



Evaluación de Programa País

Costa Rica

2015-2018

Copyright © [2019] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - No Comercial - Sin Obras Derivadas (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, 2019**
Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-535-4
Mayo 2019

Evaluación del Programa de País
Costa Rica
2015-2018

Oficina de Evaluación y Supervisión

Índice

Prefacio	vi
Reconocimientos	viii
Siglas y abreviaturas	ix
Resumen Ejecutivo	x
Contexto del país¹ y desafíos de desarrollo	xvi
Prioridades de desarrollo del país y el Programa del Grupo BID	06
A. Prioridades de desarrollo del país	07
B. Estrategia de País del Grupo BID, 2015-2018.....	08
C. Cartera de operaciones del Grupo BID, 2015-2018.....	09
Pertinencia, implementación y sostenibilidad del programa de país .	12
A. El programa de país en general	13
B. Prioridad 1: apoyar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto....	19
C. Prioridad 2: mejorar la calidad, la eficiencia y la sostenibilidad de la infraestructura productiva.....	20
D. Prioridad 3: fortalecer la competitividad de las PYMEs.....	32
E. Prioridad 4: fortalecimiento de la acumulación de capital humano.....	36
F. Intervenciones transversales.....	40
Conclusiones y recomendaciones	44
Referencias y bibliografía	50

REFERENCIAS

ANEXO I	Cartera bajo revisión (en inglés)
ANEXO II	Figuras y cuadros adicionales (en inglés)
ANEXO III	Nota sectorial: situación macroeconómica y fiscal (en inglés)
ANEXO IV	Nota sectorial: energía
ANEXO V	Nota sectorial: agua y saneamiento
ANEXO VI	Nota sectorial: transporte
ANEXO VII	Nota sectorial: gestión de riesgos de desastres y medioambientales (en inglés)
ANEXO VIII	Nota sectorial: sectores sociales
ANEXO IX	Nota sectorial: sector privado e innovación (en inglés)
ANEXO X	Nota sectorial: intermediarios financieros (en inglés)

Prefacio

Como parte de su programa anual de trabajo 2018-2019, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha evaluado el Programa de país con Costa Rica 2015-2018. Esta es la quinta Evaluación del Programa de País (CPE) independiente realizada por OVE, la cual proporciona una mirada independiente al programa del Banco con Costa Rica. El primer CPE de OVE (RE-277) abarcó el período 1990-2001, marcado por la respuesta del país a la crisis de deuda de inicios de la década de 1980 a través de un modelo de apertura comercial que se tradujo en una fuerte inversión extranjera directa. El segundo CPE (RE-325) abarcó el período 2002-2006, que comenzó con una desaceleración de la inversión y el turismo como consecuencia de factores exógenos, pero continuó con una recuperación del crecimiento a tasas elevadas con respecto al promedio de la región. El tercer CPE (RE-377) abarcó el período 2006-2010, marcado por los efectos perjudiciales de la crisis financiera internacional en el crecimiento económico y los resultados fiscales. El cuarto CPE (RE-472-3) abarcó el período 2011-2014 y destacó el éxito de Costa Rica en el aumento de los ingresos per cápita gracias a inversiones en capital humano y una economía abierta, con un fuerte apoyo del Grupo BID.¹ Sin embargo, en ese CPE también se determinó que la mayor parte del financiamiento se destinaba a obras civiles, incluso en esferas en las que se necesitaban reformas sectoriales, en parte porque llegar a un consenso sobre tales reformas se había tornado más difícil debido a la fragmentación política y las opiniones divergentes sobre el modelo económico adecuado, por ejemplo, sobre la asequibilidad del alto nivel de gasto social de Costa Rica.

En virtud del Protocolo para los CPE (RE-348-3), la meta principal de un CPE es “proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y programa generales de la asistencia del Banco a un país”. Este CPE busca realizar un análisis independiente de la relación entre el BID y BID Invest con el país y, en particular,

¹ En este documento, el Grupo BID se refiere principalmente al BID y a BID Invest. BID Lab (anteriormente Fondo Multilateral de Inversiones - FOMIN) se menciona cuando corresponde.

de la pertinencia y la efectividad del programa, incluyendo los productos financieros y no financieros ofrecidos por el BID y BID Invest durante el período que abarca el informe.

Esta evaluación sirve como una aportación para la nueva Estrategia de País (EP), que el BID y BID Invest están preparando actualmente. En 2015, la Administración del BID desarrolló un modelo nuevo para los documentos de estrategia (GN-2468-9), el cual incorpora cambios dentro del Grupo BID, tales como la fusión hacia afuera del sector privado y la actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020, con el objetivo de tener una programación basada en resultados, mientras se garantiza un enfoque programático y flexible para reflejar las prioridades del país. Además de estos principios generales, los efectos prácticos más significativos fueron: (i) reconsiderar el papel formal y el contenido de la EP para equilibrar la necesidad de selectividad estratégica con la naturaleza inherente del Grupo BID; (ii) mejorar la selección estratégica (áreas a ser priorizadas); (iii) mejorar las sinergias entre las ventanas del sector público y del sector privado del Grupo BID; y (iv) simplificar la matriz de resultados y fortalecer el sistema de monitoreo de la EP. Asimismo, el modelo estableció guías para la elaboración de instrumentos analíticos para mejorar el diálogo con el gobierno del país, incluido el informe de Desafíos de Desarrollo del País.

