviaturas	viii
Resumen Ejecutivo	x
Contexto país 2015-2022	01
A. Situación macroeconómica.....	01
B. Productividad y empleo.....	03
C. Desarrollo social y ambiental.....	05
El Grupo BID en Costa Rica: 2015-2022.....	08
A. Estrategia del Grupo BID con Costa Rica	09
B. Programa del Grupo BID con Costa Rica 2015-2022.....	12
C. Implementación del programa	19
Resultados del programa Grupo BID 2015-2022	26
A. Área fiscal	29
B. Área infraestructura	31
C. Área productiva	37
D. Área social y de capital humano.....	40
Conclusiones y recomendaciones	46
Referencias.....	52

Anexo I:	Contexto país
Anexo II:	Programa país
Anexo III:	Análisis de alineación y contribución
Anexo IV:	Notas complementarias – capítulo III

[Respuesta de la Administración del BID y de BID Invest](#)

Prefacio

Este documento presenta la evaluación de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) sobre el Programa de País (PP) del Grupo BID (GBID) con Costa Rica en el período 2015-2022, lo que corresponde a dos periodos de planificación estratégica. Esta es la sexta evaluación independiente que realiza OVE del programa del GBID en Costa Rica. Las anteriores cubrieron los periodos 1990-2001 (documento [RE-277](#)); 2002-2006 (documento [RE-325](#)); 2006-2010 (documento [RE-377](#)), 2011-2014 (documento [RE-472-3](#)) y 2015-2018 (documento [RE-535-4](#)).

La presente evaluación examina la relación del Banco con Costa Rica para un período extendido. Según consta en el Protocolo para Productos de País de OVE (documento [RE-348-8](#)), las Evaluaciones Extendidas de Programa de País (XCPE), como ésta, son evaluaciones independientes de las dos últimas Estrategias del Banco con el País (EBP) y el PP correspondiente, y su principal función es evaluar la relevancia, efectividad y sostenibilidad de la EBP y el PP. Las XCPE se enfocan tanto en la rendición de cuentas como en el aprendizaje, y su propósito es proveer tanto al Directorio como a la Administración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y BID Invest una evaluación del desempeño del GBID en el país y de su PP, y compartir lecciones aprendidas de cara al apoyo futuro del Banco y, en especial, a la próxima EBP. Las XCPE emiten recomendaciones que se espera mejoren la siguiente EBP y PP.

La evaluación del Programa de País examina el diseño, la implementación y los resultados de las operaciones que forman parte del PP con Costa Rica entre 2015 y 2022, teniendo en cuenta el contexto nacional y los documentos estratégicos aplicables. Para ello, OVE analizó datos del país, estudió documentos de proyecto y realizó entrevistas (de forma virtual y presencial) con las autoridades del país, las unidades ejecutoras de proyectos, el sector privado, representantes de otras agencias de desarrollo, y personal del GBID en la Representación del Banco y en la Sede. Además, OVE realizó una misión al país en junio de 2023. OVE agradece la participación y colaboración de estas contrapartes que posibilitaron un intercambio enriquecedor de información y un acceso razonable a la verificación de resultados del programa.

Reconocimientos

Este documento fue preparado por Roni Szwedzki (líder de equipo), Odette Maciel, Dana Michael King, Carolina Romero, Elizabeth Salazar, Priscila Vera Jibaja, María Clemencia Monroy, Diego Del Pilar e Ingrid Garay, bajo la supervisión de Alejandro Soriano, clúster leader; y la dirección de Ivory Yong, directora de OVE.

Siglas y abreviaturas

AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
AFOLU	Agricultura, silvicultura, y otros usos de la tierra
AIDOQ	Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós
AMSJ	Área Metropolitana de San José
APP	Asociaciones público-privadas
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
AyS	Agua y Saneamiento
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BCIE	Banco Centroamericano para la Integración Económica
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCLIP	Línea de crédito condicional para proyectos de inversión (<i>por sus siglas en inglés</i>)
CGR	Contraloría General de la República de Costa Rica
CGS	Con garantía soberana
COF	Oficina de País (<i>por sus siglas en inglés</i>)
CPD	Documento de Programación de País (<i>por sus siglas en inglés</i>)
CPE	Evaluación de Programa de País (<i>por sus siglas en inglés</i>)
CT	Cooperación Técnica

EBP	Estrategia del Banco con el País
FMI	Fondo Monetario Internacional
GBID	Grupo BID
GC	Gobierno Central
GO	Grupos de objetivos
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IED	Inversión extranjera directa
IF	Intermediarios Financieros
IGR	Donación de inversión (<i>por sus siglas en inglés</i>)
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
IO	Oficial de Inversión (<i>por sus siglas en inglés</i>)
INV	Préstamo de inversión
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
IPG	Iniciativa de Paridad de Género
ISM	Iniciativa Salud Mesoamérica
IVA	Impuesto al valor agregado
KIF	Facilidad de Corea de Cofinanciamiento para el Desarrollo de Infraestructura para América Latina y el Caribe (<i>por sus siglas en inglés</i>)
LBR	Componente de inversión paralelo basado en resultados (<i>por sus siglas en inglés</i>)
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes

Resumen Ejecutivo

Contexto. Costa Rica es uno de los países políticamente más estables, de mayor progreso social y ambientalmente consciente de América Latina y el Caribe. Entre 2015 y 2021 llevó adelante un proceso exitoso de adhesión a la OCDE que ha permitido avanzar la armonización de legislación, políticas y prácticas a estándares internacionales. A pesar de niveles de crecimiento por encima del promedio regional, tuvo importantes desafíos fiscales durante el periodo, que llegaron a una situación límite en 2018. Ante esta situación, en diciembre de ese año se aprobó la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas que ha surtido un efecto significativo en el balance financiero del Gobierno Central, especialmente luego de disipada la pandemia del COVID-19. De todos modos, pese al dinamismo asociado con su modelo de crecimiento, enfocado en la apertura comercial y la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED), las brechas entre empresas locales no encadenadas y las multinacionales en el país no se han reducido, y se observa un crecimiento desigual a nivel territorial, así como una dislocación en el mercado laboral. Las brechas en productividad entre el sector dinámico y el resto de la economía son exacerbadas por problemas regulatorios, falta de competencia en algunos mercados, incluyendo el sistema bancario, y una infraestructura deficiente.

Objetivos y temas transversales (TT). De 2015 a 2022, el GBID formuló dos EBP que abarcaron cuatro áreas prioritarias, 14 OE y 27 RE, en 11 grupos de objetivos. En el área fiscal se definieron objetivos en apoyo al sistema tributario, así como para el control y eficiencia del gasto. En infraestructura, fueron para transporte y logística, energía, y agua y saneamiento (AyS). En el área productiva, fueron para competitividad y medio ambiente. Finalmente, en el área social, se definieron objetivos en educación, formación de capacidades y seguridad ciudadana. Además, las EBP incluyeron temas transversales en i) género y diversidad, ii) capacidad institucional y gestión pública, iii) sostenibilidad ambiental y cambio climático, e iv) innovación.

Relevancia de los objetivos y del diseño de las EBP. Los objetivos de ambas EBP estuvieron alineados con los planes de desarrollo del país y con los diagnósticos del GBID. La relevancia de las Estrategias se vio afectada por falta de selectividad, y por problemas de evaluabilidad (incluyendo debilidades de lógica vertical) y seguimiento. Los objetivos de la primera EBP eran amplios, permitiendo cubrir de forma implícita numerosos sectores y dificultando establecer vínculos entre las actividades y los resultados esperados por el Banco. La segunda EBP mostró una evolución positiva en su diseño al establecer objetivos más específicos y dar mayor continuidad a temas relevantes de la cartera heredada. Sin embargo, la cantidad de objetivos crearon una dispersión de su enfoque cuando se considera el contexto anticipado de fragmentación política, desafíos fiscales y dificultades de implementación. La viabilidad de contribuir efectivamente en los plazos establecidos se reducía además por la introducción de temas complejos en los que, si bien eran relevantes, el GBID no tenía una larga experiencia previa, resultados demostrados en el país, o la previsión de un programa suficiente para lograr el alcance planteado.

Programa de País (PP): El programa consistió en 163 operaciones, 129 (79%) con garantía soberana (CGS) y 34 (21%) sin garantía soberana (SGS), por US\$4.419,4 millones, así como otros apoyos adicionales del GBID identificados durante la evaluación. El programa incluyó 51 operaciones heredadas de periodos anteriores que en 2015 aún tenían un saldo por desembolsar de US\$1.357,4 millones; así como 60 operaciones aprobadas entre 2015 a 2018 por US\$1.185,7 millones y 52 operaciones aprobadas entre 2019 y 2022 por US\$1.876,3 millones. En el último período, la mayoría de las aprobaciones fueron de apoyo presupuestario en respuesta a la doble crisis (fiscal y de pandemia), mostrando un cambio importante en el uso de instrumentos.

Alineación del PP: El programa aprobado y heredado abordó todos los OE, con un grado de alineación fuerte a la mayoría de los grupos de objetivo. La previsión en los CPD fue baja, debido a cambios en prioridades y dificultades para generar consensos. Algunos temas, como competitividad, formación laboral, y protección social tuvieron una alineación más débil afectando la factibilidad de contribuir. El apoyo presupuestario, por su parte, si bien se dio en el contexto COVID-19, logró enfocarse en objetivos fiscales y medio ambiente.

Implementación del PP: Durante el periodo se materializaron los retos previstos en las EBP para operaciones CGS, así como algunos no previstos, como la pandemia. El 76% del portafolio de proyectos presentó al menos un problema de implementación, siendo los proyectos en transporte y logística, energía y educación los que enfrentaron mayor frecuencia de retos. Las demoras en ejecución junto con bajas aprobaciones determinaron una antigüedad elevada de los proyectos de INV, ubicándose en torno a 6 años a diciembre de 2022 (el segundo más alto del Banco), con cerca del 60% de montos por desembolsar

(encima del promedio del Banco). Los gastos de preparación y ejecución mostraron incremento, debido a un mayor costo asociado a operaciones en pipeline que no llegaron a aprobarse y a un menor tamaño promedio de las operaciones aprobadas. Ante los retos de ejecución el Banco promovió acciones y buscó adaptar el programa con resultados mixtos. Por otra parte, se presentaron desafíos para el trabajo SGS, que en la mayoría de los casos no estuvieron previstos en la EBP. Factores operativos como la rotación de personal y el bajo uso de la EBP como herramienta guía del programa, plantearon desafíos adicionales durante el periodo. Los TT se integraron al PP a lo largo de las áreas prioritarias, tal como fue planteado en las EBP. Finalmente, tres de cuatro recomendaciones de la CPE 2015-2018 fueron adoptadas sustancialmente y una totalmente.

Contribución del PP a los objetivos: Las contribuciones del PP a los objetivos de las EBP fueron variadas, con una mayor contribución en el área fiscal y con contribuciones medias en objetivos cuyo programa alineado no logró avanzar al ritmo planeado. Estas contribuciones se sustentaron en un apoyo continuado y de largo plazo. La contribución fue baja a objetivos que resultaron amplios e insuficientemente cubiertos o cuyas operaciones no alcanzaron resultados en el periodo.

En el *área fiscal*, el BID tuvo una contribución en su mayoría alta a los objetivos asociados al control del gasto y el aumento en los ingresos tributarios. La elevada contribución se sustentó en un apoyo continuo y de largo plazo, mediante un programa que combinó apoyo técnico (con presencia fuerte de especialistas y expertos en el sector en el país) y apoyo presupuestario ligado a condiciones de alta profundidad. Entre las principales reformas impulsadas destacan el diseño de un marco macro-fiscal 2022-2027 (destacan insumos técnicos clave en torno a la definición de la Regla Fiscal), la factura electrónica, y la reforma al empleo público. Las reformas incluidas en la serie programática, además, resultaron pertinentes de cara a la crisis de COVID-19. A nivel de resultados, se observan mejoras en los ingresos tributarios sobre el PIB y en el control de gasto público y gestión de la deuda.

En el *área de infraestructura*, el GBID tuvo una contribución media a los objetivos asociados a transporte, energía y AyS; la contribución fue baja en APP. El BID desplegó acciones relevantes de ampliación y rehabilitación de parte de la red vial nacional y cantonal y, a nivel de resultados, se reportan algunas mejoras en la longitud y calidad de las carreteras y caminos. En AyS, el BID tuvo una contribución media al objetivo de abordar retos de la agenda marrón, principalmente a través de operaciones heredadas y apoyo técnico. Las contribuciones en transporte y AyS, no obstante, se han logrado luego de un periodo largo (fuera del plazo original) de ejecución de las operaciones. En energía, el BID tuvo una contribución alta a la generación por fuentes renovables, con un programa que

incluyó apoyo a infraestructura hidroeléctrica y geotérmica; y la contribución fue media en torno a fortalecer la estructura financiera y competitividad del sector eléctrico.

En el *área productiva*, se observaron contribuciones medias en acceso a créditos PYME a través de IFs, pero el resto del programa fue disperso e insuficiente para atender otros objetivos planteados. El Banco tuvo operaciones CGS y SGS para apoyar los objetivos en el GO de competitividad, con resultados mixtos de operaciones SGS en apoyo al crédito PYME, pero sin contribuciones al objetivo de aumento de productividad, que fue apoyado por operaciones CGS. Respecto al RE de aumentar las PYME exportadoras, la contribución fue baja mediante el portafolio de TFFP. Respecto al objetivo de promover la agenda digital, el BID tuvo una contribución baja; mientras que el BID Invest logró recientemente movilizar recursos para incrementar el acceso a redes de mejor calidad, que aún no reporta resultados. Finalmente, a pesar de contar con varias operaciones en temas de medio ambiente, la contribución fue baja a la reducción de las emisiones de agricultura, silvicultura, u otros usos de la tierra.

En el *área social*, el BID tuvo una contribución media a los objetivos de educación secundaria, y baja en educación preescolar, seguridad ciudadana y formación laboral. El BID tuvo una contribución media en torno a fortalecer la educación secundaria con operaciones enfocadas en infraestructura que además reportaron mejoras en clima escolar. Sin embargo, tuvo una contribución baja en educación preescolar en zonas vulnerables, con CT relevantes pero insuficientes para incidir en los objetivos. El GBID no contribuyó al RE de desarrollar currículos del INA, por la carencia de operaciones. Tanto para educación preescolar como formación laboral se prepararon operaciones de crédito que no llegaron a concretarse. Por otro lado, el BID proporcionó apoyo técnico relevante que dio origen al SINIRUBE, el cual representa una herramienta promisorio orientada a mejorar la cobertura y eficiencia de los programas de reducción de la pobreza, pero cuyos resultados son incipientes. Finalmente, el programa alineado al OE de disminución de homicidios se encuentra al inicio de su ejecución.

En virtud de los hallazgos derivados de la evaluación de las estrategias y programa del GBID en un periodo extendido, OVE formula las siguientes recomendaciones.

- 1. Focalizar la nueva EBP en desafíos clave del país, definiendo objetivos donde el GBID pueda promover contribuciones significativas de largo plazo.** Al observar un periodo largo, la baja selectividad de objetivos redujo la relevancia de la EBP. Las contribuciones mayores se dieron en áreas donde el Grupo BID acompañó procesos de reforma de mediano y largo plazo a través de una combinación de instrumentos, trayendo experiencia y manteniendo un apoyo técnico cercano y continuo.

Por tanto, OVE recomienda que en la nueva EBP se prioricen algunos objetivos clave, que permitan optimizar la contribución del Grupo BID a través de una adecuada mezcla de apoyos de inversión y presupuestarios, considerando: i) las políticas de Estado del país, ii) el aprovechamiento de la experiencia previa del Grupo BID (tanto en el país como fuera), iii) la profundización de los resultados logrados en el país, y iv) la consistencia con la capacidad prevista de movilizar programa para su logro.

- 2. Reforzar la integración de BID Invest en la elaboración de la nueva EBP para fomentar sinergias y potenciar la contribución del Grupo BID.** La recomendación de la CPE previa, de apoyar al país en la búsqueda de atraer inversión privada e integrar mejor las operaciones en el PP sigue estando vigente. En tal contexto, OVE recomienda: i) fortalecer la inclusión de BID Invest en el diálogo de políticas para que su rol quede articulado a las necesidades y condiciones del país; ii) incorporar a la estrategia el análisis de riesgos para el logro de resultados y lecciones de los últimos ciclos, y iii) clarificar roles y responsabilidades en la coordinación entre ventanillas públicas y privadas para maximizar las sinergias.
- 3. Abordar los factores operativos en la COF que crean retos para el avance hacia los objetivos de las EBP.** La rotación de personal tanto a nivel gerencial como de apoyo operativo generó desafíos en el periodo. Asimismo, se observó una falta de seguimiento y uso de las EBP. En tal contexto, OVE recomienda i) establecer planes y procesos que aseguren la continuidad y transmisión del conocimiento en la COF, ii) fortalecer la evaluabilidad de la EBP y establecer un seguimiento rutinario de su estado de avance (por ejemplo, mediante revisiones de medio término o anuales), involucrando al personal de la COF y las contrapartes, iii) fortalecer el rol de la EBP y la programación anual para asegurar la continuidad en el diálogo estratégico y operativo aún ante situaciones de alta rotación de personal.
- 4. Mejorar la preparación e implementación de proyectos mediante un uso estratégico de la cooperación y apoyo técnico.** La CPE previa ya había identificado desafíos asociados a la preparación de proyectos, a las demoras en el proceso de ratificación legislativa y a las capacidades de entes ejecutores. El XCPE confirma que estos retos continúan estando vigentes, por lo cual OVE recomienda: i) focalizar el apoyo de CT a cliente en los objetivos clave de la nueva EBP, ii) focalizar apoyo técnico a la pre-inversión (de proyectos existentes o nuevos), para reducir riesgos y demoras de implementación, iii) tomar en cuenta durante la preparación de proyectos los retrasos en el proceso de ratificación, iv) apoyar la implementación mediante fondos no reembolsables de CT.



01

Contexto país
2015-2022

1.1 Costa Rica es uno de los países políticamente más estables, de mayor progreso social y ambientalmente consciente de América Latina y el Caribe. Hoy es considerada una democracia consolidada, con una valoración alta por el Índice de Democracia del EIU¹. En años recientes, el país ha basado su modelo productivo en la apertura al comercio exterior y la IED. Entre 2015 y 2021, el país llevó adelante un proceso exitoso de adhesión a la OCDE que ha permitido avanzar en la armonización de legislación, políticas y prácticas a estándares internacionales². Estas políticas, además, se acompañaron por esfuerzos para posicionarse como líder regional en conservación ambiental. En tal contexto, el país ha crecido a tasas por encima del promedio de América Latina y el Caribe³. Sin embargo, también presenta desafíos macroeconómicos, del ámbito productivo y social, ante un escenario de mayor dificultad para establecer consensos de mediano y largo plazo dado un sistema político fragmentado.