Esta evaluación sigue las directrices metodológicas establecidas en el Protocolo para los CPE (RE-348-3). Utiliza diversas fuentes de información, incluyendo entrevistas con informantes clave, tales como funcionarios actuales y ex funcionarios del gobierno, agencias de ejecución de proyectos, especialistas del sector del BID y BID Invest, instituciones internacionales de desarrollo, y miembros de la academia y de la sociedad civil que están familiarizados con los desafíos de desarrollo del país y los diferentes sectores en los que operan el Banco y BID Invest. Además, la evaluación utiliza los documentos de programación y supervisión del Banco, es decir, los informes de seguimiento del progreso se utilizaron para los préstamos con garantía soberana (SG) y los informes de supervisión de proyectos para los préstamos sin garantía soberana (NSG, por sus siglas en inglés). También se utilizaron sus documentos de evaluación, es decir, los informes de terminación de proyectos (PCRs) para los préstamos SG y los informes ampliados de supervisión de proyectos (XSRs) para préstamos NSG. OVE ha complementado el estudio documental con un análisis de las bases de datos internas y externas.

El documento de enfoque para esta evaluación definió el enfoque y estableció los principales parámetros de evaluación para el CPE. El CPE se centra en particular en la pertinencia financiera y no financiera de la estrategia y el programa del país,

la implementación y la efectividad del programa, así como su eficiencia y sostenibilidad. Dado que se requiere tiempo para que los resultados se materialicen, la evaluación no cubre solamente las operaciones que se aprobaron durante el período de este CPE, sino también una “cartera heredada” compuesta por las operaciones aprobadas anteriormente, pero que aún siguen activas durante el período de este CPE y para las cuales no se han evaluado los resultados en el anterior CPE, es decir, en particular aquellas que se desembolsaron en los últimos dos años del período de el CPE previo y aquellas para las que se han completado las evaluaciones de los proyectos² durante el período del CPE.³

-
- 2 Las evaluaciones de los proyectos también incluyen evaluaciones externas importantes. OVE también intentó incluir proyectos que debieron haber tenido PCR o XSR durante el período de esta CPE.
 - 3 Para el Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP), solo se incluyeron las operaciones que tuvieron actividades (aprobaciones, garantías o desembolsos) durante el período.

Reconocimientos

Este documento fue preparado por un equipo integrado por Roland Michelitsch (líder del equipo), Alejandro Soriano, César Bouillon, Horst Wattenbach, Galia Rabchinsky, Nadia Ramírez, Abel Mejía, José Fajgenbaum, María Eugenia Mujica, Claudio Mora-García, Xiomara Rojas-Asqui and Melanie Putic, bajo la supervisión general de Ivory Yong-Prötzel, Directora de OVE.

Siglas y abreviaturas

ALC	América Latina y el Caribe
APP	Asociación pública-privada
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BCR	Banco de Costa Rica
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPS	Puntos base <i>(por sus siglas en inglés)</i>
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión <i>(por sus siglas en inglés)</i>
CID	Departamento de Países de Centroamérica <i>(por sus siglas en inglés)</i>
CNE	Comisión Nacional de Emergencias
COF	Oficina del País <i>(por sus siglas en inglés)</i>
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
CPE	Evaluación del Programa de País <i>(por sus siglas en inglés)</i>
CT	Cooperación técnica
E&S	Ambiental y social <i>(por sus siglas en inglés)</i>
EP	Estrategia de País
FMI	Fondo Monetario Internacional
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IF	Intermediario financiero
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
NSG	Sin garantía soberana <i>(por sus siglas en inglés)</i>
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión <i>(por sus siglas en inglés)</i>
PBL	Préstamo basado en políticas <i>(por sus siglas en inglés)</i>
PCR	Informe de Terminación del Proyecto <i>(por sus siglas en inglés)</i>
PEU	Unidad de ejecución del proyecto <i>(por sus siglas en inglés)</i>
PIB	Producto interno bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PYME	Pequeña y mediana empresa.
SG	Con garantía soberana <i>(por sus siglas en inglés)</i>
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
TFFP	Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior <i>(por sus siglas en inglés)</i>
XSR	Informe ampliado de supervisión <i>(por sus siglas en inglés)</i>

Resumen Ejecutivo

Costa Rica ha logrado avances notables en muchas áreas, pero en los últimos años, han comenzado a surgir desafíos importantes. Entre sus logros cabe destacar el liderazgo ambiental mundial, el aumento de los ingresos per cápita, los indicadores sólidos de desarrollo humano y el acceso casi universal a los servicios básicos. Los desafíos incluyen la difícil situación fiscal (la que está siendo abordada con las recientes reformas), con el crecimiento de la deuda pública y el deterioro de las calificaciones crediticias, la alta desigualdad y una economía dual con insuficientes vínculos entre los exportadores altamente productivos y la economía local, la provisión ineficiente de servicios públicos con altos costos y los resultados débiles en algunas áreas (por ejemplo, la educación). También hay problemas relacionados con la contaminación, la gestión de residuos y la falta de planificación en el desarrollo urbano.

La Estrategia de País 2015-2018 del Grupo BID se enfocó en cuatro áreas que fueron relevantes dadas las prioridades y necesidades de desarrollo del país, a saber: (i) apoyar la sostenibilidad fiscal y eficiencia del gasto; (ii) mejorar la calidad, la eficiencia y la sostenibilidad de la infraestructura productiva (centrándose en la energía y el transporte, y con agua y saneamiento como un área de diálogo); (iii) fortalecer la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PYMES); y (iv) fortalecer la acumulación de capital humano.

Las aprobaciones durante el período de la EP fueron menos de la mitad de las efectuadas en el período anterior y estuvieron por debajo del financiamiento aprobado; se enfocaron principalmente en infraestructura (transporte y energía). Solo se aprobaron cuatro préstamos SG (US\$464 millones), muy por debajo del escenario de financiamiento para préstamos (US\$736-1031 millones) y fueron principalmente para transporte (US\$244 millones) y energía (US\$200 millones). El diálogo sobre un préstamo basado en políticas (PBL) planificado para fortalecer las finanzas públicas estaba muy avanzado, sin embargo al final no se aprobó, dado que la reforma fiscal se aprobó en diciembre del 2018. Las operaciones de cooperación técnica (CT) (32, US\$9,4 millones) aumentaron significativamente, lo cual resultó en una relación CT/préstamo muy

elevada (2,7% del total de aprobaciones). Las aprobaciones NSG (US\$196,6 millones) se centraron en intermediarios financieros (IFs) y en el apoyo a PYMEs.

El análisis de OVE incluyó una cartera heredada (aprobada anteriormente, pero activa durante el período de esta EP), la cual era casi cuatro veces el tamaño de las aprobaciones en este período de la EP. El BID centró su atención en la mejora de la implementación y el aumento de los desembolsos. Los préstamos SG heredados (US\$1.737 millones) también se enfocaron en el sector de transporte (US\$810 millones) y energía (US\$500 millones), y además se destinaron alrededor de US\$300 millones para inversiones sociales, incluidos los sectores de salud y educación. Los tiempos para la preparación y la implementación de los proyectos en Costa Rica son extremadamente largos, impulsado en parte por el requisito de ratificación, situación que ha empeorado durante este período de la EP. La oficina de país del BID ha trabajado intensamente en mejorar la implementación, y a pesar del menor volumen de aprobaciones, los desembolsos permanecieron relativamente estables y aumentaron en 2018.

La sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto fueron la primera prioridad y el asesoramiento del BID fue relevante. Si bien el PBL no pudo proceder, el asesoramiento del BID influyó en el paquete de reformas aprobadas recientemente. La completa implementación del paquete de reformas es esencial para abordar los problemas fiscales del país, pero reformas estructurales adicionales serán necesarias para abordar la eficiencia de la prestación de servicios públicos. Como ya se reconoció en el último CPE de OVE, en general, el programa del BID debería idealmente enfocarse más en esas reformas.

La infraestructura fue el sector con el mayor volumen de actividades del BID. El programa fue relevante, pero estuvo afectado por muchas debilidades y no se enfocó suficientemente en cambios estructurales para aumentar la competitividad y la eficiencia en la prestación de los servicios. En general, la justificación de los proyectos reconoce la necesidad de cambios estructurales e incentivos para mejorar la competitividad y la eficiencia en la prestación de los servicios de infraestructura, en línea con la estrategia del BID, pero los avances son modestos. Los proyectos no contaban con la preparación suficiente, tuvieron retrasos y costos unitarios mayores que los promedios regionales, así como de prácticas anticuadas para el mantenimiento de la infraestructura pública, especialmente en transporte. En el sector de energía, el uso de un 100% de energía renovable se logró incluso antes de que comenzara a operar el proyecto Reventazón, con un costo de construcción por KW instalado superior al doble del promedio internacional. En el sector transporte, los objetivos de los proyectos de carreteras cantonales y nacionales se lograron en su

mayoría, pero si bien en los primeros hubo pilotos de mantenimiento prometedores, el mantenimiento en los últimos es subóptimo. La EP del Grupo BID también incluía un objetivo de promover las asociaciones público-privadas (APP). Si bien las APP en los aeropuertos apoyadas a través de operaciones NSG fueron exitosas y las lecciones podrían apoyar a las APP en otras áreas, reformas legales y regulatorias serían necesarias para mejorar el ambiente propicio para las APP. Los proyectos en medio ambiente y gestión de riesgos de desastres naturales fueron pequeños, pero en general, pertinentes. Un préstamo heredado destinado a mejorar el uso de los parques nacionales para mejorar el desarrollo económico local podría ofrecer lecciones valiosas. Es demasiado pronto para evaluar plenamente los resultados del proyecto de gestión de riesgos de desastres, el cual tomó un plazo relativamente largo para iniciar su desembolso.