A. Situación macroeconómica

1.2 A pesar de crecer a niveles por encima del promedio regional, Costa Rica enfrentó importantes desafíos fiscales que derivaron en 2018 en la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Luego de la crisis internacional de 2008-2009, el Gobierno Central (GC) tomó medidas permanentes de gasto que abrieron una brecha entre ingresos y gastos⁴. Ello derivó en un incremento de la deuda del GC (pasó de 24% del PIB en 2008 a 56% en 2019), elevadas necesidades brutas de financiamiento (12,6% del PIB en 2019), y un déficit fiscal de 6,7% en 2019. Ante el desequilibrio fiscal, el Banco Central y el Ministerio de Hacienda hicieron uso en 2018 de las Letras del Tesoro para paliar los retos de liquidez del GC. Además, ese año, el país aprobó la nueva Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas⁵ la cual buscó modernizar aspectos impositivos, de gastos y de la institucionalidad fiscal. Por ejemplo, en términos impositivos, se sustituyó el impuesto general sobre las ventas por un impuesto al valor agregado (IVA) que amplió su base a servicios, y se incluyeron nuevos tramos en el impuesto a la renta. Por el lado del gasto, disminuyeron los pluses salariales de

1 Se ubica en posición 17 entre 167 países y en el segundo lugar en América Latina después de Uruguay, Economist Intelligence Unit, 2022.

2 Costa Rica se convirtió en el miembro 38° de la OCDE en 2021, OCDE, 2021.

3 Costa Rica creció en promedio 3,1% entre 2015 y 2022, y América Latina 2,3%, IMF, 2023b.

4 Se incrementaron los salarios de los empleados del gobierno central hasta igualar el percentil 50 de los salarios del resto del sector público.

5 En 2012 se intentó sin éxito pasar una reforma fiscal.

empleados públicos por exclusividad y anualidades. En términos de institucionalidad, la reforma incluyó la creación de una regla fiscal de gasto para todo el Sector Público no Financiero⁶.

- 1.3 La reforma fiscal ha surtido un efecto significativo en el balance financiero del GC, siendo más evidente luego de disipada la pandemia del COVID-19. Una vez aprobada, la reforma entró paulatinamente en vigor con un consecuente aumento de la recaudación durante la segunda mitad de 2019. Sin embargo, el inicio de la pandemia en 2020 hizo que los ingresos del GC cayeran ese año (el déficit fiscal subió a 8% del PIB y la deuda se incrementó a 66,5% del PIB)⁷. En respuesta, Costa Rica firmó en 2021 un Programa de Servicio Ampliado con el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁸. Conforme la actividad económica se fue recuperando, la recaudación fiscal lo ha hecho en consecuencia, reflejando las medidas de la reforma. El crecimiento económico fue de 7,8% en 2021⁹ y de 4,3% en 2022 (lo cual más que compensa la caída de -4,3% en 2020), y el balance primario del GC pasó de -2,2% del PIB en 2018 a 2,1% en 2022, para un ajuste fiscal de casi 4% del PIB.
- 1.4 Pese a que las cuentas fiscales tienen una perspectiva positiva, hay espacio para reformas adicionales orientadas a fortalecer las finanzas públicas. Algunas de estas medidas se presentaron en 2020, mediante una nueva reforma fiscal de alrededor de un 5% del PIB¹⁰, la cual, no obstante, no avanzó debido a oposición popular. Actualmente, el país aún tiene previsto avanzar en algunas medidas que permitan continuar fortaleciendo las finanzas públicas, tales como una reforma al impuesto de la renta, tanto de personas como de empresas (incluyendo la creación de un impuesto de renta global). Por su parte, el programa firmado con el FMI se ha mantenido en línea, cumpliendo con las sucesivas revisiones de metas hasta mediados de 2023. Según el FMI (2023), si bien los proyectos de ley en consideración mejorarían el sistema tributario, y el organismo reconoce los avances en focalización, cobertura y eficiencia de programas sociales (párrafo 1.10), aún existen desafíos en materia de institucionalidad fiscal (por ejemplo, mejorar la cobertura de la regla fiscal).

6 Aunque, finalmente, los Gobiernos Locales quedaron excluidos del alcance de la regla fiscal.

7 Los pagos de intereses de la deuda pasaron de 3,4% a 4,7% del PIB entre 2018 y 2021.

8 Sus objetivos abarcan temas de gestión de deuda, control de inflación, independencia del Banco Central de Costa Rica, metas fiscales, focalización de los programas sociales y empleo público, Ley de Empleo Público de 2022.

9 Incluso por encima de las proyecciones del BC de 3,4%.

10 La reforma incluía medidas transitorias como el impuesto extraordinario a utilidades y a remesas; y permanentes como la eliminación de exoneraciones y el proyecto de impuesto de renta global. (Plan para superar el impacto fiscal de la pandemia: Propuesta para negociar con el FMI).

B. Productividad y empleo

- 1.5 El modelo de crecimiento de Costa Rica ha estado enfocado en la apertura comercial y la atracción de IED, aunque la vinculación entre empresas locales y las multinacionales ha sido relativamente baja. El país es uno de los que más recibe IED en Centroamérica y América Latina (un 5,6% del PIB entre 2000-2021). La mayor parte de la IED proviene de los Estados Unidos (68% en 2018) y se centra en los sectores de manufactura (51%), servicios (22%) y actividad inmobiliaria (12%)¹¹. El país muestra una heterogeneidad estructural en la economía, donde subsisten un segmento exportador, moderno y dinámico¹²; y otro segmento de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) no integradas a la economía internacional. La falta de encadenamientos entre estos segmentos, aunado a la baja capacidad de las empresas nacionales para innovar, determinan diferencias de productividad y un ritmo de crecimiento desigual entre estas dos economías¹³; y también explican el crecimiento desigual a nivel geográfico, con una concentración de la actividad y productividad en la Gran Área Metropolitana.
- 1.6 Existen diferencias de productividad marcadas entre sectores de la economía y en comparación con países pares. De hecho, el crecimiento de la productividad en los sectores de agricultura, industria y servicios fue más bajo en Costa Rica en comparación a sus pares estructurales¹⁴. Asimismo, las brechas de productividad entre sectores en Costa Rica para 2016 fue alta: comparado con el sector de agricultura (el menos productivo), el sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones es 4 veces más productivo, manufactura es 3,2 veces más productivo, mientras que intermediación financiera es 3 veces más productivo.
- 1.7 El mercado laboral mantuvo un desajuste entre oferta y demanda, así como un incremento en informalidad, impidiendo una transición a empleos más productivos y de mejor calidad. De acuerdo con la OCDE (2017a) existe un desajuste entre las habilidades que los trabajadores poseen y las que los empleadores necesitan. La tasa de desempleo se encuentra alrededor del 11%, muy por encima del 5% promedio de la OCDE, lo cual podría ser síntoma de que la fuerza laboral no cuenta con las habilidades para ser absorbida por los sectores más dinámicos de la economía. Si bien la política de apertura comercial incrementó

11 COMEX (2023). El sector de servicios no incluye turismo.

12 En parte, derivado de los esfuerzos desde los años 90s de atracción de IED en alta tecnología (como la instalación de una planta manufactura de Intel que atrajo otras empresas), Ulku & Zaourak, 2021.

13 Monge, 2016.

14 Ulku & Zaourak, 2021.

la empleabilidad en sectores como servicios a empresas y alta tecnología, incrementando la demanda de empleo calificado, la fuerza laboral mantuvo bajos niveles de educación y formación (solo 39,4% de la población entre 25-64 años tiene nivel secundario completo)¹⁵. Además, Costa Rica pasó de ser uno de los países con menor informalidad en América Latina en 2011 (36%) a ubicarse cerca del promedio regional, con cerca de 43%¹⁶ de trabajadores en situación informal. Posibles factores para ello fueron el incremento progresivo de costos laborales a partir de 2014 y dificultades para registrar empresas formales, que determinan costos bastante más elevados que el promedio de la OCDE¹⁷.

1.8 Estos retos son exacerbados por problemas regulatorios y falta de competencia en algunos mercados, incluyendo el sistema bancario. Las brechas de productividad pueden deberse a distorsiones que dificultan la movilidad de trabajadores y la asignación de los recursos entre sectores¹⁸. Por ejemplo, regulaciones excesivas, como cargas administrativas, sistemas de licencias y otorgamiento de permisos en algunos mercados, funcionan como barreras de entrada que dificultan la competencia. Costa Rica tiene regulaciones más estrictas del mercado de productos que el resto de los países de la OCDE; y los altos precios en algunas categorías (como el arroz, la leche y vehículos) sugieren la existencia de una alta concentración de mercado, poca competencia, aranceles y marco regulatorio no adecuado¹⁹. Por otro lado, también existen regulaciones que generan asimetrías en el sistema bancario. El sistema se encuentra concentrado en bancos públicos (tres controlan alrededor del 60% de los activos totales; el resto es controlado por 11 entidades privadas). Parte de las asimetrías se deben a la obligación de depósito de efectivo de entidades públicas no bancarias en los bancos públicos y a los seguros de depósito a ahorrantes en el sistema público. Además, los bancos estatales deben pagar contribuciones a fondos públicos²⁰ restándoles competitividad y capacidad de reinversión, en detrimento del sistema. Por su parte, el mercado eléctrico (que cuenta con uno

15 Además, la proporción de graduados de carreras STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics) es de 20%, bajo comparado OCDE (26%) e incluso LATAM (22%). OCDE, 2022.

16 Primer trimestre de 2023, INEC, 2023. [Principales indicadores del mercado laboral](#).

17 Los costos por seguridad social representan el 20,9% de los costos laborales. En el promedio de la OCDE estos llegan a 13,5%. Corrales, 2021 asocia el aumento de la informalidad al aumento desde 2014 en la base mínima contributiva definida por la CCSS. Los costos para establecer una empresa son casi el doble que en la OCDE y tres veces que el de otros miembros latinoamericanos (OCDE, 2023).

18 Ulku & Zaourak, 2021. Ver Anexo I Contexto País.

19 OCDE, 2023^a, y Van Patten, 2021.

20 Bancos públicos aportan 5% de utilidades al CONAPE; BCR y BN aportan 10% adicionales al Instituto de Fomento Cooperativo, 15% al Régimen de Invalidez Vejez y Muerte de la CCSS, 3% a la Comisión Nacional de Emergencias (C.N.E.), y 5% al FOFIDE.

de sus monopolios más relevantes), ha mantenido precios de la electricidad elevados comparado con países como México, China y Estados Unidos²¹.

- 1.9 Por último, la infraestructura sigue siendo una barrera al crecimiento y la competitividad en el país. La red de carreteras es densa en comparación con otros países Centroamericanos, aunque su calidad es deficiente. El índice de calidad de carreteras del Foro Económico Mundial (2020) muestra un valor de 3 para el año 2019, inferior al 4 promedio de América Latina y alrededor de 5 de la OCDE. El país presenta deficiencias en la gobernanza, planificación, ejecución del presupuesto disponible para la ejecución de obras nuevas de infraestructura y para el mantenimiento. La institucionalidad está muy atomizada, pues aparte del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) existen ocho entidades independientes con responsabilidades específicas, lo cual genera duplicidad de funciones y retrasa la preparación y ejecución de los proyectos²².

C. Desarrollo social y ambiental

- 1.10 Costa Rica presenta un estancamiento en los niveles de pobreza, al mismo tiempo que existen retos de focalización y multiplicidad de programas sociales. El país es considerado dentro del grupo de países de muy alto desarrollo humano²³ por sus altos niveles en esperanza de vida, educación e ingreso per cápita. Sin embargo, los niveles de pobreza se han estancado en alrededor del 20% durante los últimos 25 años, y la desigualdad ha tendido al alza²⁴. Pese a que la pobreza es multidimensional, dos factores no favorecen a su reducción: la falta de oportunidades en el mercado laboral (ya mencionado) y la baja focalización y efectividad de programas sociales. Por ejemplo, algunos programas sociales del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) han presentado elevadas filtraciones²⁵. En general, el 24% de los beneficiarios de programas sociales para reducir la pobreza son hogares de ingresos altos y medios (OCDE, 2020). Además, existen multiplicidad de programas sociales e instituciones asociadas (21 instituciones responsables de 35 programas), los cuales muestran baja efectividad en términos redistributivos (OCDE, 2020a). En años recientes, el Gobierno ha buscado mejorar la focalización por medio del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE)

21 Banco Mundial, 2015.

22 OCDE, 2023a.

23 Posición 58 de 191 países en el ranking, PNUD, 2022.

24 OCDE, 2023.

25 El programa Avancemos y el de Bienestar Familiar han tenido filtraciones de 25% y 40% respectivamente. Delgado, 2017.

(OCDE, 2020a). En materia de salud, si bien el servicio nacional de salud (la Caja Costarricense del Seguro Social) es considerado exitoso al proveer acceso casi universal a servicios de atención, según la OCDE (2017b) siguen existiendo desafíos en materia de gobernanza, acceso, calidad, eficiencia y sostenibilidad financiera.

- 1.11 Costa Rica es de los países que más invierte en educación como porcentaje del PIB en América Latina y el Caribe, aun así, mantiene desafíos en materia de eficiencia educativa y calidad de los aprendizajes. El país dedica una proporción elevada del PIB a la educación (6,2% del PIB en 2018, uno de los niveles más altos en la OCDE)²⁶. Sin embargo, tiene el porcentaje más alto de los países de la OCDE de estudiantes que no culminan el nivel secundario (54,5% vs 19,1% en promedio para la organización) y, en términos de aprendizaje, el desempeño en las pruebas PISA 2018 ha sido inferior al promedio de la OCDE. Asimismo, se enfrentan retos en torno a la infraestructura, la selección de profesores, la evaluación docente, el currículo, y en la gobernanza y regulación de las Juntas de Educación y Administrativas para la administración de recursos²⁷.
- 1.12 Por su parte, el país tiene una de las tasas de homicidio más bajas de América Latina, sin embargo, ésta ha tendido al alza. La tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes pasó de 9,9 en 2013 a 11,4 en 2021, es decir un aumento del 16% (UN, 2023). Según, el Programa Estado de la Nación (PEN, 2022) la alta tasa de homicidios está impulsada por el crimen organizado en zonas de rezago social y productivo, con una concentración de las actividades delictivas en las cabeceras de las provincias de Limón (Huetar Caribe) y Puntarenas (Pacífico Central). La percepción de inseguridad y delincuencia también ha subido (CIEP, 2023).
- 1.13 Por último, Costa Rica es reconocido por sus políticas ambientales y por su compromiso para ser carbono neutral en 2050. Entre las estrategias de desarrollo sostenible se destacan el pago por servicios ambientales, exportación de café de alta calidad y ambientalmente sostenible, turismo basado en capital natural y una matriz eléctrica casi 100% renovable. Por su parte, el Plan de Descarbonización de 2018 se enfocó en: i) la matriz energética (incluyendo al sector transporte), ii) el sector industrial, iii) los residuos y iv) la agricultura, silvicultura y otros usos de suelo. Sin embargo, se mantienen retos para su logro. Por ejemplo, debido a la situación fiscal del país, se derivaron menores recursos para el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (que financia el pago de servicios ambientales) lo cual redujo el área anual contratada bajo el programa (bajó un 83,1% entre 2020 y 2021) (PEN, 2022).

26 El país tiene por mandato constitucional destinar al menos 8% del PIB a educación, lo que no se ha logrado cumplir por restricciones presupuestarias.

27 OCDE, 2023, OCDE, 2023a y OCDE, 2023b.



02

El Grupo BID
en Costa Rica:
2015-2022

A. Estrategia del Grupo BID con Costa Rica

2.1 De 2015 a 2022, el GBID formuló dos EBP con cuatro áreas prioritarias y 11 grupos de objetivos (GO)²⁸. La primera EBP (2015-2018) fijó cuatro objetivos estratégicos (OE) y ocho resultados esperados (RE). La EBP 2019-2022 fijó 14 OE y 19 RE. Estos se ubicaron dentro de cuatro áreas prioritarias, definidas en la EBP 2019-2022. OVE agrupó los objetivos de ambas EBPs, identificando 11 GO que se utilizan a lo largo de la XCPE para presentar el análisis (Cuadro 2.1 y Anexo II-sección II). Los objetivos mantuvieron continuidad entre ambas EBPs salvo por RE en protección social e integración que se discontinuaron. La segunda EBP incorporó RE en temáticas no cubiertas en la EBP previa para Agua y Saneamiento (AyS), Medio Ambiente, Agenda Digital, Seguridad Ciudadana y APP a instancias del diálogo con el gobierno (ver Anexo II, sección II). Por otra parte, las EBP incluyeron cuatro temas transversales (TT) relevantes para el país: capacidad institucional y gestión pública, género y diversidad; cambio climático; e innovación con foco en la agenda digital.

Cuadro 2.1. Objetivos consolidados 2015-2022

EBP 2015-2018 Objetivos estratégicos	EBP 2019-2022 Objetivos estratégicos	GO del GBID en CR
Área Fiscal: Fortalecimiento de las finanzas públicas		
1. Apoyar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto	5. Mejorar los niveles de recaudación del país	Sistema Tributario
	6. Mejorar las Instituciones del Control del Gasto Público	Gasto Público
Área Infraestructura: Desarrollo de infraestructura de calidad y resiliente		
2. Mejorar la calidad, eficiencia y sustentabilidad de la infraestructura productiva	7. Mejoramiento de la cobertura, calidad y resiliencia de los servicios de transporte e infraestructura para la integración regional	Transporte y logística
	8. Fortalecer la estructura financiera y la competitividad del sector eléctrico	Energía
	9. Fortalecer la institucionalidad de las APP	APP
	10. Abordar los principales retos de la Agenda Marrón en el sector de agua y saneamiento	Agua y Saneamiento
Área Productiva: Mejora de la productividad y reducción de las brechas productivas		
3. Fortalecer la competitividad de las PYMES	11. Mejorar la oferta y el acceso de productos financieros relevantes para el sector productivo con énfasis en PYMES, PYMES lideradas por mujeres y en el sector exportador	Competitividad
	12. Reducir la disparidad de la productividad entre las PYMES y grandes empresas	
	13. Mejorar el clima de negocios con base en la Agenda Digital del país	
	14. Reducir las emisiones netas en agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra	Medio Ambiente

28 Grupo de objetivos se refiere a un conjunto de objetivos que buscan contribuir a desafíos similares y que pueden o no estar presentes en las dos EBP.

EBP 2015-2018 Objetivos estratégicos	EBP 2019-2022 Objetivos estratégicos	GO del GBID en CR
Área Social: Acumulación de capital humano para la inclusión y la competitividad		
4. Fortalecer la estrategia de acumulación de capital humano	15. Disminuir la deserción en educación secundaria	Educación y formación de capacidades
	16. Mejorar la calidad y la pertinencia de la formación para los trabajos del siglo XXI	
	17. Aumentar la cobertura de la educación preescolar con énfasis en zonas de mayor vulnerabilidad y riesgo	
		Protección Social
	18. Disminuir homicidios en los 40 distritos con mayor afectación del país	Seguridad Ciudadana

Fuente: Elaboración de OVE, con base en la EBP 2015-2018 (documento [GN-2829-1](#)) y la EBP 2019-2022 (documento [GN-2977](#)).