Se consideró que la mayoría de las operaciones NSG contribuyeron a **fortalecer la competitividad de las PYMEs**, pero el apoyo del Grupo BID hizo relativamente poco para nivelar las condiciones en el sector financiero, aumentar la competitividad de las empresas clientes y fortalecer cadenas de valor. En el sector financiero, algunos préstamos NSG heredados habían apoyado a los bancos estatales dominantes, pero no alcanzaron sus objetivos, mientras que los préstamos a otros bancos e intermediarios pequeños tuvieron resultados mixtos. Los recientes cambios en las regulaciones hicieron que fuese más costoso para los bancos tener préstamos en divisas, y también la depreciación del colón, llevaron a la reducción de la demanda de dichos préstamos y al aumento de las cancelaciones. En los préstamos directos a las PYMEs, los enlaces a la mejora de la competitividad no siempre fueron claros, y debido a la falta de una ventaja comparativa en este campo, BID Invest ha detenido de manera adecuada el apoyo a las empresas más pequeñas (Finpyme). Si bien el trabajo en cadenas de valor podría ser muy pertinente dada la estructura dual de la economía (con un sector de exportación altamente productivo que está vinculado de manera insuficiente al sector local), esto no fue un enfoque de la estrategia del Grupo BID, e incluso cuando era parte del proyecto, los resultados se midieron con poca frecuencia. Las entrevistas confirmaron que las operaciones NSG anteriores no se habían integrado plenamente en la estrategia y el programa de país del Grupo BID, pero con el aumento del papel del representante del país, se están realizando esfuerzos para corregir esta situación.

En el área del **fortalecimiento de la acumulación de capital humano**, las operaciones en el sector social fueron relevantes para las necesidades del país, pero se vieron afectadas por los grandes problemas en la implementación y no abordaron problemas estructurales clave. Los préstamos heredados (relacionados con la educación, la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia)

tuvieron grandes dificultades y demoras en la implementación, relacionadas con las deficiencias institucionales, en la reglamentación y el funcionamiento, y redujeron considerablemente el alcance de los resultados. Varias de las CT fueron muy valoradas por las contrapartes del gobierno, pero una falta de mecanismos de supervisión, monitoreo, evaluación y presentación de informes dificulta la evaluación de su efectividad.

Las intervenciones transversales incluyeron componentes de fortalecimiento institucional, género y diversidad, los temas ambientales y las APP. Las intervenciones en el fortalecimiento institucional fueron comunes, por lo general diseñadas para mejorar la gestión de las entidades públicas. Alrededor de un tercio de los proyectos tenía componentes de género, pero pocos abordaron la diversidad. Aproximadamente un cuarto de las operaciones tuvo un componente ambiental explícito y otro 20% tuvo algunos aspectos ambientales identificables. Si bien algunos proyectos apoyaron las APP, hubo poco progreso en el mejoramiento de su marco regulatorio, tal como se había previsto en la estrategia del país.

A la luz de estos hallazgos, OVE ofrece las siguientes **recomendaciones** para el Grupo BID:

1. Trabajar con el gobierno para definir las mejores formas de apoyar al país en sus esfuerzos por lograr la sostenibilidad fiscal al centrarse en la completa implementación de la reforma fiscal y en los cambios estructurales necesarios para aumentar los ingresos y la eficiencia de la prestación de servicios públicos. Con ese fin, el BID debe enfatizar en la estrategia de país el apoyo para la implementación de la reforma y acordar las áreas específicas en las que el BID podría apoyar (por ejemplo, fortalecimiento de las instituciones, apoyo financiero, ayudar a establecer medidas claras para mejorar la eficiencia y nivelar las condiciones entre entidades estatales y privadas para promover la competencia). La colaboración con otros Bancos de Desarrollo y el FMI reforzaría los esfuerzos del BID. El BID también debería considerar agregar medidas claras para mejorar la eficiencia de provisión de servicios públicos en toda su gama de productos.
2. Continuar apoyando al país en la búsqueda para atraer inversión privada a través de las APP, particularmente en infraestructura, e integrar mejor las operaciones de BID Invest en el programa del país. La recomendación sobre las APP del último CPE de OVE continúa siendo relevante, también a la luz del limitado espacio fiscal. El Grupo BID ya ha analizado el entorno de las APP en Costa Rica. Dependiendo de las prioridades del país, el BID puede proveer asesoría en los necesarios cambios legales y regulatorios para mejorar el clima de inversiones, fortalecimiento

de las instituciones y la implementación de transacciones “modelo” que se pudieran replicar. El Grupo BID debe construir en el rol más amplio del representante del país para una mejor integración de las operaciones de BID Invest en el programa de país y garantizar que las operaciones aborden las necesidades de desarrollo clave en el país, así como el fortalecimiento de las cadenas de valor, el aumento de la competencia en el sector financiero y la provisión de finanzas en la moneda local.

3. Continuar con el enfoque en mejorar la implementación de los proyectos del BID. Para ello, el BID deberá garantizar una mejor preparación de proyectos. Debería colaborar con el gobierno para encontrar la mejor manera para reducir demoras del proceso de ratificación o, al menos, tomar en cuenta los largos retrasos, en los plazos y diseño de sus proyectos; y garantizar que las PEU tengan la experiencia y los incentivos adecuados para una implementación eficiente de los proyectos. En particular, dada la alta incidencia de CTs en el programa de país, también será esencial introducir un mejor sistema de supervisión para evaluar el progreso y los resultados de las CTs.
4. Continuar apoyando al país en su liderazgo ambiental, al mismo tiempo que se le ayuda a enfrentar algunos desafíos y preocupaciones de eficiencia. El BID podría considerar asociarse con el país en iniciativas o proyectos que se basen en la experiencia adquirida en el uso del capital de recursos naturales para el desarrollo económico sostenible; abordar los desafíos ambientales “marrones” en los sectores tradicionales de apoyo del BID (saneamiento, transporte, desarrollo urbano); y promover las consideraciones de eficiencia ambiental y desarrollo sostenible en las operaciones del sector privado.



01

Contexto
del país¹ y
desafíos de
desarrollo

- 1.1 Costa Rica cuenta con un entorno político estable, ha tenido un crecimiento sólido y una inflación moderada, y aspira unirse al grupo de los países más desarrollados del mundo. El índice de democracia coloca a Costa Rica en el segundo lugar de América Latina y el Caribe (ALC). El producto interno bruto (PIB) real se redujo en un 1% en 2009 durante la crisis financiera mundial, y luego aumentó para 4,7% en promedio de 2010 a 2012 (en línea con el promedio de los países clientes del BID). El crecimiento promedio, si bien ha disminuido al 3,4% desde entonces, esta tasa fue superior al promedio de ALC. El sector de servicios ha representado el 74% del crecimiento del PIB entre 2015 y 2018². La inflación, tras alcanzar un promedio de más del 10% de 2000 a 2009, se redujo al 5% de 2010 a 2014 y se ha mantenido en niveles muy bajos desde entonces. El país ha iniciado el proceso para la adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Recientes revisiones de gobernanza realizadas por la OCDE han sido muy favorables, pero también han destacado los desafíos en la administración pública.
- 1.2 En las últimas décadas, Costa Rica ha logrado importantes avances en aumentar el ingreso per cápita y ha alcanzado sólidos indicadores de desarrollo humano; sin embargo, persisten algunos desafíos. Los ingresos per cápita aumentaron en 2,7% anual en términos reales desde 2000 y llegaron a US\$11.631³ en 2017, haciendo a Costa Rica un país de ingreso mediano alto. En el índice de desarrollo humano, Costa Rica ocupó el 6° lugar en ALC y el 1er lugar en Centroamérica en 2018. Esos buenos resultados se vieron acompañados de gasto social que fue alto (más del 20% del PIB) en comparación con el promedio de ALC. El acceso universal de la población al sistema de atención médica en el país ha dado lugar a excelentes resultados en indicadores de salud, como la alta esperanza de vida (80 años) y la baja mortalidad infantil (9.0 por cada 1000 nacimientos) (aproximadamente la mitad que en la región de ALC (17.7)).⁴ No obstante, debido a que la percepción de la calidad está decayendo y los tiempos de espera están aumentando, los pacientes optan cada vez más por contratar pólizas de seguros privados. En el ámbito de la educación, el país ha logrado el acceso prácticamente universal a la educación primaria y secundaria para las niñas y los niños, así como niveles muy elevados de inscripción en el nivel terciario (superiores al 50%). Sin embargo, la retención escolar supone un desafío importante, por ejemplo, en 2017 la tasa de deserción fue de 19.2% y de 13.6% para

1 Para más detalles, incluidas las referencias, véase el Documento de enfoque para esta CPE (RE-535).

2 Unidad de Inteligencia del The Economist, datos anuales, 2018.

3 Todos los importes se expresan en dólares estadounidenses (US\$), a menos que se indiquen claramente con CRC (colones costarricenses).

4 Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial, 2017.

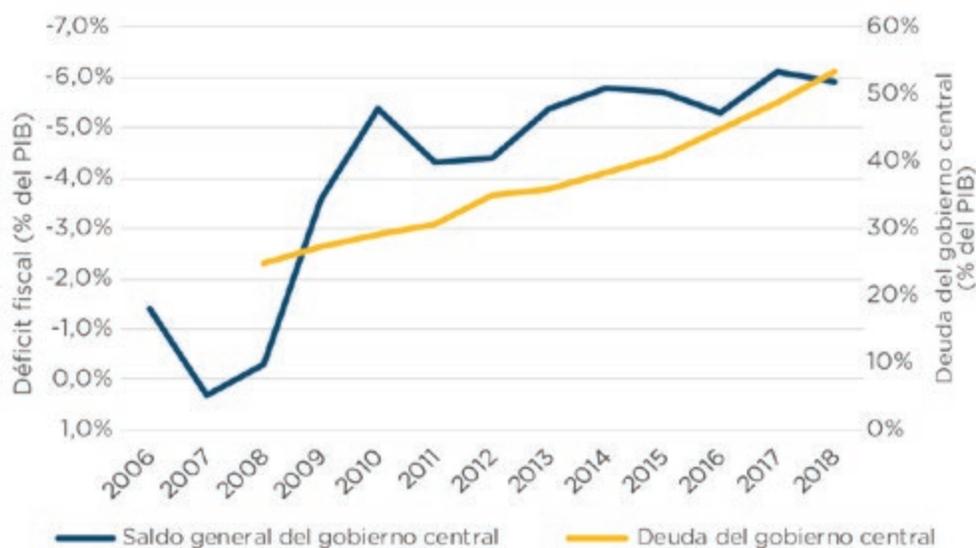
el 7º y 8vo grado respectivamente.⁵ A pesar del gasto elevado, los resultados en educación son deficientes y el sistema educativo no está satisfaciendo las necesidades del sector privado.