2.2 Ambas EBPs previeron una estrecha coordinación con otros cooperantes, que se dio principalmente en los sectores fiscal y ambiental. Durante el periodo, el apoyo de los distintos cooperantes estuvo relativamente segmentado entre sectores, con varios coincidiendo en algunos temas a instancias de la definición del gobierno (ver Anexo II, Sección III). En tal contexto, el BID estableció estrecha colaboración a través de operaciones de apoyo presupuestario; en temas fiscales, ante la llegada del FMI y su Programa de Servicio Ampliado, así como descarbonización, donde canalizó apoyo de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y la Facilidad de Corea de Cofinanciamiento para el Desarrollo de Infraestructura para América Latina y el Caribe (KIF). En otros sectores, hubo coordinación asociada a proyectos específicos de infraestructura, incluyendo cofinanciamientos o financiamientos paralelos con agencias de Japón (en AyS y energía) y de España (en AyS), con el BEI (en energía), y con el fondo de cofinanciamiento chino (en transporte). En el sector social la Iniciativa Salud Mesoamérica (ISM) conllevó la coordinación con diversos donantes, así como con cooperantes como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Por otro lado, hubo coordinación con la AFD para apoyar a la Iniciativa de Paridad de Género (IPG). BID Invest también movilizó recursos en el período principalmente para telecomunicaciones e Intermediarios Financieros (IF)²⁹ (ver Anexo IV, Sección C). Finalmente, no hubo coordinación con otros cooperantes como el Banco Centroamericano para la Integración Económica (BCIE), la Corporación Andina de Fomento (CAF), y el Banco Mundial, los cuales también mantuvieron presencia en el país.

29 Se movilizaron US\$626 millones (core) con US\$229 millones de balance, a través de diez operaciones. Una operación acumuló el 64% de lo movilizado y 4 operaciones a 3 IFs acumularon otro 30%.

- 2.3 Los riesgos identificados por ambas EBP previeron retos de implementación para la cartera CGS, como retrasos en la aprobación legislativa, problemas fiscales y riesgo de desastres naturales. La segunda EBP incluyó además riesgos macroeconómicos y de retrasos en el inicio de las operaciones por no contar con un grado avanzado de preparación de la pre-inversión³⁰, así como debilidades en los organismos ejecutores. Las EBP previeron como mitigantes el mantener un diálogo constante con el gobierno y la Asamblea Legislativa; y la preparación de líneas de crédito contingentes para emergencias, así como la incorporación transversal de medidas de adaptación al cambio climático y continuar apoyando las metas de descarbonización del país. La segunda, además, agregó como mitigante la aceleración de pre-inversión utilizando fondos de los proyectos vigentes, proveer asistencia técnica para mejorar el diseño de las operaciones y para revisar los documentos de licitación previo a su publicación. Se previó un acercamiento con la CGR (Contraloría General de la República) para identificar mejoras en los procesos de adquisiciones.
- 2.4 Los objetivos de ambas EBP estuvieron alineados con los planes de desarrollo del país, pero la relevancia de las estrategias se vio reducida por falta de selectividad. Los objetivos estuvieron alineados con las prioridades de mediano plazo en planes de desarrollo del país; así como con los desafíos de desarrollo identificados en documentos del GBID (Ver Anexo II, Cuadro II.1.1). No obstante, la relevancia se vio afectada por su baja selectividad. Los objetivos de la primera EBP eran amplios, permitiendo cubrir de forma implícita numerosos sectores y dificultando establecer vínculos entre las actividades y los resultados esperados por el Banco.³¹ La segunda EBP mostró una evolución positiva en su diseño al establecer objetivos más específicos y dar mayor continuidad a temas relevantes de la cartera heredada.³² Sin embargo, la cantidad de objetivos crearon una dispersión de su enfoque al considerar el contexto anticipado de fragmentación política³³, desafíos fiscales y dificultades de implementación. La

30 Estudios y diseños, documentos de licitación, estrategia de ejecución de adquisiciones, plan de expropiaciones; servidumbres, planes de gestión socio ambiental, entre otros.

31 El CPE 2015-2018 menciona que el grado de generalidad en indicadores de resultados de la EBP dificultó “determinar cómo el programa de país del Grupo BID pudo afectarlos y en otros casos, podría decirse que las actividades y los indicadores de resultados relacionados no abordaron algunos de los desafíos claves en los sectores.”

32 La cartera heredada para la primera EBP era importante (US\$1.217 millones CGS y US\$109 millones SGS). Ambas EBP dieron seguimiento distinto a dicha cartera. La primera EBP no incluyó objetivos en AyS, desarrollo urbano, seguridad ciudadana y salud, en la que se contaba con operaciones heredadas. Por su parte, la segunda EBP retomó como objetivos AyS (con operaciones heredadas que aún no habían cerrado CR-L1024/2010 y CR-X1009/2010), y dio continuidad a temas y proyectos no alineados dentro de la primera EBP, como seguridad ciudadana (CR-L1137/2019) que había estado priorizado en la EBP 2011-2014.

33 Ver [Evaluación de Programa de País: Costa Rica 2015-2018](#), párrafo 1.10

viabilidad de contribuir efectivamente en los plazos establecidos se reducía además por la introducción de temas complejos en los que, si bien eran relevantes, el GBID no tenía una larga experiencia previa (como Agenda Digital), ni resultados demostrados en el país (como AyS, APP), o la previsión de un programa suficiente para lograr el alcance planteado (como en productividad de PYMES).

- 2.5 Además, a esto se sumaron retos de evaluabilidad y seguimiento de la EBP. Por un lado, se registraron debilidades de lógica vertical en ambas estrategias, con 8 OE demasiado amplios, 2 RE definidos a un nivel mayor que su OE, y 2 definidos a nivel de productos o actividades. Además, de los 28 indicadores de progreso propuestos (asociados a 27 RE de ambas EBP), se lograron actualizar datos del 64% de esos indicadores al 2020 y solo del 32% al 2022³⁴. La falta de datos se debió en mayor medida al uso de indicadores provenientes de encuestas ad-hoc que no se realizaron (17,9%), periodicidad de encuestas nacionales (10,7%), así como a problemas de discontinuidad de los indicadores (3,6%). El área productiva fue la que presentó mayores problemas al no contar con datos de avance para cinco de siete RE. Finalmente, para 8 de los indicadores propuestos originales no se logró medir avance (ver Anexo II, Sección IV).

B. Programa del Grupo BID con Costa Rica 2015-2022

- 2.6 El programa de país (PP) del GBID consistió en 163 operaciones por US\$4.419,4 millones. Este incluyó 51 operaciones heredadas de periodos anteriores que al 4 de noviembre de 2015 (inicio del periodo según Protocolo para Productos de País de OVE - documento [RE-348-8](#)) aún tenían un saldo por desembolsar de US\$1.357,4 millones. Además, incluyó todas las aprobaciones ocurridas durante el periodo (del 4 de noviembre de 2015 al 31 de diciembre de 2022): 60 operaciones por US\$1.185,7 millones aprobadas de 2015 a 2018 (primera EBP) y 52 operaciones por US\$1.876,3 millones aprobadas de 2019 a 2022 (segunda EBP)³⁵. El 85% del monto del PP corresponde a las operaciones CGS mientras que el 15% son SGS.

34 Para incrementar la medición de avances de RE en este informe, y en coordinación con la administración, se propusieron indicadores alternativos para el 25,6% (8) de aquellos que no contaban con información actualizada. (ver Anexo II, sección IV).

35 La EBP 2019-2022 fue aprobada recién el 13 de noviembre de 2019, por lo cual su validez comenzó en ese momento (documento [GN-2977](#)).

2.7 El programa abordó todos los GO, con un grado de alineación³⁶ fuerte en la mayoría y débil en 3 GO. La alineación fue fuerte para los objetivos correspondientes a ocho GO (marcadas en verde en el Cuadro 2.2), pero fue parcial en 7 OE correspondientes a tres GO (marcados en amarillo) afectando la factibilidad de contribuir a esos objetivos. En definitiva, tanto el programa heredado como el aprobado durante las dos EBP permitieron desplegar un PP relativamente alineado al conjunto de objetivos, aunque tres GO tuvieron una alineación más débil³⁷. En *Competitividad* el apoyo CGS se asoció únicamente a un préstamo de inversión (INV) heredado (aprobada en 2012) y CT que abordaron temas variados. Además, si bien existió apoyo SGS fuertemente alineado, este no estuvo articulado al apoyo CGS. En *Educación y formación de capacidades* la alineación fue débil, y la falta de aprobación de proyectos planificados no permitió dar mayor sustento. *Protección Social* se abordó únicamente con CT en el marco de la EBP 2015-2018. Por último, las operaciones desalineadas fueron en su gran mayoría CT asociadas a: (i) respuesta a emergencias, (ii) alineadas a objetivos de EBP previa o posterior y (iii) a temas transversales o de apoyo a clientes.

Cuadro 2.2. Programa GBID 2015-2022: Alineación con objetivos estratégicos por GO (número de operaciones y montos heredados y aprobados en millones de US\$)

Grupo de Objetivos		Heredadas			EBP 2015-2018			EBP 2019-2022			Total
		CGS	SGS	NR	CGS	SGS	NR	CGS	SGS	NR	
Área Fiscal: Fortalecimiento de las finanzas públicas											
Sistema tributario	# de operaciones			1	1		2	1		2	7
	Monto (US\$M)			0,1	350		0,2	250		0,3	600,6
Gasto público	# de operaciones			5	1		2	3		2	13
	Monto (US\$M)			0,8	350		0,3	750		0,3	1.101,4
Área Infraestructura: Desarrollo de infraestructura de calidad y resiliente											
Transporte y logística	# de operaciones	4	1	3	4	1	3			4	20
	Monto (US\$M)	644	3,1	2,2	289	0,1	1,1			1,4	940,9
Energía	# de operaciones	2	3	3	2	3	2		1	2	18
	Monto (US\$M)	213,1	51,4	1	200	37,1	0,8		0,1	0,7	504,2
APP	# de operaciones				2		2				4
	Monto (US\$M)				125		0,9				125,9
Agua y saneamiento	# de operaciones	1		1			1			1	4
	Monto (US\$M)	73		20,2			0,3			0,1	93,4

36 La alineación muestra en qué medida el programa incluyó operaciones que abordan el objetivo estratégico y todos sus resultados esperados asociados y, además, que es plausible que estas operaciones, si se implementaran según lo planeado, logren los resultados esperados que contribuyan a los objetivos.

37 En *Competitividad* dos de los cuatro objetivos estuvieron alineados parcialmente, *Educación y formación de capacidades* tuvo una alineación parcial en tres de sus cuatro objetivos estratégicos, y *Protección Social* tuvo una alineación parcial con su único objetivo estratégico. Las operaciones pueden estar alineadas a más de un objetivo y por ende a más de un GO. Para más detalle ver Anexo III.

Grupo de Objetivos		Heredadas			EBP 2015-2018			EBP 2019-2022			Total
		CGS	SGS	NR	CGS	SGS	NR	CGS	SGS	NR	
Área Productiva: Mejora de la productividad y reducción de las brechas productivas											
Competitividad	# de operaciones	3	18			10	8		11	7	57
	Monto (US\$M)	144,8	17,7			99,6	2,4		330,8	1,3	596,6
Medio ambiente	# de operaciones						2	2		2	6
	Monto (US\$M)						3,9	530		1,3	535,2
Área Social: Acumulación de capital humano para la inclusión y competitividad											
Educación y formación	# de operaciones	3		3	1	2	7	2		9	27
	Monto (US\$M)	276,9		2	100	12,1	2,6	265		3,5	662,1
Protección social	# de operaciones			3			5			3	8
	Monto (US\$M)			1,6			2,9				4,5
Seguridad ciudadana	# de operaciones				1		1				2
	Monto (US\$M)				100		0,2				100,2
Otros											
Respuesta COVID-19	# de operaciones							5	3	8	16
	Monto (US\$M)							1.065	74	2,5	1.141,5
No alineada	# de operaciones		2	14		8	8		4	11	47
	Monto (US\$M)		40	3,3		79	2		30,1	3,4	157,8
Total^c	# de operaciones	11	9	31	6	15	37	6	10	38	163
	Monto (US\$M)	1.271,8	109	30,6	939	190,5	15,2	1.525	360,8	31,6	4.419,5

Fuente: OVE, con base en Enterprise Data Warehouse, Analitika y Maestro.

Nota: ^a Fondo verde = alineación fuerte, fondo amarillo = alineación débil. ^b La tabla asigna montos de operaciones según su alineación a objetivos, repitiéndose montos en casos donde una operación fue alineada a más de un objetivo. ^c Los totales del programa no consideran montos repetidos (por tanto, no corresponde a la suma de los montos en cada columna).

2.8 El PP CGS mostró un cambio importante en el uso de instrumentos, pasando de un portafolio mayoritariamente de INV a uno de apoyo presupuestario. La cartera activa de INV cayó a menos de la mitad desde la primera a la segunda EBP (pasó de 16 a inicios de la primera EBP a 7 al final de la segunda). Esto se debió al cierre paulatino de proyectos heredados y a una falta de nuevas aprobaciones durante la segunda EBP. Ello derivó en una continuidad del programa de inversiones solo en transporte, energía y seguridad ciudadana, mediante préstamos aprobados hasta 2019 (ver Anexo II, Gráfico II.8.1)³⁸. En el caso de transporte y energía ello se dio a través de líneas no comprometidas (CCLIPs) aprobadas en 2015 y 2019.

38 La cartera heredada en 2015 contenía 11 operaciones de INV, aprobadas desde finales de 2006. De estas, 8 terminaron de desembolsar y 3 continuaban activas al cierre de 2022. Durante el periodo evaluado, se realizaron 6 nuevas aprobaciones INV (uno para desastres naturales cerró, y otro se canceló). Al fin de 2022, la cartera mantenía 7 INV activas.

- 2.9 La falta de aprobaciones de INV se dio en un contexto de baja previsión de la programación, debido a cambios en prioridades y dificultades para generar consensos. La previsión realizada en ejercicios de programación anuales fue en general baja (solo se aprobaron el 59% de las 87 operaciones propuestas). La previsión de los INV fue menor, con 6 aprobadas de las 11 planificadas. Una de las no aprobadas fue un préstamo basado en los resultados (CR-L1140) para apoyo a la educación y entrenamiento laboral, que fue afectada por cambio de prioridades durante el primer año de pandemia. Sin embargo, otras programadas durante la pandemia tampoco se aprobaron, como una de apoyo a la reactivación económica (CR-L1146). Además, el único INV aprobado durante la segunda EBP (CR-L1144/2020), el cual buscaba atender a poblaciones vulnerables afectadas por COVID-19, fue cancelado posteriormente por falta de consenso en su ratificación³⁹. Las CT también tuvieron baja previsión, con una mayoría de las aprobadas que no fueron anticipadas y que respondieron tanto a emergencias (desastres naturales, respuesta al COVID-19), como al fortalecimiento de unidades ejecutoras y apoyo a la ejecución.
- 2.10 Por otro lado, el sustancial apoyo presupuestario se dio en respuesta a la doble crisis (fiscal y de pandemia) que enfrentó el país durante el periodo. A partir del paso de la reforma fiscal en 2018, el Banco y el país priorizaron la aprobación del apoyo presupuestario (previsto)⁴⁰, que luego se continuó cuando llegó la pandemia. En el periodo 2019-2022 se aprobaron dos series PBP y un SDL (que representaron el 76% de las aprobaciones y derivaron en el 73% de los desembolsos) (ver Anexo II, Sección V y VIII). Las series PBP fueron por US\$1.130 millones (un 28% más del monto planeado). Estas operaciones, si bien dieron apoyo en el contexto COVID-19 (ver Recuadro 2.1), lograron enfocarse en GO en los temas fiscales y medio ambiente, y determinaron que se alcanzara el monto previsto de aprobaciones en la EBP 2019-2022.

39 El Programa para Proteger los Empleos e Ingresos de la Población Vulnerable por US\$ 245 millones, se aprobó y canceló en 2020. Era híbrida, pues se acompañaba por una donación de US\$20 millones también cancelada.

40 Según el CPE 2015-2018, si bien fue previsto desde 2016, el PBL no se aprobó por varios años en parte debido a que el país no había implementó las reformas fiscales requeridas. Este se aprobó finalmente en junio de 2019, luego de aprobada la reforma fiscal, y aún formalmente dentro de la vigencia de la EBP 2015-2019.

Recuadro 2.1. Operaciones del GBID de respuesta a la pandemia de COVID-19 (2020-2022)

El programa del Banco en respuesta a la pandemia de COVID-19 se concentró en los objetivos fiscales con financiamiento por US\$500 millones. En 2021, se aprobó un PBL y un SDL para apoyo fiscal, los cuales fueron parte de la estrategia institucional del GBID en respuesta a la pandemia (www.iadb.org/es/coronavirus#). El PBL (CR-L1145) por US\$250 millones era el segundo de una serie programática de apoyo a la reforma fiscal. El SDL (CR-L1148/2021) por otros US\$250 millones, estuvo alineado con un programa existente del FMI, para apoyar la estabilidad macroeconómica del país. Si bien el SDL se alineó con un área prioritaria de respuesta COVID-19 (*política pública y gestión fiscal*), el PBL fue identificado como de respuesta a COVID-19 en el entendido de que el apoyo a la liquidez ese año fue en parte una respuesta a la pandemia. De todas formas, sus condicionalidades, definidas previo a la pandemia durante la primera operación del PBP, no se actualizaron para introducir medidas específicas por COVID.

Por otro lado, también se aprobaron CT específicas en el GO de educación y formación de capacidades, el GO de transporte y logística, y el GO fiscal. La CR-T1220/2020 (2020, finalizada) buscó apoyar al diseño y piloteo de una estrategia de regreso a clases focalizada en la población más vulnerable en educación secundaria, así como para enfrentar los efectos del COVID-19 en la deserción, la graduación y el desarrollo de habilidades del siglo XXI. La CR-T1231/2020 (2020, 55% desembolsada) buscó apoyar al capital humano joven, a partir de un modelo de formación híbrida de educación secundaria. Las CR-T1232/2020 (2020, 76% desembolsada) y CR-T1243/2021 (2021, 49% desembolsada) buscaron apoyar con medidas de mitigación de los efectos de la pandemia en el empleo (incluido apoyo al diseño y evaluación de capacitación laboral presencial y virtual). La CR-T1224/2020 (2020, 100% desembolsada) buscó apoyar el desarrollar de un plan de acción para reactivar el transporte público de pasajeros y obras de infraestructura ante la pandemia. La CR-T1226/2020 (2020, 100% desembolsada) buscó dar apoyo en la identificación de medidas de sostenibilidad fiscal a implementarse postpandemia.

Como parte de la estrategia de “proteger y aliviar” y “reactivar”^a, BID Invest aprobó 4 préstamos de largo plazo por US\$91 millones durante 2020 y 2021. Adicionalmente, el TFFP jugó un rol contra cíclico durante la pandemia para mantener la liquidez en los flujos de comercio internacional. Cuatro de las siete líneas en operación se aprobaron en 2020 y 62% de los desembolsos totales de TFFP ocurrieron entre 2020 y 2021. Adicionalmente, 4 IF recibieron financiamiento mediante una operación regional de BID Invest (fondo de inversiones de apoyo a PYMES en el contexto de la pandemia)^b.

Estas acciones en conjunto han presentado algunos avances (particularmente en productos), pero aún es temprano para observar avance en resultados.

^a Documento [CII/GN-419](#). Ver anexo IV para más detalle de las medidas adoptadas en el TFFP.

^b A través de esta operación regional BID Invest realizó una inversión (Equity Investment (Debt Fund)) en un fondo para movilizar capital a PYMES a través de FIs en mercados emergentes.

Fuente: Dashboard de Covid ([link](#)), Informes de monitoreo (PMR), Convergencia y entrevistas.

2.11 Pese a la priorización de apoyo presupuestario, este no estuvo exento de dificultades en el logro de consensos, cancelándose un SDL. A diferencia de otros países miembros que recurrieron al Banco en busca de apoyo extraordinario durante la pandemia de COVID-19, Costa Rica enfrentó dificultades en 2020 para llegar a un consenso político para aprobar préstamos alineados a dicho apoyo. En el caso del apoyo presupuestario para favorecer la

estabilidad macroeconómica, el SDL (CR-L1148/2021) por US\$250 millones fue aprobado en 2021, luego que otro SDL por el mismo monto, aprobado en 2020, fuera cancelado por falta de ratificación en la Asamblea Legislativa. De hecho, ello obligó al gobierno a recurrir al mercado de endeudamiento local que ofrecía una tasa de colocación más elevada que la del BID, generando US\$5 millones en costos adicionales para el país en un momento de falta de liquidez (ver Anexo II, Sección VIII). Más recientemente, el PBL CR-L1147/2022, aprobado por el BID en julio de 2022, también ha mostrado demoras en su ratificación y aún sigue pendiente pese a estar cumplidas sus condicionalidades.

- 2.12 Además, la profundidad⁴¹ de los PBLs fue dispar, con condiciones más profundas cuando el Banco logró canalizar apoyo a una reforma específica por un periodo largo. La mayoría de las condiciones de política de la serie fiscal, Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal (CR-L1081/2019 y CR-L1145/2021), fueron de profundidad alta (69% en total para los dos programáticos); con medidas que se concentraron en la aprobación e implementación de leyes para controlar el crecimiento del gasto público y aumentar la recaudación tributaria. El nivel de profundidad de la serie reflejó el apoyo del Banco a la reforma fiscal en el país en la década anterior a la primera aprobación de PBL y el apoyo continuado después de su aprobación hasta el cierre de la segunda operación. En contraste, la mayoría de las condiciones de política de la serie PBP Hacia una Economía Verde: Apoyo al Plan de Descarbonización de Costa Rica (CR-L1142/2020 y CR-L1147/2022) fueron de profundidad baja (71% en total para los dos programáticos), con medidas enfocadas en la presentación de planes de trabajo, comunicaciones oficiales, e informes (ver Anexo II, Sección VI).
- 2.13 Las CT de apoyo operativo aumentaron a partir de 2019, aunque la cartera de CT fue principalmente compuesta por operaciones de *apoyo al cliente*, que no logró movilizar el portafolio INV. El *apoyo al cliente* (no vinculado a una operación de préstamo) siguió siendo preponderante en el portafolio, representando el 83% de las CT del periodo 2015-2022. Estas se enfocaron en tres sectores i) Inversiones Sociales (18%), ii) Ciencia y Tecnología (15%) y iii) Educación (12%) aunque sus temas fueron amplios. El *apoyo operativo* (vinculado a una operación de préstamo) se elevó del 11% del total en el primer periodo al 22% en el segundo y se usó para impulsar reformas de política, fortalecer estrategias institucionales y apoyar tanto la ejecución (estudios de pre-

41 Las condiciones de política tienen profundidad alta, cuando dan lugar a cambios duraderos; media, cuando pueden tener un efecto inmediato, pero no duradero; y baja, si por sí solas no dan lugar a un cambio significativo. Para mayor detalle sobre esta clasificación ver Anexo II, sección VI.

inversión y planes de acción relacionados con salvaguardias sociales y ambientales, así como apoyo a la supervisión mediante los contratos FIDIC), como los procesos de desembolsos (gestión operativa). El apoyo fue relevante en particular para el tema fiscal (según se detalla en el Capítulo 3) y para acelerar operaciones antiguas. Adicionalmente, el PP incluyó 3 CT regionales administradas desde la Oficina de País (COF *por sus siglas en inglés*) que promovieron insumos técnicos claves como la propuesta de Regla Fiscal. Una de ellas (RG-T2953/2017) alineada con el área *Fiscal*⁴² apoyó al diálogo con el Ministerio de Hacienda y la Asamblea.

2.14 Por otra parte, el portafolio SGS mostró una evolución de tipos de instrumentos y formas de operar, buscando apoyar en el GO de competitividad, aunque con baja articulación con ventanillas públicas. BID Invest aprobó operaciones de financiamiento por poco más de US\$551 millones en el periodo de análisis, con bajas aprobaciones entre 2017 y 2019 y concentración en ambas estrategias en proyectos que buscaban fortalecer la competitividad de las PYMES aumentando su acceso al crédito. A lo largo del periodo el portafolio fue cambiando de una mayoría de préstamos senior a IF, a instrumentos más diversos y de mayor adicionalidad, como la emisión de bonos temáticos, asociados a préstamos senior o garantía de crédito (Recuadro 2.2). En otros sectores el portafolio SGS fue disperso, y aunque hubo operaciones SGS para otros GO, estas disminuyeron en la EBP 2019-2022, concentrándose en el GO de competitividad. Cabe señalar que el GO de *Competitividad* también contó con operaciones CGS alineadas, aunque hubo una baja articulación entre intervenciones del sector público y el privado, especialmente considerando el alcance propuesto en las EBP para estos objetivos⁴³.

42 Cabe indicar que el área *Fiscal*, también recibió apoyo de otras operaciones regionales que se administraron desde la sede de Washington DC. Algunos de los temas abordados fueron estudios relacionados a la masa salarial y empleo público (RG-T2435/2014); reforma de políticas (RG-T3756/2020; RG-T3696/2020); y transferencia e intercambio de información tributaria (RG-T3203/2018).

43 Algunos préstamos CGS y CT se alinearon a los objetivos OE3, OE12 y OE13. Entre estos se destaca uno de innovación y capital humano (CR-L1043). Sin embargo, el programa CGS fue débil en este GO considerando los resultados esperados, y no tuvo vínculos con el programa SGS en paralelo.

Recuadro 2.2. Financiamiento del BID Invest al Sector Privado en Costa Rica (2015-2022)

Durante 2015-2022, las operaciones SGS mostraron un cambio en los segmentos de atención, tipo de proyectos, uso de instrumentos y relacionamiento con clientes. Las operaciones heredadas (proyectos aprobados antes de 2015) incluían préstamos seniors a PYMES por montos menores a US\$1 millón, préstamos senior para financiar infraestructura y energía (como un aeropuerto en concesión, una planta para la cogeneración de biomasa y la planta hidroeléctrica de Reventazón); así como líneas para cooperativas enfocadas a financiamiento de hipotecas

Durante la EBP 2015-2018 los proyectos aprobados totalizaron US\$231 millones, caracterizados por una dispersión de temas. En su mayoría se alinearon al financiamiento a PYMES a través de IF (OE3), pero también se financiaron temas dispersos mediante préstamos senior, como la construcción de una universidad privada enfocada en educación STEM, la construcción de un hotel cercano al aeropuerto de San José; así como una línea de factoraje para la adquisición de teléfonos celulares que tuvieron una alineación débil a objetivos de la EBP. La operación de celulares utilizó factoraje, un producto no habitual en el país, y dio oportunidad para la aprobación de una operación subsiguiente con un cliente regional, fuertemente alineada a la segunda EBP.

Durante la EBP 2019-2022 se aprobaron US\$320 millones mayoritariamente en apoyo a crédito PYME por medio de IF, pero avanzando un mayor abanico de productos. BID Invest fue madurando la relación comercial con algunos clientes IF, que demostraron capacidad operativa para desarrollar instrumentos financieros novedosos, en línea con el Plan de Acción de BID Invest para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas de 2018^a. Ello determinó la primera emisión de un bono social para un banco público en el país y una garantía para la primera emisión en Centroamérica de un bono sostenible en mercados internacionales para un banco privado doméstico; ambos bonos contaron con servicios de asesoría que apoyaron el desarrollo del marco para las emisiones. La garantía parcial de crédito buscaba cubrir el capital para la emisión de bonos, y aplicar dichos fondos en el crecimiento de carteras verde y social del Banco. En otros sectores, se financió la adquisición y ampliación de una planta de producción de medicamentos que abastece al mercado regional. También se financiaron naves industriales en zona franca (con componentes sustentables mediante un servicio de asesoría) y un proyecto que financia redes 4G/5G mediante la emisión de otro bono vinculado a sostenibilidad.

^a Documento CII/GN-364-1

C. Implementación del programa

2.15 Durante el periodo se materializaron los retos previstos en las EBP para operaciones CGS, así como algunos no previstos, como la pandemia. El 76% del portafolio de proyectos presentó al menos un problema de implementación⁴⁴, siendo los proyectos en

⁴⁴ El subconjunto se integra de 25 proyectos, de los cuáles, 17 presentaron al menos un reto de ejecución. De este análisis se identificaron 15 categorías de retos que los proyectos pudieron enfrentar. Además, se incluye falta de presupuesto, problemas legales, COVID-19, rotación de personal, entre otros. Cabe indicar que 19 operaciones CGS enfrentaron retos de preparación y ejecución tras la vigencia de la regla fiscal en 2019 debido al límite del gasto corriente que afectó la capacidad de ejecutar los recursos de préstamo aprobados e influyó en la cancelación total de 2 de las 19 operaciones.

transporte y logística, energía y educación los que enfrentaron mayor frecuencia de retos. Los retos previstos más recurrentes fueron la baja capacidad institucional y de gestión de las UE, problemas de pre-inversión, cambios en las prioridades del gobierno, coordinación con las contrapartes y retrasos en la aprobación legislativa (ver Anexo II, Sección VIII). Los 6 INV aprobados en el periodo 2015-2022 presentaron al menos un reto de ejecución, siendo el más recurrente los problemas en la preparación de la pre-inversión incluyendo demoras en los procesos y complejidad en los documentos de licitación y de estudios preliminares. También surgieron retos imprevistos provocados por la pandemia, que generaron demoras temporales en la construcción y supervisión de obras físicas (transporte y AyS) y en reuniones de seguimiento. Adicionalmente, en materia de integridad, se detectaron debilidades en operaciones de transporte que también derivaron en demoras.

- 2.16 Las demoras iniciales en ejecución junto con bajas aprobaciones determinaron una antigüedad elevada de los proyectos de INV. Dado que los préstamos de INV aprobados en el periodo de análisis fueron en sectores y con ejecutores donde existía experiencia previa, los tiempos de registro a aprobación fueron menores al periodo 2011-2014 (ver Anexo II, Sección VIII). Sin embargo, los tiempos para ratificación, así como el que va de la elegibilidad al primer desembolso continuaron siendo altos y superiores a países con ratificación o aprobación legislativas⁴⁵. Ello derivó a que, en conjunto, se registrara un incremento de la incidencia de las extensiones en los INV activos.⁴⁶ La larga ejecución de los préstamos y las bajas aprobaciones, determinaron un aumento de la antigüedad promedio de los INV, ubicándose en torno a 6 años a diciembre de 2022 (el segundo más alto del Banco), con cerca del 60% de montos por desembolsar (encima del promedio del Banco).
- 2.17 Los gastos de preparación y ejecución mostraron incremento. Costa Rica ha mantenido gastos de preparación y ejecución de INV relativamente bajos respecto al resto de países del Banco. Sin embargo, los gastos en preparación por millón aprobado aumentaron respecto a 2011-2014, debido a un mayor costo asociado a operaciones en pipeline que no llegaron a aprobarse y a un menor tamaño promedio de las operaciones aprobadas. Asimismo, los gastos de ejecución por millón desembolsado mostraron un aumento, debido al lento inicio de desembolsos

45 El tiempo hasta el primer desembolso aumentó casi 5 meses, duplicando el tiempo promedio con los países comparadores.

46 Sin embargo, en 2018, de 10 INV activos, solo 3 tenían extensiones entre 1 y 24 meses. Para 2023, de 6 operaciones activas, 2 habían sido extendidas dos veces, con extensiones acumuladas de más de 48 meses y otras 2 habían sido extendidas más de 24 meses.

de operaciones aprobadas en el periodo, que no fue del todo compensado por una aceleración de desembolsos de algunos proyectos heredados hacia el final de su ejecución (ver Anexo II, Sección VIII).

2.18 Ante los retos de ejecución el Banco promovió acciones y buscó adaptar el programa ante los cambios, con resultados mixtos. Entre las medidas tomadas se destacan: (i) apoyo al gobierno durante procesos de ratificación en la Asamblea (generando insumos, realizando presentaciones) aunque se mantiene como un reto, (ii) utilización de líneas de crédito condicional (CCLIPs), valorado positivamente en transporte para reducir riesgo de ratificación y promover visión programática, (iii) acercamiento a la CGR, que redundó en mejoras en procesos de adquisiciones, (iv) incremento de la asistencia técnica para acelerar ejecución en operaciones retrasadas y para apoyar en temas socioambientales (como en energía); (v) revisión de mecanismos de ejecución, por ejemplo introducción de ICE como supervisor en proyecto de agua, o ajustes a fideicomisos (ver recuadro 2.3). Algunas de estas medidas estuvieron en línea con la tercera recomendación del CPE previo (ver Recuadro 2.4) y los desembolsos en algunos casos se aceleraron (como en innovación, agua y vías cantonales). Sin embargo, también se registraron cancelaciones parciales⁴⁷ o totales (ver Anexo II, Sección VIII) y no se logaron los productos esperados en el tiempo previsto, lo cual mantiene vigente la recomendación. Por último, ante un incremento del riesgo de integridad, OII junto con la COF y la división de transporte, trabajaron en detección y gestión de este riesgo, derivando en la recomendación de fortalecer debidas diligencias y canales de comunicación con equipos de proyectos.

⁴⁷ Cinco operaciones de INV tuvieron cancelaciones parciales por US\$90 millones para energía, transporte, educación e innovación. Las principales causas fueron: (i) retrasos en ratificación en la Asamblea Legislativa y (ii) cambios en montos presupuestados versus ejecutados.

Recuadro 2.3. Uso de Fideicomiso en construcción de obra pública educativa

El problema. La EBP 2015-2018 ya señalaba, en su análisis de lecciones aprendidas del periodo 2011-2014, retrasos derivados de mecanismos de ejecución y procesos de licitación, destacando (i) procesos de decisión en adquisiciones rígidas y verticales y, (ii) deficiencias en la planificación, programación y gestión de las adquisiciones por parte del ejecutor. Estas problemáticas se mantuvieron en el periodo evaluado y la creación de fideicomisos fue utilizada en Educación y Transporte.

Mecanismo de ejecución en educación. Con la finalidad de agilizar la ejecución y evitar restricciones normativas, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación Pública (MEP), constituyó un fideicomiso de desarrollo de obra pública, con el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) para ejecutar el Programa de Construcción y Equipamiento de Infraestructura Educativa (CR-L1053/2012). El fideicomiso se aprobó en el 2013 por medio de la Ley 9124 que autoriza el establecimiento de este con Contratos de arrendamiento, para el financiamiento del programa con garantía soberana. Adicionalmente, el Banco acompañó el préstamo con una CT orientada a fortalecer su implementación.

Implementación. La incorporación de la figura del fideicomiso no originó mejoras significativas en la agilidad y flexibilidad de los procesos. El proyecto siguió sujeto a restricciones normativas (en el marco de la Ley 9124, ejemplo en recursos y tiempo), por lo que muchos de los retos de ejecución se mantuvieron. Asimismo, a diferencia de los fideicomisos utilizados en proyectos de carreteras con el MOPT (principalmente para administración de pagos), en este caso el propio fideicomiso funcionó como prestatario (con una garantía del estado), sin contar con las capacidades de un ministerio (por ejemplo, en materia de manejo de presupuesto) y sin necesariamente resolver la problemática original de falta de experiencia en diseño, construcción y mantenimiento de este tipo de obras. Ello derivó en costos de construcción superiores a los planificados, y la necesidad de reducir el alcance del proyecto (reduciendo las obras al 46,6% de la meta original).

2.19 También se observaron mejoras modestas en el uso de sistemas nacionales fiduciarios, relacionadas al apoyo mediante CT regionales, pero sin apoyo directo de CT o de INV. Desde 2018 a 2022, hubo un mayor uso de cinco de los diez sistemas nacionales (ver Anexo II). El apoyo brindado por el PP para fortalecer el uso de los sistemas nacionales fue a través de CT regionales, administradas en la sede, y se centró en reformas de largo plazo - incluyendo la modernización de la ley de adquisiciones y su implementación y la adopción de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público - que no se completarán hasta después de 2023.

2.20 Por otra parte, se presentaron desafíos para el trabajo SGS, que en la mayoría de los casos no estuvieron previstos en la EBP. En el periodo 2015-2022, OVE identificó proyectos SGS afectados por diversos riesgos que podrían determinar resultados de desarrollo menores a los esperados. Entre estos riesgos destacan: (i) riesgos macro o de mercado, que

afectaron a operaciones activas⁴⁸ o redujeron la posibilidad de realizar nuevas operaciones; (ii) cambio de prioridades de clientes (ej. cuando un IF abandonó el objetivo de crecimiento de portafolio PYME); (iii) falta de experiencia o capacidad del cliente en segmentos específicos (ej. cuando un IF buscó mayor participación en un segmento PYME que no era su foco); (iv) retos para proyección de metas de IF (y dificultad para proyectar a más de 2 años) y; (v) retos en condiciones del entorno (ej. falta de taxonomías consolidadas en el país para emisiones de bonos temáticos, o mercados concentrados como el financiero y el de telecomunicaciones). El seguimiento en DELTA está en línea con la materialización de estos riesgos; reportando una caída de 8% del puntaje promedio durante supervisión.

2.21 Factores operativos en la COF durante el periodo plantearon desafíos adicionales para la acumulación, gestión y uso de la experiencia del Banco. Los factores identificados son (i) la rotación de personal y (ii) el bajo uso de la EBP como herramienta guía del programa. Las rotaciones de personal a nivel gerencial y operativo plantearon desafíos para la construcción de relaciones con contrapartes estratégicas, el mantenimiento de la memoria institucional, así como la continuidad en el diálogo. En particular, la COF tuvo tres Representantes diferentes entre 2019 y 2022, lo cual fue observado en entrevistas con contrapartes. Asimismo, existió rotación de consultores de corto plazo que apoyan las operaciones y la supervisión de proyectos, lo que implicó desafíos para la acumulación de experiencia operativa. El sector privado también mostró cambio de oficiales de inversión (IO) enfocados en IF⁴⁹, con desafíos similares para el portafolio SGS. Por otra parte, los entrevistados en la COF coinciden en que las EBP no se utilizaron para orientar y monitorear el trabajo del Banco. Por ejemplo, esta no es utilizada por el personal técnico y operativo para alinear acciones y actividades, guiar el diseño y la implementación de proyectos, identificar y concretar oportunidades de colaboración o realizar un seguimiento de los resultados asociados a los objetivos de la EBP. Según entrevistados, si bien esto se vio agravado en el periodo por cambios en prioridades y el contexto del país, también existió una falta de mecanismos de apropiación del documento.

48 Por ejemplo, esto llevo al repago de una operación, al pedido de reestructuración de otra ante problemas de liquidez durante la pandemia y al incumplimiento de metas de tres cooperativas.

49 Tras la salida en 2017 de un oficial de inversiones de la COF enfocado en IF, el cargo fue cubierto por staff a nivel regional hasta 2022, cuando se incorporó un nuevo oficial al staff en el país.