- 1.3 La situación fiscal se ha deteriorado considerablemente debido a la falta de reformas significativas hasta 2018. El país tuvo un presupuesto en general equilibrado hasta 2008, sin embargo, desde 2010, el déficit global del gobierno central ha sido en promedio más del 5% del PIB (Gráfico 1.1), principalmente debido a un aumento en los gastos corrientes. En consecuencia, la relación deuda pública-PIB se ha más que duplicado desde 2008, a un estimado de 53,5% en 2018. Incluso después del impacto del ajuste fiscal aprobado recientemente, la relación de deuda seguirá aumentando, alcanzando su máximo en 61,5% en 2023⁶. A su vez, esta situación ha limitado el margen del gobierno para financiar inversiones necesarias⁷. La calificación crediticia de Costa Rica también se deterioró en los últimos años,⁸ específicamente debido al alto nivel de deuda, la falta de reformas tributarias y el debilitamiento de las finanzas públicas. Una estrategia de reforma más integral, incluyendo las reformas estructurales, ayudaría a lograr la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

Gráfico 1.1

Costa Rica: el aumento del déficit fiscal y la deuda

Fuente: Informes de consulta del personal del Artículo IV del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Central de Costa Rica (BCCR).



- 1.4 A pesar de las mejoras, la desigualdad y la pobreza estructural todavía afectan a una parte de la población. El coeficiente de Gini (0,49 en 2016), refleja un nivel significativo de desigualdad en

5 Indicadores del Sistema Educativo Costarricense. Ministerio de Educación de Costa Rica, 2017.

6 FMI, Declaración Final de la Visita del Personal, febrero 25, 2019.

7 El diferencial de los swaps de incumplimiento de crédito subió 63 puntos básicos (bps, por sus siglas en inglés) en el 4.º trimestre de 2018, el mayor salto para cualquier país de ALC. Para 2018 en su conjunto, el diferencial aumentó de 155 bps a 400 bps.

8 Standard & Poor's (S&P) rebajó la calificación crediticia a largo plazo de BB a BB- (con perspectiva negativa) en febrero de 2016, y luego a B+ (con perspectiva negativa) en diciembre de 2018. Moody's rebajó la calificación crediticia de Ba2 a B1 (con perspectiva negativa) en diciembre de 2018. Fitch rebajó la calificación crediticia de BB a B+ en enero de 2019 (con perspectiva negativa).

Costa Rica, cerca del promedio de ALC (0.48 en 2016). La tasa de pobreza se redujo levemente desde 2010, pero se mantuvo alrededor del 20% en 2017, (según la definición nacional), y la tasa de pobreza extrema es de 5,7%. La pobreza afecta especialmente a los habitantes de zonas rurales (24%), así como a las mujeres, los pueblos indígenas y los afrodescendientes. El desempleo, inferior al 5% antes de la crisis financiera mundial de 2008, superó el 10% en 2011 y se ha mantenido persistentemente elevado desde entonces, en 2018 fue de 12%. Desde la crisis, el desempleo entre las mujeres ha tendido a ser aproximadamente 4 puntos porcentuales más alto y solo el 45% de las mujeres en edad activa participa en la fuerza laboral, en comparación con el 74% de los hombres el desempleo entre los jóvenes también es alto, superando el 20% desde 2010.

- 1.5 Si bien Costa Rica ha demostrado un notable liderazgo en temas ecológicos y climáticos, existen retos en cuanto a la contaminación del aire y del agua, la gestión de residuos sólidos y el desarrollo urbano. Costa Rica cuenta con sólidos antecedentes en numerosos aspectos ambientales, tales como su cubierta forestal (que abarca más del 52% del territorio), la biodiversidad, el 26% de la superficie del país está protegida por ley, y el compromiso del gobierno para lograr la neutralidad en emisiones de carbono (incluido en el sector de transporte). Al mismo tiempo, 25 de las 35 cuencas fluviales muestran niveles alarmantes de contaminación. El país también se enfrenta a amenazas como resultado de los desastres naturales inherentes a su ubicación geográfica, lo que exige medidas de preparación para casos de desastre y de mitigación. Asimismo, aún deben superarse desafíos en materia de gestión ambiental para prevenir efectos negativos en los residentes, los ecosistemas y, posiblemente, el turismo. Estos desafíos con respecto a los “asuntos marrones” (es decir, aquellos relacionados con los desperdicios y la contaminación) incluyen riesgos de contaminación de los recursos superficiales y subterráneos, la ocupación de zonas medioambientales sensibles a causa de la expansión urbana y en relación con la producción agrícola, y la eliminación de residuos. Por ejemplo, Costa Rica tiene el mayor uso de pesticidas en el mundo y ocupa el lugar 11° (y el más alto en ALC) en cuanto al uso más alto de fertilizantes⁹.
- 1.6 Las instituciones y el marco de políticas de bienestar de Costa Rica han posibilitado el acceso casi universal a muchos servicios públicos, pero los problemas en la calidad y la efectividad deben abordarse. El país ha logrado el acceso prácticamente universal a la electricidad, incluso en las zonas rurales, y casi toda la electricidad se genera a partir de fuentes renovables; no obstante, los precios a los consumidores finales son elevados, en comparación con los mercados más eficientes de ALC y los Estados Unidos. Costa

9 Para obtener más detalles, consulte el Anexo VII, Nota Sectorial: Gestión de Riesgos de Desastres y Medioambientales.

Rica también ha alcanzado un alto nivel de acceso a las redes de abastecimiento de agua, pero la cobertura de las redes de alcantarillado y aguas residuales es baja en comparación con países de niveles de ingresos similares de ALC, ya que menos de una quinta parte de la población tiene acceso al sistema de alcantarillado y solo el 8% de las aguas residuales recibe algún nivel de tratamiento.

- 1.7 Costa Rica posee una red vial densa, pero carece de carreteras de alta capacidad para mejorar la productividad de los sectores económicos clave. Costa Rica tiene una de las redes viales más densas de ALC, con 83 km de carreteras por cada 100 km², en comparación con 45 km en ALC, pero en su mayoría está constituida por vías cantonales (82% en 2016), y cuenta con solo 60 km de carreteras de alta capacidad. El tiempo y los costos de transporte siguen siendo un obstáculo importante para su competitividad, afectando a la agricultura y al turismo, además, la calidad de las carreteras se ve afectada por la baja inversión en mantenimiento. Existe fragmentación institucional, con muchos organismos que están a cargo de distintas áreas del sector transporte, además de que el marco jurídico y normativo es complejo e ineficiente.
- 1.8 El entorno empresarial ha mejorado; sin embargo, persisten dificultades estructurales. La clasificación de Costa Rica ha mejorado en el Índice de Competitividad Global, donde ha avanzado del puesto 54^º en 2013/2014 al puesto 47^º en 2017/2018 (en 2^º lugar en ALC, solo aventajada por Chile) y para el índice de *Doing Business*, Costa Rica ha mejorado considerablemente, del puesto 102^º en 2014 al 61^º en 2018. No obstante, en una encuesta realizada para el Informe de Competitividad Global, se indicaron como factores problemáticos la burocracia gubernamental ineficiente y una infraestructura inadecuada, pero también las altas tasas impositivas, el acceso al financiamiento y las normas laborales restrictivas. Los temas en los que obtuvo calificaciones bajas en el *Doing Business* incluyen: la resolución de la insolvencia, el cumplimiento de contratos, la apertura de un negocio y la protección de los inversionistas. Un desafío clave también es la economía dual de Costa Rica, con un sector de exportación altamente productivo que opera en las zonas de libre comercio, el cual no está suficientemente integrado, por ejemplo, a través de cadenas de valor, con el resto de la economía nacional, que posee una productividad mucho menor.
- 1.9 El crédito interno otorgado al sector privado ha crecido, pero los bancos públicos gozan de una participación predominante y de preferencias normativas. Los tres bancos más importantes son públicos, mientras que los 12 bancos privados más grandes otorgaron menos del 33% del crédito en 2016. Los bancos

privados están obligados a transferir una parte de sus depósitos a los bancos públicos y además se ven frenados por la falta de seguro de depósitos, lo que genera condiciones desiguales. Recientemente se implementaron varios cambios para ampliar el acceso al crédito para las PYMEs, entre los que se incluyen la creación en 2015 de un mecanismo de financiamiento de segundo nivel para emprendedores y PYMEs al que tienen acceso los bancos privados y públicos —Sistema de Banca para el Desarrollo, y la introducción de un sistema de garantías móviles en 2016. Sin embargo, las PYMEs aún enfrentan dificultades con la demora de hasta 20 días para la concesión de créditos y las tasas de interés reales inestables, -2% en 2007, 13,3% en 2012 y 9,2% en 2017. De acuerdo con los datos de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), los préstamos morosos incrementaron del 1,6% en marzo de 2017 al 2,5% en julio de 2018, lo que representa el nivel más elevado desde la crisis de 2008.

- 1.10 Costa Rica tiene ante sí un entorno difícil, tanto en el plano interno como externo. La fragmentación política, que se vio reflejada en las últimas dos elecciones presidenciales,¹⁰ y el marco institucional del país complican aún más la aprobación e implementación de reformas fundamentales para abordar los desafíos actuales¹¹. Las recientes huelgas también demuestran el creciente nivel de confrontación. Un elemento favorable es que las fuerzas políticas han manifestado su voluntad para llegar a un consenso nacional. Como un primer paso importante, la Asamblea Legislativa aprobó un plan de reforma fiscal en diciembre de 2018, con un rendimiento estimado de 3,5% al 4% del PIB en el mediano plazo. Una estrategia de reforma más amplia fortalecería aún más la sostenibilidad fiscal,¹² incluyendo una reforma de la gran cantidad de instituciones descentralizadas y desconcentradas¹³. En el plano internacional, el creciente proteccionismo comercial entre los socios más importantes de Costa Rica, el aumento de las tasas de interés internacionales y la migración en masa ocasionada por el conflicto desatado en Nicaragua agravan las presiones económicas, sociales y fiscales.