2.22 Los temas transversales⁵⁰ se integraron al PP a lo largo de las áreas prioritarias, y como fue planteado en las EBP. (Ver Anexo II, Sección VII) *Género y diversidad* fue incluido en 34% de las operaciones CGS y en 25% SGS. Como fue previsto en la EBP, este enfoque se incluyó principalmente en operaciones de infraestructura, con acciones para fomentar la inserción laboral femenina en sectores no tradicionales; en el área productiva, con financiamiento a empresas lideradas por mujeres; y en el área social, a través de la ISM y con capacitaciones en seguridad ciudadana en temas violencia de género y diversidad⁵¹. *Capacidad institucional y gestión pública* fue incluido en 63% de las operaciones CGS. Si bien tuvo énfasis en el área fiscal con acciones de fortalecimiento de prácticas presupuestarias y empleo público (como indicado en la EBP), la mayoría (cuatro de los cinco) de los INV aprobados en el periodo lo incorporaron, destacándose apoyo a sistemas de gestión, capacitaciones a personal de ministerios, fortalecimiento a municipios, y mejoras de información para la toma de decisiones. *Cambio climático* se incluyó en 34% de las operaciones con CGS y en 42% SGS, con mayor énfasis en infraestructura y productividad, como fue planteado en la EBP⁵². Finalmente, *Innovación* con foco en la agenda digital se incluyó en 47% de las operaciones CGS en algunos temas clave de las áreas prioritarias, pero solo en 13% SGS aprobadas a partir de 2019. En fiscal destacan CT para avanzar la factura electrónica. En infraestructura, se planteó la georreferenciación de caminos cantonales, y la digitalización del sistema de transmisión eléctrica. En social se planteó promover la interoperabilidad del Sistema de Plataforma Tecnológica de la Fuerza Pública (DATAPOL) con otras plataformas policiales, y en protección social destaca el desarrollo del Sistema Nacional de Información y el SINIRUBE (ver capítulo IV). En el área productiva, se incluyeron acciones para desarrollar herramientas de software y automatizar procesos en clientes del sector privado. (Ver Anexo II, Sección VII).

50 Un tema transversal se considera incorporado a una operación si en su diseño se agregan elementos del tema en (i) su diagnóstico, (ii) en sus objetivos generales o específicos, (iii) en componente(s) y/o actividad(es), o (iv) en sus indicadores (de producto o de resultados) en la Matriz de Resultados. Los porcentajes no incluyen operaciones regionales.

51 El tema se integró en al menos una operación de los 11 GO, ampliando incluso el énfasis planteado por las EBP (infraestructura, PYME, violencia y salud). Adicionalmente, CT regionales (RG-T3446/2019, RG-T3509/2019, RG-T3624/2020, RG-T4064/2022) incluyeron acciones destinadas a apoyar la implementación de la IPG en el país.

52 La EBP planteó aspectos de adaptación mediante infraestructura resiliente, así como apoyo al Plan Nacional de Descarbonización, agricultura climáticamente inteligente, entre otros.

Recuadro 2.4. Implementación de las Recomendaciones de la CPE 2015-2018 durante 2019-2022

OVE emitió cuatro recomendaciones avaladas por el Directorio Ejecutivo que se registraron en el Sistema de Seguimiento de las Recomendaciones en 2019. Se retiraron en el ciclo 2022 como adoptadas sustancialmente (recomendaciones 1, 2 y 3) y totalmente (recomendación 4).

Recomendación 1: El GBID avanzó en la implementación de la recomendación enfocada en apoyar al país en sus esfuerzos por lograr la sostenibilidad fiscal (vía la reforma fiscal y cambios estructurales orientados a mejorar la eficiencia del gasto y la prestación de servicios). En particular, la EBP incluyó OE acordes a la recomendación. A nivel del PP, se destacaron dos PBP (CR-L1081/2019 y CR-L1145/2021) enfocados en la reforma de sostenibilidad fiscal y varias CT en apoyo al diseño de un marco macrofiscal 2022-2027 y a la política y planificación fiscal frente a COVID-19. En términos de eficiencia del gasto y de los servicios públicos, la CR-T1226/2020 apoyó la revisión del Gasto Público en sectores transversales (compras y política social), incluyendo el Sector Público No-Financiero que, además, apoyó a delinear la Estrategia Fiscal 2023 del gobierno (ver capítulo IV).

Recomendación 2: Ésta se enfocó en identificar espacios para atraer inversión privada a través de APP (particularmente en infraestructura). El GBID avanzó en la implementación a nivel de actividades, con la realización de estudios de estructuración de una APP vial y de prefactibilidad para un proyecto de APP de tramo carretero en el marco del “Programa de Infraestructura Vial y Promoción de APP” (CR-L1139/2019), no obstante, no se concretaron proyectos de APP durante el periodo. Por otro lado, se identifican sinergias puntuales a nivel de operaciones entre las ventanillas del BID y BID Invest (por ejemplo, en la Central Hidroeléctrica Reventazón) (ver capítulo IV). La recomendación también planteó integrar mejor las operaciones del BID Invest en el PP. Las acciones para ello avanzaron, principalmente en lo referente a mejorar acceso al financiamiento a través de IF y colocación de bonos temáticos. Aunque se avanzó en menor medida en el fortalecimiento de cadenas de valor (un préstamo a un parque industrial en zona franca y una línea de factoraje inverso en ejecución) y en la provisión de crédito en moneda local (se completó autorización para emitir bonos en moneda nacional). La recomendación sigue siendo relevante.

Recomendación 3: Esta planteó buscar maneras de mejorar la implementación de proyectos del BID (incluida la recomendación colaboración con el gobierno para encontrar maneras de reducir demoras del proceso de ratificación, tomar en cuenta los largos retrasos y considerar la experiencia e incentivos de los PEU). La administración reportó avances en acciones puntuales de seguimiento de operaciones durante el proceso de ratificación parlamentaria, no obstante, las demoras continuaron en el periodo y algunas operaciones debieron cancelarse en 2020 por este motivo. La Administración también reporta el diálogo operativo con la CGR para identificar acciones que agilicen la ejecución, en particular, respecto al régimen recursivo en los procesos de adquisiciones con financiamiento del BID y el nuevo módulo en Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) para presentar los recursos de objeción en adquisiciones públicas. Ello ha sido un avance para procesos de adquisiciones, pero los problemas persisten y se requiere mayor apoyo técnico para fortalecimiento institucional en diversas áreas como la pre-inversión y el seguimiento de contratos. La recomendación también planteó contar con una mejor supervisión y seguimiento de las CT. La Administración reporta capacitaciones internas sobre el sistema de monitoreo de las CTs (TCM), y el envío de los reportes TCM en el plazo y según los requerimientos necesarios. La recomendación sigue siendo relevante.

Recomendación 4: Se enfocó en continuar apoyando al país en su liderazgo ambiental, y enfrentar los desafíos de eficiencia ambiental. El Banco incluyó en la EBP el tema transversal de *sostenibilidad y cambio climático*, el cual fue incorporado en 34% de las operaciones CGS (ver párrafo 2.7). Además, se incluyó el OE de “Reducir las emisiones netas en agricultura, silvicultura, y otros usos de la tierra (AFOLU)” aunque la contribución del PP ha sido baja (ver Capítulo III). Destaca el proyecto de expansión de la Acción de Mitigación Nacionalmente Apropiada (NAMA) de Café en fincas ecosistémicas apoyado por el BID. La Administración reporta (para 35 parcelas) el desarrollo de una campaña de café bajo en emisiones con tres pilotos de beneficios inscritos en la NAMA café. Por el lado del BID Invest, la Administración reporta diversos proyectos en Costa Rica registrados en el repositorio del GBID de lecciones aprendidas sobre prácticas sostenibles. Respecto a los desafíos ambientales “marrones”, se apoyaron acciones de infraestructura en el sector de AyS.

Fuente: OVE con información del ReTS, revisión documental y entrevistas.



03

Resultados
del programa
Grupo BID
2015-2022

- 3.1 Este capítulo presenta la contribución del programa del GBID hacia los objetivos y examina la sostenibilidad de sus resultados. Según se anticipa en el documento de enfoque de la XCPE (documento [RE-581](#)), esta sección analiza la contribución del GBID (a través del PP y del apoyo más allá de las operaciones) a los objetivos de las EBP. Excepto por los PBP, SDL, y operaciones SGS, la ejecución del programa correspondió principalmente a operaciones heredadas y a algunas aprobadas durante la vigencia de la primera EBP. Por lo tanto, la contribución y sostenibilidad reportadas responden mayormente a estas operaciones más avanzadas. También se consideran el resto de las operaciones del PP, así como otros apoyos (como el despliegue de acompañamiento técnico, y la movilización de recursos), en la medida en que hayan mostrado avances hacia resultados. El análisis se basa en una triangulación de fuentes internas y externas, que incluyen el análisis de bases de datos, revisión documental, entrevistas y visitas de campo (información detallada en Anexos III y IV). OVE entrevistó en forma presencial o remota a ejecutores, autoridades, especialistas del GBID y expertos sectoriales del país, cubriendo todas las operaciones de préstamo, así como las IGR y CT de mayor tamaño y/o relevancia. También se consideraron los avances en los indicadores de resultados fijados en las EBP, y se recopiló información de indicadores complementarios (ver Anexo II, Sección IV).
- 3.2 Las contribuciones del GBID a los objetivos fueron variadas, con una contribución alta en el área fiscal donde hubo apoyo de largo plazo del GBID, y medias a objetivos cuyas operaciones no avanzaron como fue planeado y/o mostraron avances parciales en resultados. En el área fiscal, las contribuciones, mayormente altas, se sustentaron en un apoyo continuado y de largo plazo, mediante un programa que combinó apoyo técnico y apoyo presupuestario, ligado a condiciones de alta profundidad y que logró materializar resultados de forma oportuna. En energía, también se observa contribución alta a un RE, en tanto el Banco desplegó intervenciones puntuales relevantes que fortalecieron la generación de energías renovables. Las contribuciones medias se observaron cuando: i) el programa alineado se ejecutó en un plazo largo (mayor al originalmente planeado) y/o ii) mostró avances parciales en los productos y/o resultados planificados (en transporte y logística, energía⁵³, AyS, educación secundaria, y acceso a crédito en PYMES).
- 3.3 Las contribuciones bajas se dieron en su mayoría en las áreas de productividad y social. Diversos factores explican las bajas contribuciones: i) el GBID no contó con un PP acorde para cubrir los

53 En torno al OE8 de fortalecer la estructura financiera del sector eléctrico y el RE de rediseño de la estructura tarifaria.

alcances de los objetivos (alineación débil), ya sea por la ausencia o baja cobertura de operaciones directamente vinculadas con los RE (educación preescolar y formación de capacidades), o porque el apoyo fue disperso y poco articulado para atender los objetivos (agenda digital), ii) porque las operaciones asociadas estaban en etapas tempranas de ejecución (pasos de frontera y seguridad ciudadana) o se encuentran finalizadas, pero aún no se traducen en avances en resultados (focalización y eficiencia de programas sociales), iii) por la baja profundidad de los PBLs asociados (medio ambiente), iv) o por la combinación de algunos de estos factores (APPs y productividad de las PYMES).

3.4 Respecto a la sostenibilidad de los resultados, ésta estuvo fortalecida cuando se dio apoyo complementario en aspectos de gestión y capacidad institucional, aunque persisten desafíos. Se identifican retos de mantenimiento en la red vial nacional y en infraestructura educativa, y desafíos en torno a la planificación estratégica de las inversiones en AyS en el largo plazo. En torno al área fiscal, el BID dio apoyo de seguimiento posterior a la aprobación de las reformas, lo que reduce el riesgo de su interrupción. En energía, destaca el apoyo técnico del Banco para promover la sostenibilidad financiera del sector (ver Anexo IV).

Cuadro 3.1. Contribución del programa de país a los objetivos^a

Áreas prioritarias y objetivos de las EBP		Contribución	RE ● Alta ● Media ● Baja
Área prioritaria 1. Fiscal			
OE1	Apoyar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto (2015-2018)	Media	● ●
OE5	Mejorar los niveles de recaudación del país (2019-2022)	Alta	●
OE6	Mejorar las instituciones de control del gasto público (2019-2022)	Alta	●
Área prioritaria 2. Infraestructura			
OE2	Mejorar la calidad, eficiencia y sustentabilidad de la infraestructura productiva (2015-2018)	Media	● ● ●
OE7	Mejoramiento de la cobertura, calidad y resiliencia de los servicios de transporte e infraestructura para la integración regional (2019-2022)	Media	● ● ●
OE8	Fortalecer la estructura financiera y la competitividad del sector eléctrico	Media	●
OE9	Fortalecer la institucionalidad de las APP (2019-2022)	Baja	●
OE10	Abordar los principales retos de la Agenda Marrón en el sector de AyS (2019-2022)	Media	●

Áreas prioritarias y objetivos de las EBP		Contribución	RE ● Alta ● Media ● Baja
Área prioritaria 3. Competitividad			
OE3	Fortalecer la competitividad de las PYMES (2015-2018)	Media	●
OE11	Mejorar la oferta y el acceso de productos financieros relevantes para el sector productivo con énfasis en PYMES, PYMES lideradas por mujeres y en el sector exportador (2019-2022)	Media	● ●
OE12	Reducir la disparidad de la productividad entre las PYMES y grandes empresas (2019-2022)	Baja	SC ^b
OE13	Mejorar el clima de negocios con base en la Agenda Digital del país (2019-2022)	Baja	● ●
OE14	Reducir las emisiones netas en agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra	Baja	● ●
Área prioritaria 4. Social			
OE4	Fortalecer la estrategia de acumulación de capital humano (2015-2018)	Media	● ●
OE15	Disminuir la deserción en educación secundaria (2019-2022)	Media	●
OE16	Mejorar la calidad y la pertinencia de la formación para los trabajos del siglo XXI (2019-2022)	Baja	SC
OE17	Aumentar la cobertura de la educación preescolar con énfasis en zonas de mayor vulnerabilidad y riesgo (2019-2022)	Baja	●
OE18	Disminuir homicidios en los 40 distritos con mayor afectación del país (2019-2022)	Baja	SC

Fuente: OVE.

Notas: ^a Los puntos corresponden a RE para cada OE (ver Anexo II, Sección IV y Anexo III). ^bSC: Sin contribución a RE.

A. Área fiscal

1. GO: Sistema Tributario y Gasto Público (OE1, OE5 y OE6)

3.5 El BID tuvo una contribución en su mayoría alta a los objetivos asociados al control del gasto público y al aumento de los ingresos tributarios; esto debido a la presencia del Banco en el país y a la priorización de su apoyo en la reforma fiscal. Durante el periodo de evaluación, el BID tuvo una presencia fuerte en el país con especialistas y expertos en el sector. Se promovió un diálogo técnico efectivo con los brazos ejecutivo y legislativo del gobierno, y se utilizó financiamiento no reembolsable de modo amplio y continuo para la preparación y apoyo a la implementación de las reformas. Así, luego de casi una década de asistencia técnica y financiamiento no reembolsable⁵⁴, en 2019 el Banco aprobó la primera operación de una serie programática de dos PBP. De hecho, cinco de las ocho condiciones de ese primer

54 Desde 2010 se aprobó más de US\$1 millón de dólares en CT y RG administradas por la COF y la Sede para profundizar el diálogo técnico y desarrollar estudios en temas fiscales, empleo público, y presupuesto (CR-T1073/2011, CR-T1097/2014, RG-T2435/2014, RG-T2953/2017 y CR-T1127/2017).

PBP se cumplieron previo a su aprobación como resultado de la asistencia técnica del Banco. Destaca, por ejemplo, la preparación de insumos técnicos para la aprobación de la Regla Fiscal, que fue la primera en la región en limitar “el crecimiento del gasto corriente, condicionándolo al nivel de endeudamiento y al crecimiento del producto interno bruto”⁵⁵. Posteriormente, el Banco continuó proporcionando asistencia técnica para avanzar la implementación de las reformas y abrir nuevas áreas de diálogo como el fortalecimiento de sistemas nacionales para hacer frente a la evasión fiscal y otros delitos financieros⁵⁶. Por otro lado, el GBID mostró una estrecha colaboración con el FMI, y jugó un rol clave en apoyar con éxito el cumplimiento de los compromisos y condiciones incluidos en las operaciones de apoyo presupuestario enfocadas en la sostenibilidad fiscal.

3.6 Las reformas incluidas en la serie programática generaron una base para una senda de sostenibilidad fiscal y resultaron pertinentes de cara a la crisis de COVID-19. Los PBP (CR-L1081/2019, CR-L1145/2021) contaron con una mayoría de condiciones de alta profundidad (ver Anexo II, Sección VI). Entre las principales reformas impulsadas destacan el diseño de un marco macrofiscal 2022-2027, la factura electrónica, y la reforma al empleo público. Además, se proporcionó apoyo técnico y financiero para sostener las reformas y para impulsar la planificación fiscal frente al COVID-19⁵⁷. A nivel de resultados, se observan mejoras en los ingresos tributarios sobre el PIB y en el control de gasto público, así como en la gestión de la deuda. Por otro lado, la contribución es baja al RE de mejora de la eficiencia de los programas de reducción de la pobreza, ya que si bien se realizaron algunos estudios de gasto social como parte del primer PBP y se proporcionó apoyo técnico relevante (CR-T1126/2015) al Consejo Presidencial Social y al IMAS para el diseño y puesta en funcionamiento del algoritmo actualizado de focalización de programas sociales y del SINIRUBE, no se cuenta con información actualizada respecto a mejoras en el costo fiscal de las filtraciones de los programas sociales (ver Anexo II, Sección IV).

3.7 En términos de sostenibilidad, el apoyo al seguimiento posterior de las reformas reduce el riesgo de su interrupción. Una vez se cumplieron las condiciones y ambos programáticos

55 BID, 2019b.

56 RG-T3203/2018 apoyó el intercambio de información tributaria (OCDE et al, 2022); RG-T3696/2020 preparó un análisis costo-beneficio de la implementación del IVA personalizado, BID, 2022a; CR-T1226/2020 apoyó en el diseño del marco macrofiscal 2022-2027, y la RG-T3756/2020 apoyó un estudio regional sobre paridad de género en administraciones públicas en la región, BID, 2022b.

57 Costa Rica mantuvo la sostenibilidad fiscal durante la pandemia y cumplió las condiciones cuantitativas y cualitativas del FMI para recibir financiamiento de emergencia durante ese periodo.

desembolsaron en su totalidad, el Banco continuó brindando apoyo no reembolsable para garantizar la implementación de las reformas. En particular, la CR-T1252/2022 (en ejecución) apoya al Ministerio de Hacienda para fortalecer la gestión fiscal y del gasto público. Por otro lado, la reglamentación e implementación de la Ley Marco de Empleo Público (una condición que había sido eliminada del segundo PBP debido a la repriorización de la agenda legislativa en el contexto de pandemia), fue aprobada en 2022 y entró en vigor en marzo de 2023. Esta ley ha avanzado con la implementación de escalas salariales transitorias, aunque está pendiente la definición e implementación de las escalas finales.

B. Área infraestructura

1. GO: Transporte y logística (OE2 y OE7)

3.8 El GBID tuvo una contribución media a objetivos asociados a la infraestructura de transporte, mediante la ampliación y rehabilitación de tramos de la red vial nacional y cantonal. El BID apoyó en la rehabilitación de la red vial nacional con la ampliación de la carretera Cañas-Liberia (54 km de longitud en el corredor pacífico) (CR-L1022/2008), con la ampliación de la ruta nacional número 160 en la sección Playa Naranjo Paquera (22.5 km) y con la ampliación del tramo Limonal-Cañas (20.81 km) (CR-L1032/2013, en ejecución). Además, hay avances parciales en la ampliación de la ruta nacional número 2, entre Tara y La Lima (que incluye tres pasos a desnivel). En torno al programa vial cantonal, una primera fase (CR-L1023/2008) apoyó la rehabilitación de más de 430 km de caminos y una segunda fase (CR-L1065/2018, en ejecución) en la rehabilitación de otros 224 km (meta: 411 km). Cabe destacar que estos logros se dieron luego de un periodo largo de ejecución, mayormente con extensiones fuera del plazo original y costos de inversión elevados⁵⁸. Adicionalmente, en 2017, el BID apoyó en la rehabilitación de puentes y vías (58 tramos) afectados por la tormenta tropical Nate (CR-L1135)⁵⁹. A nivel de resultados esperados de las EBP, se reportan mejoras moderadas en la longitud y en la calidad de las carreteras a nivel nacional (ver Anexo II, Sección IV). Por otro lado, respecto al RE de reducir las emisiones generadas por el sistema de transporte, se dio apoyo mediante CT pero no se identifican avances en resultados⁶⁰. Por

58 El CPE 2015-2019 ya destacaba que los costos de inversión en carreteras por km eran elevados en comparación con el promedio regional.

59 El PCR validado por OVE reportó un tráfico diario promedio (de todas las rutas) 75% superior a la meta.

60 CR-T1119/2014: apoyo al Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable para San José; CR-T1113/2014: opciones para incorporar vehículos eléctricos al sector público; CR-T1224/2020 apoyo a electrificación del transporte público (autobús). No se registran mejoras en emisiones de transporte, ni en costos por congestión (ver Anexo II, Sección IV).

el lado del BID Invest, un préstamo de infraestructura aérea, para la mejora, operación y mantenimiento del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós (AIDOQ) logró sus metas en transporte de pasajeros⁶¹.

3.9 Con respecto a los pasos de frontera, la contribución fue baja y hay avances moderados al objetivo de integración regional. La contribución al RE (dentro del OE2) de pasos de frontera fue baja en el periodo 2015-2018 en parte debido a que la principal operación asociada (CR-L1066/2015) alcanzó elegibilidad hacia el final de la primera EBP. La operación continúa en ejecución y pese al retraso en su inicio se reportan avances moderados asociados a obras de construcción de puestos fronterizos. Mediante apoyo técnico, se finalizó la Propuesta de Procedimientos del Modelo Nacional de Gestión Coordinada de Fronteras y el establecimiento del Comité de Coordinación Bilateral con Panamá⁶². En 2021, con apoyo del BID, se entregaron tablets para trámites fitosanitarios⁶³. No se cuenta con avance en resultados (procesamiento de carga) asociados al proyecto debido a que aún está en ejecución.

3.10 En términos de sostenibilidad, se observaron mejoras en la red cantonal, si bien se mantienen riesgos de mantenimiento de mediano plazo. Respecto a la red vial nacional, la información disponible indica que la calidad de obra de las intervenciones ha sido satisfactoria, respetando normas de construcción⁶⁴. No obstante, siguen existiendo desafíos para el mantenimiento de las obras⁶⁵ y no se lograron implementar contratos de mantenimiento por estándares de servicio que apoyen a una mejora de la gestión en mantenimiento rutinario o preventivo. Respecto a la red cantonal, se ha logrado el mantenimiento rutinario por estándares a través de microempresas a 1,790 km/año (de una meta de 2,590 km/año) y se capacitó a más de 250 funcionarios en gestión vial municipal. OVE identifica avances en el mantenimiento de la red cantonal intervenida (el BID apoyó un acuerdo por tres años con cerca de 40 municipios y con el Fondo Vial Nacional), aunque también hay varianzas en capacidad institucional de municipios, riesgos de fondeo y falta

61 La operación contribuye al OE2 pero no a REs. (ver Anexo III).

62 Destaca la aprobación por la Asamblea Legislativa en 2019 del Acuerdo Marco para Implementar Sistemas de Control Integrado Binacional en los Pasos de Frontera entre Costa Rica y Panamá.

63 Respecto al sistema de información aduanera, en 2022 iniciaron consultorías para la reingeniería de procesos para una Ventanilla Única de Inversión.

64 PCR CR-L1022 (tramo Cañas-Liberia) y visita de campo de OVE (junio 2023).

65 El PCR CR-L1022 reporta que el mantenimiento (responsabilidad del CONAVI) se realiza más de forma correctiva que de forma rutinaria o preventiva.

de una estrategia de mediano y largo plazo⁶⁶. Además, el sector de la construcción que provee estos servicios se encuentra concentrado, presentando retos para la competencia.

2. GO: Energía (OE2 y OE8)

- 3.11 Con respecto al sector de energía, el GBID tuvo una contribución alta a aumentar la generación de energía por fuentes renovables. El GBID planteó contribuir a través de infraestructura (hidroeléctrica y geotérmica) en la generación de energía por fuentes renovables, así como con obras de transmisión, refuerzos de la red y fortalecimiento en las herramientas de medición. Posteriormente se planteó fortalecer la estructura financiera del sector eléctrico (siguiente párrafo). En infraestructura para la generación de energía, destaca el apoyo del BID y el BID Invest para el diseño, planificación y construcción de la Planta Hidroeléctrica Reventazón (PHR), finalizada en 2016, a través de un INV CGS heredado (CR-L1049/2012)⁶⁷, un préstamo SGS (CR-L1056) y CT⁶⁸. En general, el ICE, la empresa estatal de generación eléctrica, ha demostrado buena capacidad de gestión para este tipo de proyectos y, con apoyo del BID, el proyecto tomó medidas significativas para mitigar impactos ambientales y sociales. La PHR incrementó la capacidad instalada de energía renovable en 305,5 MW, cerca del 10% (la mayor) del país y suministra energía a aproximadamente 500 mil hogares (40% del total)⁶⁹. Además, destaca el Proyecto Geotérmico de Guanacaste (CR-L1070/2015, 60% desembolsado, y CCLIP CR-X1014/2015) mediante el cual se instalaron 55MW de capacidad de generación en la Planta Geotérmica Pailas II (finalizada en 2019 y en operación). Adicionalmente, el BID apoyó con la modernización y construcción de subestaciones (ST), la instalación de más de 1,100 sistemas fotovoltaicos, el refuerzo de 373km de la red de distribución y la instalación de 36,800 medidores inteligentes. Por otra parte, un proyecto SGS heredado (CR-L1071/2015) financió una planta de cogeneración de biomasa, con avances moderados en la generación renovable (resultados menores a los esperados en los primeros años de operación).
- 3.12 La contribución del BID al objetivo de fortalecer la estructura financiera y competitividad del sector eléctrico, el cual incluye el rediseño integral de la estructura tarifaria de electricidad, fue medio y se dio primordialmente con CT y apoyo técnico complementario. Mediante dos CT (CR-T1190/2019 y CR-T1219/2020), el BID dio apoyo técnico y promovió intercambio de conocimiento relevante para analizar la sostenibilidad operativa

66 PCR CR-L1023 y vista de campo de OVE.

67 Junto con el CR-L1009/2007, bajo línea CCLIP CR-X1005. Echeverría, Carlos, et. Al, 2019.

68 CR-T1074 y CR-T1086 para mitigar impactos ambientales y sociales.

69 La validación del PCR de la CR-L1049 reporta una calificación parcialmente exitosa del proyecto. También ver Echeverría, Carlos, et. Al, 2019, y [blog](#) del BID.

y financiera del ICE, fortalecer las capacidades técnicas en temas tarifarios e impulsar acciones orientadas a mejorar la eficiencia en la prestación del servicio eléctrico. Con el ICE y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) se avanzó en el análisis de tarifas más eficientes, y en propuestas de tarifas horarias para el sector residencial y de tarifas de media tensión según patrones de consumo, entre otras⁷⁰. No obstante, la implementación de la nueva estructura tarifaria, el seguimiento de sus resultados y el análisis de la necesidad de medidas correctivas se proyecta para 2023-2025. También, el BID (con fondos de INV y de CT)⁷¹ acompañó con estudios de experiencias internacionales regulatorias para el Plan Nacional de Descarbonización, capacitación a funcionarios sobre gestión de pérdidas de energía eléctrica, modernización del Centro Nacional de Control de Energía y el diseño de la base de datos y digitalización del sistema de transmisión eléctrica. Además, el Banco tuvo un rol en facilitar negociaciones con las diferentes entidades del sector eléctrico, apoyar la reestructuración de la deuda del ICE⁷² y la emisión de su primer bono temático (*Sustainability-Linked Bond*, SLB) en mercados internacionales (US\$300 millones). A nivel de resultados se reporta una reducción de los costos operativos del ICE (US\$200 millones en 2020 y de US\$41 millones en 2021)⁷³, y mejoras entre 2019 y 2022 en el margen operativo y la razón de deuda-capital del Grupo ICE (ver Anexo II, Sección IV).

3.13 En materia de sostenibilidad, existen lecciones sobre gestión de salvaguardias al cierre de los proyectos de infraestructura de energía y avances en la sostenibilidad financiera del sector. Considerando la complejidad y riesgos ambientales del PHR (de categoría A), el proyecto tomó medidas significativas para mitigar los impactos ambientales y sociales, en parte con un apoyo sustancial del BID, lo cual derivó en un reconocimiento internacional en sostenibilidad de proyectos hidroeléctricos⁷⁴. De todos modos, al cierre de la operación CR-L1049/2012 (que incluye el PHR y la modernización de ST), habían quedado pendientes la terminación de informes y finiquitar algunas medidas de mitigación ambiental y social⁷⁵. No obstante, información

70 En 2021, comenzaron a aplicarse algunos esquemas tarifarios. ARESEP, 2022 y reporte de CR-T1190.

71 PCR de las CR-X1005 y CR-L1049.

72 En 2020, el ICE renegoció las condiciones de pago de la PHR, lo que redujo por tres años los pagos del ICE y, en 2021 se concretó una transacción para convertir a colones el saldo de dos préstamos del BID.

73 Reporte Final del BID de la CR-T1190.

74 En 2019, el PHR ganó el [Blue Planet Prize](#).

75 La validación del PCR calificó la sostenibilidad del CR-L1049/2012 como Parcialmente Insatisfactoria debido a medidas pendientes al cierre del proyecto y a aspectos de sostenibilidad financiera.

complementaria indica que dichos aspectos fueron o están siendo atendidos⁷⁶. Además, desde la puesta en operación de PHR, ICE ha gestionado de manera favorable algunos eventos, como la aparición de una grieta que requirió reparaciones por parte de la entidad. Respecto a la sostenibilidad financiera, el CPE 2015-2018 identificó la falta de enfoque en temas de eficiencia y pérdidas del ICE como retos para la sostenibilidad del sector que podrían afectar el mantenimiento de las inversiones. Al respecto, el Grupo ICE ha mostrado avances recientes en su situación financiera⁷⁷, si bien sigue habiendo espacio de mejora (hay retos en costos de generación y suministro de electricidad, y una reducción de ventas por menor crecimiento de la demanda).

3. GO: APP (OE9)

3.14 El GBID tuvo una contribución baja al objetivo de fortalecer la institucionalidad de las APP y concretar la estructuración de nuevas APP. La cartera CGS (CR-L1065/2018 y CR-L1139/2019) avanzó solo a nivel de algunas actividades, como la realización de estudios de estructuración de una APP vial y de prefactibilidad para un proyecto de APP de tramo carretero. Sin embargo, aún no se concretaron proyectos. También, a través de estas operaciones, se habría iniciado una fase exploratoria del mecanismo de gestión/reciclaje de activos para mantenimiento de la infraestructura vial, no obstante, este aún no está implementado. El BID también apoya al gobierno en la revisión de propuestas de modificación normativa de concesiones y APP, pero aún no existen avances en logro de resultados. Una operación relevante (instrumento de pago por servicios) (CR-R0001/2023), que está iniciando ejecución, busca promover la participación privada en infraestructura pública en el sector de AyS. Esta analiza la viabilidad de concesiones en el sector y apoyaría al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) para la gestión integral de residuos sólidos en la provincia de Cartago y el cantón de Desamparados. Otro proyecto al que el BID dio apoyo técnico en diferentes etapas y que no se concretó fue el Tren Eléctrico Metropolitano, el cual buscaba ser desarrollado bajo esquema de concesión (ver Anexo IV, Recuadro A.IV.1.2). La ventanilla privada apoyó una operación heredada que financió la concesión de un aeropuerto que, pese a haberse repagado anticipadamente, representa una de las pocas concesiones exitosas hasta el momento⁷⁸.

⁷⁶ Validación del PCR del CR-L1049.

⁷⁷ En 2022, Fitch calificó a ICE con un rating de B con perspectiva estable.

⁷⁸ Las llegadas de pasajeros internacionales aumentaron entre 2014 y 2017 de 1,3 millones a 1,6 millones en el Aeropuerto Juan Santamaría y de 378 mil a 525 mil en el AIDOQ (Anuario Estadístico de Turismo 2017. Reportado en el CPE 2015-2018).

4. GO: Agua y saneamiento (OE10)

3.15 El GBID tuvo una contribución media al objetivo de abordar retos de la agenda marrón⁷⁹ en AyS y aumentar la cobertura de alcantarillado sanitario, principalmente a través de operaciones heredadas y apoyo técnico. El apoyo del Banco en el sector se dio únicamente a través de un INV y un IGR heredados previo a 2015 que aún continúan en ejecución (CR-L1024/2010 y CR-X1009/2010). Ello se complementó con CT aprobadas durante el periodo⁸⁰. Las operaciones avanzaron a nivel de productos, pero con retrasos significativos respecto a su planificación original⁸¹. En el Área Metropolitana de San José (AMSJ), hay avances en rehabilitación y construcción de redes de alcantarillado y colectores en las zonas norte y sur. En particular se avanzó en obras de mejoramiento ambiental (proyecto de desvío María Aguilar y extensión Aserri, terminadas); y en el desvío del Colector Tiribí (finalizarían obras en 2023). También, se finalizó el diseño para la rehabilitación y ampliación del sistema de alcantarillado sanitario del AMSJ, pero no se reporta avance en la implementación del programa para facilitar conexiones intradomiciliarias. En zonas periurbanas del AMSJ, se concluyó la rehabilitación de un tanque de almacenamiento (en La Carpio) que contribuye a amortiguar el déficit de agua del barrio en periodos de alta demanda, así como las obras del acueducto El Llano (fase II). No obstante, hasta el 2022 quedaba pendiente la rehabilitación y ampliación de seis de siete sistemas domiciliarios de agua potable⁸². Finalmente, se tuvieron avances parciales en los sistemas rurales de agua potable, donde se rehabilitaron y ampliaron dos de seis sistemas domiciliarios, y se avanzó en la rehabilitación de cuatro acueductos, mientras que está pendiente una licitación nueva para la ampliación del acueducto de San José de Upala⁸³. Los resultados de las intervenciones se reportarán al cierre del programa que se espera para 2024.

79 Agenda enfocada en amenazas ambientales a la salud que surgen del suministro inadecuado de agua potable, saneamiento y drenaje; y la gestión inadecuada de residuos; entre otros.

80 CR-T1101 (2014-2018), CR-T1180 (2018-2021) y CR-T1253 (2022) que apoyaron la ejecución de la CR-L1024/2010. Incluyeron acciones de fortalecimiento institucional del AyA, de los procesos licitatorios y de supervisión de obras.

81 Han transcurrido 11 años desde la firma de las operaciones CR-L1024/2010 y CR-X1009/2010 (septiembre 2012), y casi nueve y diez años, respectivamente, una vez obtenida su elegibilidad (diciembre 2014 y 2013, respectivamente). La ejecución de las operaciones se ha acelerado hacia el final de la actual EBP. El informe de supervisión de marzo de 2018 indicaba un desembolso de apenas 12,6% del INV y de 3,9% del IGR, y los últimos disponibles muestran desembolsos mayores al 90%.

82 En 2023 inició el financiamiento de cinco de estos sistemas con recursos del BID y de contrapartida.

83 La licitación original para el mejoramiento del acueducto de Upala fue finalizada. La administración estima que, al finalizar la ejecución de esta fase del proyecto, la cobertura de saneamiento aumentaría al 55% en la AMSJ. El dato corresponde a un total de 225,562 servicios de conexión y una población servida estimada de 789 mil personas, según la actualización del Estudio de Factibilidad del PMA-AMSJ

3.16 La sostenibilidad de las inversiones requiere de una planificación estratégica de largo plazo. Los beneficios del proyecto financiado por el BID probablemente solo pueden obtenerse si hay inversiones adicionales de largo plazo en el sector, en tanto algunos de los tramos de redes instaladas durante la Fase I no estarán operativos a su finalización pues requieren de trabajos de interconexión futuros para garantizar que los hogares se conecten a la red de manera efectiva⁸⁴. De manera más general, se requiere de una planificación estratégica de largo plazo respecto a la construcción de redes secundarias. Cabe destacar que parte de estos retos también fueron identificados en el CPE 2015-2018 y siguen vigentes. De forma positiva, destaca el apoyo técnico del Banco en el sector, en particular, para la elaboración la Política Nacional de Saneamiento de Aguas Residuales 2016-2045⁸⁵ que es el primer paso para definir prioridades generales en AyS en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por el lado de los sistemas rurales, el BID apoyó el equipamiento de seis Asociaciones Administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados para fortalecer la operación y mantenimiento de los sistemas, no obstante, solo se capacitó a una de éstas para la prestación de los servicios y queda pendiente la implementación del plan de desarrollo comunitario.

C. Área productiva

1. GO: Competitividad (OE3, OE11, OE12 y OE13)

3.17 El Banco aprobó proyectos CGS y SGS para avanzar en la competitividad de PYMES y sus condiciones de crédito (OE3 y OE11), pero solo los proyectos SGS tuvieron una contribución media. El 75% de las transacciones SGS estuvo alineada con estos objetivos de aumentar el crédito a PYMES, con un desempeño mixto: 12 proyectos lograron una contribución alta, 10 de estos a través de IF, superando la meta de crecimiento de su portafolio objetivo. Por su parte, 12 transacciones tuvieron una contribución media, logrando aumentar el monto del crédito o el número de préstamos a PYMES, pero sin alcanzar las metas fijadas⁸⁶. En cuatro proyectos no hubo contribución al reducirse el portafolio objetivo. Las operaciones más recientes en ejecución, las cuales presentan

(octubre 2022). El PMR indicó una línea base de 0% y meta de 64% de cobertura de saneamiento en el AMSJ y línea de base de 0 hogares con acceso a tratamiento de aguas residuales.

84 El BID plantea impulsar una operación para avanzar en la fase II de la Etapa I del PMA-AMSJ.

85 MINAE, et. al., 2016. Elaborado entre el MINAE, Ministerio de Salud, y AyA; con apoyo financiero del BID, BCIE y KFW.

86 Incluye préstamos a Bancos, e intermediarios financieros no bancarios.

instrumentos de mayor adicionalidad⁸⁷, aún no reportan resultados (solo dos préstamos en supervisión reportaron avances)⁸⁸. Los 4 proyectos CGS alineados al OE13 no contribuyeron al resultado esperado de aumentar sostenidamente el crédito a las PYMES⁸⁹. Por otro lado, el apoyo a PYMES exportadoras (RE11.1) tuvo una contribución baja únicamente mediante el portafolio de TFFP (una operación con contribución alta, una con contribución baja y 5 aún sin contribución). De todos modos, el TFFP tuvo un apoyo contra cíclico que fue apreciado por clientes entrevistados. Los indicadores utilizados en las matrices de las dos EBP para dar seguimiento al avance de estos RE, no tuvieron información disponible.

- 3.18 Por su parte, no se registraron contribuciones al aumento de la productividad de las PYMES (OE12), por falta de resultados CGS, y proyectos SGS que no cuentan con suficiente información de contribución. La operación heredada (CR-L1043/2012) cerrada en 2021, que buscaba contribuir al crecimiento de la productividad y abordó parcialmente las barreras a la innovación, no era adecuada a la magnitud del problema y tuvo problemas de coordinación y cambios en prioridades que derivaron en una efectividad insatisfactoria. Una CT (CR-T1236/2020) financió el desarrollo de estudios y análisis relacionados con la IED, desarrollo de talento y encadenamientos productivos agroindustriales; así como el acompañamiento y apoyo técnico a la articulación entre instituciones vinculadas a un préstamo en pipeline (CR-L1146). Sin embargo, la operación de préstamo aún no se ha aprobado. En cuanto a las operaciones SGS, que estuvieron alineadas débilmente, no cuentan con indicadores de resultado asociados a productividad.
- 3.19 Respecto al objetivo de promover la Agenda Digital (OE13), el programa tuvo una baja contribución. El PP apoyó el avance del RE13.1 a través de proyectos con el sector público, canalizando un modesto apoyo a través de cuatro cooperaciones técnicas (CR-T1171/2017, CR-T1184/2018, CR-T1206/2019, y CR-T1245/2021) para la elaboración de estrategias, pilotos y estudios que no condujeron a más acciones durante el período. También se apoyó mediante la integración de actividades de modo transversal en el área

87 Como un banco, mediante la emisión de un bono temático en el mercado de valores de Panamá; un banco público, mediante la emisión privada de un bono social, y otro banco privado, mediante la generación de líneas de financiamiento verde.

88 Ambos préstamos a un banco privado avanzan en volúmenes, aunque aún se encuentran por debajo de la meta (a dic 2022). Respecto a los avances parciales, el impacto medioambiental se calculó en 464.28 KG CO2 emisiones mitigadas al año, debido a la energía generada (16,464KWh) mediante los paneles solares que fueron financiados con los recursos del bono. Además, se financiaron 7 empresas lideradas por mujeres.

89 De las 4 operaciones CGS alineadas al OE, solo dos brindaron financiamiento a PYMES (CR-G1006/2018 y CR-L1043/2012) pero este no abordó, ni mejoró las barreras al crédito para PYMES.

fiscal, infraestructura, logística⁹⁰ y seguridad, aunque no se dispone de resultados asociados. BID Invest apoyó al RE13.2, logrando movilizar recursos para incrementar el acceso a redes de mejor calidad: dos operaciones recientes respaldaron la emisión de un bono que dotaría de recursos a una empresa de telecomunicaciones para financiar gastos de capital relacionados con la expansión de infraestructura 4G/5G por fibra óptica. Estas, aún no cuenta con resultados.

3.20 La sostenibilidad de las operaciones SGS se vio favorecida por factores como la selección del cliente y el apoyo técnico cuando fue adecuado a sus necesidades. Algunos clientes demuestran un compromiso mayor con objetivos alineados a los de BID Invest (en materia de PYMES, género, o sostenibilidad en general). Ello queda explícito en acciones del cliente, que no siempre dependen del proyecto, como: estrategias corporativas con métricas de supervisión y metas acordadas con inversionistas, planes de inversión/gasto que implican reformas de gobernanza y nuevos sistemas operativos o contratación de recursos humanos alineados a objetivos⁹¹. Además, cuando los servicios de asesoría (ADV) apoyaron cambios que luego fueron adoptados por el cliente dadas sus características y necesidades, los resultados se mantuvieron. Por último, en casos de clientes repetidos, cuando existió una evolución de la relación ello implicó que una nueva operación (con nuevos productos o instrumentos) pudo construirse sobre resultados avanzados previamente favoreciendo la sostenibilidad⁹². En general, un apoyo continuado y cercanía al cliente, por parte de personal clave (IOs, PTM), fueron resaltados como factores importantes por parte de los clientes⁹³. Finalmente, se menciona en entrevistas que la sostenibilidad se vería favorecida por el desarrollo de taxonomías comunes o mejoras regulatorias, aunque ello requiera de un trabajo *upstream* (no necesariamente a nivel de cliente).

2. GO: Medio Ambiente (OE14)

3.21 A pesar de contar con varias operaciones enfocadas en reducir las emisiones netas AFOLU, la contribución a ese objetivo ambiental fue baja. El portafolio asociado a medio ambiente

90 Mediante la CR-L1066/2015 se desarrollaron insumos de arranque para el proyecto de Arquitectura Empresarial y Transformación Digital del Ministerio de Hacienda.

91 Por ejemplo, BID Invest aprobó un préstamo a un IF para financiamiento verde, que por su iniciativa había desarrollado una estrategia y gama de productos de financiamiento para este segmento.

92 Por ejemplo, clientes IF con los que BID Invest pasó de financiar líneas PYME a financiar la emisión de bonos que además pudieron desarrollar los marcos temáticos para sus emisiones gracias a un ADV.

93 OVE identificó que luego del merge-out, al inicio del periodo de análisis, se dieron cambios de personal que dificultaron el seguimiento de proyectos y clientes. Ello se revirtió en años recientes, con clientes que destacan mayor cercanía por parte de BID Invest.

apoyó una amplia gama de subsectores y contó con operaciones en respuesta a desastres naturales, desarrollo socioeconómico sostenible y reducción de emisiones que abarcaban temas no siempre vinculados al RE, en línea con un apoyo a temas transversales y de emergencia que también procuró el Banco. La inclusión de un objetivo específico en la segunda EBP dio mayor visibilidad al trabajo en el área, y los RE fueron abordados con dos PBL y cuatro CT. Los PBL de la serie, aprobados en 2020 y 2022, incorporaron tres componentes técnicos de los cuales uno estuvo enfocado en la reducción de emisiones netas en AFOLU. Las condiciones asociadas fueron en general bajas en el primer PBL y medias en el segundo⁹⁴. Tres CT (CR-T1148/2019, CR-T1201/2019 y CR-T1218/2020) financiaron apoyo al componente del PBP alineado con la segunda EBP incluyendo el diseño de mecanismos para gestión ecosistémica, actualización de software de monitoreo, diseño de una estrategia territorial de descarbonización, y la expansión de Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMA por sus siglas en inglés); insumos necesarios para la reforma, pero no suficientes para su implementación. La mayor profundidad en el segundo préstamo programático refleja el avance en la implementación de las tres CT de apoyo; que financiaron actividades para el cumplimiento de las condiciones. La aprobación de la CR-T1259/2022 al final del segundo período ha dado continuidad a este apoyo. Al momento del presente análisis de evaluación, las condiciones de ambos PBL se habían cumplido; aunque la ratificación por la Asamblea Legislativa y el desembolso del segundo PBL seguía pendiente, siendo aún temprano para evaluar resultados.

D. Área social y de capital humano

1. GO: Educación y formación de capacidades (OE4, OE15, OE16 y OE17)

3.22 El BID tuvo una contribución media a los objetivos asociados a fortalecer la educación secundaria por medio de operaciones enfocadas en infraestructura escolar; pero tuvo una contribución baja al objetivo en educación preescolar (con CT relevantes pero insuficientes). Las EBP plantearon objetivos en educación secundaria a lo largo del periodo 2015-2022 (OE4 con foco en graduación y OE15 con foco en deserción), que fueron cubiertos por un INV (CR-L1053) para apoyar la infraestructura educativa,

⁹⁴ Las siete condiciones de política relacionadas a emisiones AFOLU pasaron de una calificación general de profundidad baja en el primer PBL (cinco de baja profundidad y dos de media) a una calificación de profundidad media en el segundo PBL (dos de baja profundidad, cuatro de media, y una de alta).

así como con CT⁹⁵. A través del INV (aprobado en 2012 y cerrado en 2021), el BID financió la construcción y/o remodelación de 48 obras de infraestructura (incluidas 26 secundarias con instalaciones deportivas y 11 canchas multiuso) y, con ello, la creación de 2,705 cupos adicionales en secundaria (66% de la meta del programa)⁹⁶. También se reportaron mejoras en clima escolar y en progreso académico⁹⁷. A nivel de resultados, el BID reportó una reducción del 95.6% en la tasa de deserción en las secundarias intervenidas (de 8.3% a 0.36% entre 2016 y 2020) y del 64.1% en la tasa de reprobación (de 17.8% a 6.4% en el mismo periodo). Pese a no lograr las metas de cobertura, el avance de estos indicadores es relevante para contribuir en la tasa de graduación de secundaria. Respecto a la CR-L1031/2011 de seguridad ciudadana, la tasa de deserción interanual en las escuelas secundarias en las áreas de intervención de los Centros Cívicos de la Paz financiados por el proyecto disminuyó 4 puntos porcentuales al cierre del proyecto. A nivel nacional, se reporta reducción en el porcentaje de exclusión intra anual en secundaria (ver Anexo II, Sección IV).

3.23 Respecto al objetivo de aumentar la cobertura en educación preescolar en zonas vulnerables (OE17), la contribución fue baja debido a una baja cobertura del PP. El BID apoyó mediante CT que diseñaron modelos y evaluaciones de pruebas piloto, aunque estas no representan intervenciones suficientes para avanzar en el ambicioso objetivo para 2019-2022. La CR-T1134/2015 diseñó un modelo pedagógico para mejorar el pensamiento matemático y lógico en preescolar e implementó una prueba piloto del modelo⁹⁸. La CR-T1208/2019 (90% desembolsada) analiza los efectos de un piloto de financiamiento privado sobre la mejora de la calidad de los servicios de primera infancia; y la inserción y permanencia laboral femenina. En el periodo se preparó un proyecto (CR-L1140) alineado al objetivo pero que, ante el cambio de prioridades en pandemia, no se aprobó.

3.24 Asimismo, el GBID tuvo una contribución baja al objetivo de mejorar la calidad y la pertinencia de la formación laboral (OE16), sin contribuir al RE de desarrollar currículos del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) con participación del sector productivo

95 CR-T1092 para diseño, supervisión y gestión de obras de la CR-L1053; CR-T1159 para diseñar propuestas de mejora de la educación técnica, eficiencia del gasto educativo y prevención de la deserción en secundaria. Algunos de los productos fueron insumos en el diseño de la CR-L1140.

96 La meta era construir 103 obras. La línea base de cupos era 3,607, la meta era 7,710 y se alcanzó 6,312. (Validación del PCR CR-L1053).

97 Ambos indicadores son basados en información recopilada de profesores en escuelas intervenidas (la pandemia evitó que se recabara información de estudiantes como originalmente planeado). Ibidem.

98 Su evaluación de impacto encontró que los niños en el grupo de tratamiento mejoraron las habilidades matemáticas y lingüísticas en comparación con el grupo control (0,15 desviaciones estándar).

(propuesto para 2019-2022). Parte de la baja contribución en formación laboral se debe a un PP limitado (baja cobertura) para incidir en los objetivos. Dos operaciones preparadas durante el periodo (CR-L1146 y CR-L1140), que incluían actividades para la mejora de habilidades y apoyo a INA no se concretaron ante cambio en prioridades. Asimismo, una operación híbrida para proteger empleos e ingresos durante COVID-19 que incluían capacitación laboral (CR-L1144/2020 y CR-J0001/2020) no logró aprobación en la Asamblea Legislativa y fue cancelada. De todos modos, el BID apoyó un plan de acción para la reforma del INA (CR-T1154/2017), contratando expertos para mejorar la pertinencia y calidad de su oferta de capacitación y para apoyar su capacidad institucional para cumplir mejor su rol de encargado del sistema nacional de capacitación. Por último, algunas CT (CR-T1231/2020, CR-T1232/2020 y CR-T1243/2021), apoyaron medidas para mejorar la oferta de capacitación, modelos de formación y contenidos curriculares con el fin de promover habilidades técnicas en jóvenes reconocidas por la industria e incorporar a las personas a actividades productivas. Por otra parte, BID Invest aprobó una operación SGS débilmente alineada con el OE16 (no al RE), que no ha presentado contribuciones debido al bajo avance hacia sus metas. El préstamo fue acompañado por un servicio de asesoría para apoyar el diseño de un programa de mentorías académicas para mujeres en STEM⁹⁹.

3.25 Considerando la sostenibilidad de las contribuciones, los principales desafíos se encuentran asociados al mantenimiento de la infraestructura educativa. Por el momento, todos los centros educativos finalizados (asociados a la CR-L1053/2012) fueron creados de acuerdo con la normativa vigente y cuentan con la asignación de recursos y personal docente y administrativo para su funcionamiento. El fideicomiso (a cargo del BNCR) contempla la responsabilidad legal de brindar mantenimiento a las obras de infraestructura construidas hasta el término de su vigencia y, posteriormente, esa responsabilidad pasaría a manos del Ministerio de Educación Pública (MEP). A pesar de ello, se mantienen riesgos de (i) no contar con fondos suficientes, (ii) no contar con la capacidad operativa por parte del BNCR y el MEP y (iii) riesgos socioambientales. Para mitigar los dos primeros, el BNCR y el MEP realizaron un manual que define roles y responsabilidades del mantenimiento de las obras e identificaron la necesidad de complementar el fideicomiso con fondos adicionales del MEP. En cuanto a los riesgos socioambientales, estos estuvieron asociados a la rescisión de contratos por varios contratistas, lo cual determinó que siete obras quedaran sin

99 El proyecto fue de corta duración y de alcance limitado, pero permitió desarrollar la iniciativa FAST (*female advancement in science and technology*), que ha sido mantenida por la Universidad.

terminar. Ello generó pasivos relacionados con el deterioro de las obras, focos de contaminación, vandalismo, entre otros. El Banco elaboró un Plan de Acción Correctivo Ambiental y Social para contener estos riesgos y verificó que los contratos de mantenimiento y seguridad de las siete obras estuvieran en vigor durante la fase de finalización de esas obras (prevista para finales de 2023). OVE, no obstante, identificó que las siete obras aún no inician¹⁰⁰.

2. GO: Protección Social (OE4)

3.26 El BID proporcionó apoyo técnico relevante orientado a mejorar la cobertura y eficiencia de los programas de reducción de la pobreza¹⁰¹, pero cuyos resultados aún son incipientes. Entre 2015 y 2023 no se aprobaron préstamos en protección social o en salud, aunque se realizaron CT e IGR alineadas al RE. La CR-T1126/2015, también alineada al objetivo fiscal (ver OE1), proporcionó apoyo técnico y financiero al IMAS (para el algoritmo actualizado de focalización y el SINIRUBE). Cabe señalar que, pese a su creación en 2013 (Ley No. 9137), la primera versión del SINIRUBE se lanzó en 2017 con el apoyo del BID¹⁰². Desde entonces, su utilización por parte de instituciones del sector social se ha expandido significativamente¹⁰³ y para 2022 incluía información socioeconómica del 95% de la población y cerca del 80% de los beneficios otorgados por programas públicos. La plataforma continúa en un período de posicionamiento y consolidación que actualmente cubre la gran mayoría de los beneficios sociales. El 20% de los beneficios faltantes corresponden a programas de gobiernos locales que están en fase de integración¹⁰⁴. El SINIRUBE representa una herramienta promisoriosa y si bien representa un avance, aún es temprano para que se traduzca en mejoras en indicadores de eficiencia y cobertura¹⁰⁵ y existe margen para mejorar la focalización y reducir la fragmentación. Otra acción para destacar fue la IISM (CR-G1001/2012 y CR-G1004/2015), focalizada en zonas con alta concentración de pobreza y brechas de salud¹⁰⁶, la cual apoyó

100 PCR CR-L1053, validación de OVE al PCR y visita de campo de OVE, junio 2023.

101 Corresponde al RE4.2 del OE4.

102 Además, con la CR-T1211/2020 se desarrolló en 2022 la propuesta de un plan maestro de Interoperabilidad del SINIRUBE.

103 Monje, Karol y Tejerina, Luis (2023) y portal de SINIRUBE (<https://www.sinirube.go.cr/>). Más de diez instituciones cuentan con convenio activo, incluidas el IMAS, MIDEPLAN, y Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. En 2019, una directriz (Nº 060-MTSS-MDHIS) formalizó la necesidad utilizar este sistema para la priorización de los programas de atención de la pobreza.

104 Ibidem.

105 En algunos programas sociales el 40% de los hogares son de ingresos medios o altos, OCDE, 2023a.

106 La intervención se implementó en aproximadamente el 10% de los 469 distritos de Costa Rica.

en la actualización de la norma nacional de atención integral en salud para adolescentes, en la implementación de mecanismos (tamizaje) para identificar adolescentes en riesgo y en el diseño del Sistema de Información de Adolescentes¹⁰⁷. Los resultados de la evaluación de impacto de la ISM (realizada con la CR-T1111/2014) arrojan una reducción estadísticamente significativa del embarazo adolescente, particularmente para el grupo etario de 10-14 años en los distritos intervenidos¹⁰⁸. Finalmente, con las CR-T1158/2017 y CR-T1211/2020 el BID apoyó con insumos técnicos para la formulación y aprobación de la Política Nacional de Cuidados 2021-2031, la cual busca implementar un sistema de atención para las personas en situación de dependencia.

3. OG: Seguridad Ciudadana (OE18)

3.27 El proyecto alineado al objetivo de la EBP 2019-2022 de disminuir homicidios, se encuentra al inicio de su ejecución y no reporta contribución; este dio continuidad a operaciones antiguas que cerraron en la EBP previa. La operación de seguridad ciudadana CR-L1137/2019, aprobada en 2019 y alineada al OE18, tuvo retrasos para llegar a su elegibilidad (en mayo de 2021) y se encuentra en una fase temprana de implementación (6% de desembolsos). Una CT CR-T1204/2019 apoya su implementación¹⁰⁹. Cabe señalar que si bien la EBP previa (2015-2018) no incluía prioridades explícitas en seguridad ciudadana, el portafolio incluyó la operación heredada CR-L1031/2011 (Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social) y cerrada previo al inicio de la segunda EBP, por lo cual no contribuye al OE18. Esa INV avanzó en tres productos: (i) la construcción y puesta en marcha de siete Centros Cívicos de la Paz (CCPs)¹¹⁰; (ii) desarrollo de una malla curricular para la capacitación de la policía penitenciaria y funcionarios públicos, y (iii) la construcción y equipamiento de Unidades Productivas en apoyo a la rehabilitación de presos (con espacios para educación, capacitación, talleres industriales y centros de producción). En base a ello, en las comunidades de intervención de la operación previa a la EBP 2019-2022 se reportaron resultados positivos en reducir la incidencia delictiva

107 Plataforma integrada que interconecta diversas fuentes de datos de adolescentes, incluidas las fichas electrónicas unificadas de salud (EDUS).

108 Bancalari, Antonella; Bernal, Pedro, e.al., 2021. *Impact Evaluation of Mesoamerica Health Initiative on Adolescent Fertility in Costa Rica*. Se utilizan datos panel entre 2000 y 2019.

109 CR-T1204 de septiembre de 2019, apoya la preinversión (consultas comunitarias previas al diseño de cuatro nuevos CCPs, procesos de licitación para construcción de delegaciones policiales, plan para infraestructura tecnológica de la Policía, y elaboración de TORs de gerente de TI).

110 Los CCPs son espacios físicos y comunitarios que buscan crear oportunidades de desarrollo para jóvenes en riesgo social entre 13 y 17 años, y proporcionan servicios educativos extracurriculares como parte una estrategia de prevención de la violencia.

de jóvenes en riesgo¹¹¹. El índice de victimarios menores de edad, la tasa de asalto, y el índice de robos y asaltos auto reportados en zonas intervenidas disminuyeron un 307%, 180%, y 520% respecto a las tasas nacionales¹¹². Adicionalmente la CT Intra CR-T1147/2016 financió un intercambio de conocimientos técnicos en proyectos de justicia¹¹³. Pese a estos resultados, a nivel nacional, se ha observado un aumento en la tasa de homicidios por 100.000 habitantes entre 2018 y 2022 (ver Anexo II, Sección IV).

3.28 La sostenibilidad y profundización de los logros obtenidos por el PP (heredado) se favorece por una continuidad en las políticas y apoyo al sector. Si bien las operaciones nuevas se encuentran en etapas iniciales, OVE identifica que, el logro de la operación heredada (reducción en la incidencia delictiva de jóvenes en riesgo en las áreas de influencia) depende en gran medida de la continuidad de los CCPs y sus actividades. En este sentido, el Banco y el Gobierno han promovido medidas a nivel de política y operativas, como la definición de una Agenda Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social 2019-2022¹¹⁴, así como criterios de mantenimiento de los CCPs y acuerdos interinstitucionales en su operación¹¹⁵. El nuevo INV (CR-L1137/2019), que financiará una extensión de la red de CCPs, de implementarse adecuadamente, podría apoyar dichos aspectos. Aunque, se mantienen riesgos del fondeo para el mantenimiento de los centros en el mediano y largo plazo.

111 El CPE 2015-2018 concluyó que el PP fue relevante “para abordar los desafíos de desarrollo priorizados por el país y contribuye[n] en términos generales a la acumulación de capital humano y a las condiciones habilitantes para este.”

112 Anexo VIII del CPE 2015-2018, y evaluación integral de los CCPs, disponible [aquí](#). Diciembre 2022.

113 La CT financió una visita de intercambio para dos funcionarios del Ministerio de Justicia costarricense al Instituto Nacional de Rehabilitación de Uruguay.

114 “Alianzas para la Paz” articula acciones del Gobierno en el área de seguridad ciudadana.

115 La operación heredada financió manuales de mantenimiento para cada CCP, que debería ser aplicada a manera preventiva y promovió la firma de convenios interinstitucionales entre el Ministerio de Justicia y Paz, las municipalidades donde se instalaron, y las instituciones que brindan servicios.



04

Conclusiones y recomendaciones

- 4.1 Al comienzo del período de evaluación, Costa Rica enfrentó niveles de deuda crecientes que amenazaron el balance fiscal del Gobierno Central. En respuesta, y con el apoyo del BID, se aprobó la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas en 2018, que abordó estos desafíos ampliando la base impositiva e imponiendo límites al aumento del gasto corriente del sector público no financiero. La llegada de la pandemia de COVID-19, cerca de un año después, provocó una caída de los ingresos del GC, con lo cual, los efectos de la reforma fiscal se vieron disminuidos. En respuesta, Costa Rica firmó en 2021 un Programa de Servicio Ampliado con el FMI y celebró acuerdos con varios donantes para apoyo presupuestario, incluido el GBID. Sin embargo, la fragmentación política en la Asamblea Legislativa dificultó el logro de consensos para ratificar dos de los seis préstamos de apoyo presupuestario aprobados por el GBID.
- 4.2 En esas circunstancias, las EBP abordaron los principales desafíos (incluyendo el fiscal), aunque la relevancia se vio afectada por la falta de selectividad y por problemas de evaluabilidad. Los objetivos de las dos estrategias abarcaron un espectro demasiado amplio de necesidades de desarrollo y en algunos casos introdujeron temas complejos, en los cuales (si bien eran relevantes) el GBID no tenía una larga experiencia previa (como en el caso de Agenda Digital), no contaba con resultados demostrados en el país (AyS, APP), o no contaba con un programa suficiente dado el alcance planteado en los objetivos (incrementar la productividad de las PYMES, mejorar la eficiencia de los programas de reducción de la pobreza, y fomentar la formación de capacidades). Considerando los objetivos introducidos en la segunda EBP, la amplitud del enfoque se mantuvo, a pesar de que se anticipaba un contexto de fragmentación política y desafíos fiscales, así como la persistencia de dificultades de implementación, que reducían la viabilidad de contribuir efectivamente a los objetivos en los plazos establecidos. A esto se sumaron debilidades de evaluabilidad, incluyendo problemas de lógica vertical, resultados esperados (RE) definidos a un nivel no adecuado, así como indicadores de la matriz de resultados de las EBP que no permitían un seguimiento del avance de los objetivos.
- 4.3 Las crisis que se sucedieron (fiscal y pandemia) derivaron en una respuesta significativa del apoyo presupuestario del GBID, mientras que la cartera de inversión cayó debido a ausencia de aprobaciones. El apoyo presupuestario desempeñó un papel clave para completar necesidades de financiamiento de corto plazo, apoyando al mismo tiempo objetivos estratégicos del Banco. Por otro lado, el portafolio de inversión se vio afectado por cambios en prioridades y por dificultades para generar consensos, en un contexto de entrada en vigor de la regla fiscal y

deterioro fiscal consecuencia de la pandemia, que derivaron en una falta de aprobaciones de INV durante la segunda EBP y en una reducción significativa de los préstamos activos. La mayoría de los objetivos fueron atendidos por proyectos heredados o aprobados durante la primera EBP. Considerando los problemas de ejecución (incluyendo retrasos en la aprobación parlamentaria), la antigüedad del portafolio se incrementó.

- 4.4 Factores operativos como la rotación de personal o la falta de uso de la EBP como guía del programa plantearon desafíos adicionales. Durante el periodo se registró alta rotación de personal a nivel gerencial y operativo. La COF del GBID fue liderada por tres representantes diferentes entre 2019 y 2022. También existió rotación en personal del BID y BID Invest que dificultó la continuidad en la experiencia operativa. Por otro lado, si bien existieron intervenciones CGS y SGS que apoyaron los mismos objetivos (como en energía), hubo poca articulación público-privada y la integración de operaciones SGS al PP se dio mayormente en materia de acceso a crédito PYMES. En general, se constató que las EBP no se utilizaron para orientar y monitorear el trabajo del Banco. Por ejemplo, no se contó con revisiones ni con mediciones periódicas sobre avance hacia los objetivos estratégicos y resultados esperados, ni mecanismos de apropiación de las EBP por parte del personal. Estos factores, en conjunto, plantearon desafíos para construir y consolidar relaciones con contrapartes estratégicas y clientes con una base programática en ciertos sectores, para mantener la memoria institucional, y para dar continuidad en el diálogo.
- 4.5 De todos modos, el GBID generó contribuciones altas y medias a múltiples objetivos, en particular en casos donde se dio un apoyo relevante y continuado de largo plazo. La contribución fue mayormente alta a los objetivos del área fiscal, donde hubo un apoyo técnico continuo y de largo plazo, sumado a préstamos de apoyo presupuestario que lograron materializar resultados de forma oportuna. En las otras áreas (particularmente en infraestructura), las contribuciones fueron medias en objetivos cuyo programa alineado no logró avanzar al ritmo planeado debido a los retos de implementación, pero en los cuales el Banco mantuvo apoyo y buscó resolver dificultades asociadas a las demoras. En competitividad, la contribución fue media en base a operaciones SGS que apoyaban acceso al crédito mediante IF durante los dos periodos estratégicos. En general, la contribución media responde a operaciones que registraron avances parciales o mixtos en los productos, y resultados menores a los planificados.
- 4.6 Las contribuciones fueron bajas en objetivos que no quedaron suficientemente cubiertos por el PP o cuyas operaciones no mostraron resultados, mayormente en las áreas de

competitividad y social. Diversos factores determinan las bajas contribuciones, como: i) la falta de un PP acorde para cubrir el alcance de los objetivos planteados, ya sea por la ausencia o baja cobertura de operaciones o porque el apoyo fue disperso y poco articulado, ii) las operaciones alineadas se encuentran en etapas tempranas de ejecución, o finalizadas pero sin avances en resultados, iii) la baja profundidad de las operaciones asociadas, o iv) la combinación de algunos de estos factores.

- 4.7 El apoyo continuado por un periodo prolongado favorece la sostenibilidad de las contribuciones, si bien se mantienen desafíos. En infraestructura, el principal factor de riesgo se asocia a debilidades de planificación, gestión, y ejecución del presupuesto de mantenimiento. La reducción del portafolio de inversión tendría implicancias no solo para el potencial de generar contribuciones futuras, sino también para sostener contribuciones logradas. En operaciones SGS, la sostenibilidad de se vio favorecida por factores como la selección del cliente y el apoyo técnico cuando fue adecuado a sus necesidades.
- 4.8 En virtud de estos hallazgos, derivados de la evaluación de las EBP y del programa del GBID en un periodo extendido, OVE formula las siguientes recomendaciones:

- 1. Focalizar la nueva EBP en desafíos clave del país, definiendo objetivos donde el GBID pueda promover contribuciones significativas de largo plazo.** Al observar un periodo largo, la baja selectividad de objetivos redujo la relevancia de la EBP. Las contribuciones mayores se dieron en áreas donde el Grupo BID acompañó procesos de reforma de mediano y largo plazo a través de una combinación de instrumentos, trayendo experiencia y manteniendo un apoyo técnico cercano y continuo. Por tanto, OVE recomienda que en la nueva EBP se prioricen algunos objetivos clave, que permitan optimizar la contribución del Grupo BID a través de una adecuada mezcla de apoyos de inversión y presupuestarios, considerando: i) las políticas de Estado del país, ii) el aprovechamiento de la experiencia previa del Grupo BID (tanto en el país como fuera), iii) la profundización de los resultados logrados en el país, y iv) la consistencia con la capacidad prevista de movilizar programa para su logro.
- 2. Reforzar la integración de BID Invest en la elaboración de la nueva EBP para fomentar sinergias y potenciar la contribución del Grupo BID.** La recomendación de la CPE previa, de apoyar al país en la búsqueda de atraer inversión privada e integrar mejor las operaciones en el PP sigue estando vigente. En tal contexto, OVE recomienda: i) fortalecer la inclusión de BID Invest en el diálogo de

políticas para que su rol quede articulado a las necesidades y condiciones del país; ii) incorporar a la estrategia el análisis de riesgos para el logro de resultados y lecciones de los últimos ciclos, y iii) clarificar roles y responsabilidades en la coordinación entre ventanillas públicas y privadas para maximizar las sinergias.

- 3. Abordar los factores operativos en la COF que crean retos para el avance hacia los objetivos de las EBP.** La rotación de personal tanto a nivel gerencial como de apoyo operativo generó desafíos en el periodo. Asimismo, se observó una falta de seguimiento y uso de las EBP. En tal contexto, OVE recomienda i) establecer planes y procesos que aseguren la continuidad y transmisión del conocimiento en la COF, ii) fortalecer la evaluabilidad de la EBP y establecer un seguimiento rutinario de su estado de avance (por ejemplo, mediante revisiones de medio término o anuales), involucrando al personal de la COF y las contrapartes, iii) fortalecer el rol de la EBP y la programación anual para asegurar la continuidad en el diálogo estratégico y operativo aún ante situaciones de alta rotación de personal.
- 4. Mejorar la preparación e implementación de proyectos mediante un uso estratégico de la cooperación y apoyo técnico.** La CPE previa ya había identificado desafíos asociados a la preparación de proyectos, a las demoras en el proceso de ratificación legislativa y a las capacidades de entes ejecutores. El XCPE confirma que estos retos continúan estando vigentes, por lo cual OVE recomienda: i) focalizar el apoyo de CT a cliente en los objetivos clave de la nueva EBP, ii) focalizar apoyo técnico a la pre-inversión (de proyectos existentes o nuevos), para reducir riesgos y demoras de implementación, iii) tomar en cuenta durante la preparación de proyectos los retrasos en el proceso de ratificación, iv) apoyar la implementación mediante fondos no reembolsables de CT.

Referencias

- ARESEP 2022. Comunicado prensa, abril 2022. Disponible en: <https://aresep.go.cr/noticias/aresepapoyo-bid-presento-avances-modernizacion-tarifas-sector-electrico/>
- BID (Banco Inter-Americano de Desarrollo) (2015). Estrategia del BID con Costa Rica (2015-208). Disponible en: <https://idbg.sharepoint.com/sites/SEC/SitePages/EN/Home.aspx#/SecDocumentDetails/GN-2829-1>
- _____. (2019a) Estrategia del Grupo BID con el País 2019-2022. Disponible en: <https://idbg.sharepoint.com/sites/SEC/SitePages/EN/Home.aspx#/SecDocumentDetails/GN-2977>
- _____. (2019b) Reglas Fiscales Resilientes en América Latina. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/reglas-fiscales-resilientes-en-america-latina>
- _____. (2022a) El IVA Personalizado revisado: una herramienta para la consolidación fiscal con equidad. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0004147>
- _____. (2022b) Mujeres Líderes en el Sector Público de América Latina y el Caribe, brechas y oportunidades. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0004597>
- Banco Mundial. (2015). Costa Rica's Development From Good to Better: Systematic Country Diagnostic. Washington, D.C.: World Bank Group. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/847271468190746362/Costa-Rica-s-development-from-good-to-better-systematic-country-diagnostic>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). (2023). Informe de Resultados de la Encuesta de Opinión Pública. Universidad de Costa Rica. Disponible en: <https://ciep.ucr.ac.cr/informe-del-estudio-de-opinion-publica-del-ciep-abril-2023/>
- COMEX (Ministerio de Comercio Exterior). (2023). Inversión Extranjera Directa en Cifras. Disponible en: <https://www.comex.go.cr/inversion-extranjera-directa/>
- Corrales, LF. (2021). In The Shadows: Exploring the Causal Factor of Informality in Costa Rica. Latin America Policy Journal. Harvard Kennedy School. Available at: <https://lapj.hkspublications.org/lapj-2020-2021-edition/>
- Delgado, F. (2017). Efectividad en la selección de beneficiarios de

los programas avancemos y bienestar familiar. *Economía y Sociedad*, 22(52), 1-24.

- Diario Oficial del Gobierno de Costa Rica (2023) La Gaceta. Alcance No. 39 A la gaceta No. 45. DECRETOS N° 43952 -PLAN REGLAMENTO A LA LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO. Disponible en: https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2023/03/10/ALCA39_10_03_2023.pdf
- Echeverría, Carlos, et. al (2019) "Infraestructura para el desarrollo. Vol. 2, No. 3: Cómo renovar la electricidad en Costa Rica. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/infraestructura-para-el-desarrollo-vol-2-no-3-como-renovar-la-electricidad-en-costa-rica>
- Economist Intelligence Unit. (2022). Democracy Index 2022: Frontline democracy and the battle for Ukraine.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). (2023a). Acuerdo a nivel de personal técnico con CR en la EF y primera evaluación del SRS. Disponible en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2023/04/28/pr23130-costa-rica-imf-reaches-staff-level-agreement-with-costa-rica-on-eff>
- _____. (2023b). Perspectivas de la Economía Mundial. Washington, DC. Abril. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>
- Foro Económico Mundial. (2020). Reporte de Competitividad Global 2020. Disponible en: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2020/>
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y censos). (2023). Principales indicadores del mercado laboral. Disponible en: https://admin.inec.cr/sites/default/files/2023-05/coECE_EFM2023_04052023.pdf
- Monge, Karol y Tejerina, Luis (2023). El SINIRUBE: habilitador de política social de precisión de Costa Rica. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/el-sinirube-habilitador-de-politica-social-de-precision-en-costa-rica>
- Monge, R. (2016). Innovation, Productivity and Growth in Costa Rica: Challenges and Opportunities. Nota Técnica N° IDB-TN-920. Banco Interamericano de Desarrollo.
- OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos). (2017a). Estudios de la OCDE sobre el Mercado Laboral y las Políticas Sociales: Costa Rica. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264282773-en>
- _____. (2017b). Estudios de la OCDE sobre sistemas de Salud : Costa Rica. OECD Publishing, Paris. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264281653-en>
- _____. (2020a). Estudios de la OCDE sobre sistemas de Salud: Costa Rica. OECD Publishing, Paris. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/69d83404-en> <https://doi.org/10.1787/9789264281653-en>

- _____. (2020b) Education at a Glance 2020. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2020_69096873-en
- _____. et al (2022) Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022, OECD Publishing, Paris. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0004894>
- _____. (2021) "OECD welcomes Costa Rica as its 38th member. Comunicado disponible en: <https://www.oecd.org/newsroom/oecd-welcomes-costa-rica-as-its-38th-member.htm>
- _____. (2023a) Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2023. Disponible en: https://www.comex.go.cr/media/9642/estudios-econ%C3%B3micos-de-la-ocde-costa-rica-survey-spanish-master_230130_1744_230131_1346pdfx.pdf
- _____. (2023b). OECD Economic Surveys: Costa Rica 2023. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-costa-rica-2023_8d6e7009-en
- _____. (2023c). PISA 2018- Country Note - Costa Rica. Disponible en : https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_CRI.pdf
- PNUD (Programa de desarrollo de las Naciones Unidas). (2022). Human Development: report 2021/22. Disponible en: <https://report.hdr.undp.org/es/intro>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2022). Informe Estado de la Nación 2022. Disponible en : <https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-estado-de-la-nacion-2022>
- SINIRUBE (2022). Informe de gestión 2015-2022. Informe anual de labores 2021. Disponible en: <https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%20periodo%202015-2022.pdf>
- Ulku, H. & Zaourak, G. (2021). Desatando el Potencial de Crecimiento de América Central. Banco Mundial. Disponible en: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/432601619499836724/synthesis-report>
- United Nations (UN). (2023). Office on Drugs and Crime: Statistics: Available at: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/index.html>
- Van Patten, D. (2021). Un análisis de la paridad del poder de compra en países de la OCDE. Jornadas Virtuales de Investigación Económica. Disponible en: https://www.bccr.fi.cr/en/research/DocSeminars2021/2021-JIE-07-Paridad_Poder_Compra_OCDE.pdf

Oficina de Evaluación y Supervisión — OVE

Creada en 1999 como oficina de evaluación independiente, OVE evalúa el desempeño y los resultados de desarrollo de las actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID). Estas evaluaciones buscan fortalecer al Grupo BID mediante el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia.

Las evaluaciones se divulgan al público de conformidad con las políticas del Grupo BID, con el fin de compartir lecciones aprendidas con la región y con la comunidad de desarrollo en general.

 iadb.org/evaluation

 linkedin.com/showcase/idb-ove

 [@BID_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)