10 En 2014, por primera vez, un tercer partido sorprendentemente ganó las elecciones y tuvo que formar coaliciones dentro de la Asamblea Legislativa. Este partido ganó una vez más las elecciones en 2018, teniendo nuevamente minoría en la Asamblea.

11 Por ejemplo, el plan de reforma fiscal de 2012 aprobado por la Asamblea Legislativa fue posteriormente anulado por la Sala Constitucional tras una medida cautelar presentada por un legislador.

12 FMI: Costa Rica: Declaración final de una visita del personal, 18 de junio de 2018.

13 Actualmente el gobierno central solo controla el 40% de los gastos, ya que tiene poco control sobre las transferencias a las instituciones desconcentradas (100) y a las instituciones descentralizadas (35), lo que contribuye a la baja eficiencia del gasto. Para obtener más detalles, consulte la nota informativa sobre Situación macroeconómica y fiscal.



02

Prioridades de
desarrollo del país
y el Programa del
Grupo BID

A. Prioridades de desarrollo del país

- 2.1 Las prioridades de desarrollo de Costa Rica correspondientes al período de la evaluación se establecieron en 2014, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante” del gobierno. Estas prioridades incluían una visión de una sociedad equitativa y basada en el conocimiento, la innovación, la transparencia y el desarrollo sostenible. El plan se asentó en tres pilares: (i) crear las condiciones para el crecimiento económico, con lo cual se generarían más y mejores empleos; (ii) reducir la desigualdad y eliminar la pobreza extrema; y (iii) luchar contra la corrupción fortaleciendo la transparencia, la eficiencia y la efectividad del gobierno. Los pilares se sustentaron en dos temas transversales: promover una mayor participación ciudadana y lograr impactos locales y regionales.
- 2.2 El plan incluía varias prioridades temáticas y el mandato de que se debía evaluar en términos de diseño, procesos y resultados. En el plan se mencionaban numerosas temáticas, tales como el desarrollo comunitario, la competitividad, la energía y el transporte, la innovación tecnológica, la pesca y el turismo, y, en líneas generales, la promoción del bienestar humano y animal y la sostenibilidad ambiental. De conformidad con la Constitución Política de 2000, el plan se sometió a la evaluación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)¹⁴.
- 2.3 Tras las elecciones de 2018, el nuevo gobierno de Costa Rica identificó siete áreas prioritarias, que influirán en la próxima EP: (i) innovación y competitividad; (ii) infraestructura, movilidad y ordenamiento territorial; (iii) seguridad; (iv) salud y seguridad social; (v) educación para el desarrollo sostenible y la convivencia pacífica; (vi) estabilidad económica y crecimiento inclusivo; y (vii) desarrollo regional.
- 2.4 En preparación para la próxima EP, en el diálogo del BID con el país, se detectaron algunos desafíos fundamentales. En la conversación con funcionarios públicos en julio de 2018, el BID detectó, además de notables avances en numerosos aspectos, algunos desafíos importantes. Con respecto a las perspectivas de crecimiento, los desafíos incluyeron los riesgos macroeconómicos (en particular, el creciente desequilibrio fiscal), las limitaciones de infraestructura y capital humano, las fallas de mercado relacionadas con la información y la coordinación, y los altos costos de financiamiento. También se señalaron otros desafíos, como el alto grado de desigualdad, las

14 Plan Nacional de Evaluaciones, MIDEPLAN (2016).

elevadas tasas de desempleo (especialmente entre los jóvenes) y de pobreza, la vulnerabilidad al cambio climático, la inversión insuficiente en innovación y el deterioro de las condiciones de seguridad¹⁵.

B. Estrategia de País del Grupo BID, 2015-2018

- 2.5 La Estrategia de País se centró en cuatro prioridades generales: (i) apoyar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto; (ii) mejorar la calidad, la eficiencia y la sostenibilidad de la infraestructura productiva (centrándose en la energía y el transporte, y creando un espacio de diálogo para los servicios de agua y saneamiento); (iii) fortalecer la competitividad de las PYMEs; y (iv) fortalecer la acumulación de capital humano. La estrategia, aprobada a fines de 2015, contemplaba dos opciones, con financiamiento de préstamos de US\$736 a US\$1.031 millones, respectivamente. En la EP se reconocieron varios riesgos para su implementación, por ejemplo, riesgos institucionales, macroeconómicos y fiscales y desastres naturales.
- 2.6 Los objetivos habían de respaldarse con intervenciones transversales y a través del apoyo del sector privado. Las intervenciones transversales incluyeron el fortalecimiento institucional, la igualdad de género y diversidad, el cambio climático y la sostenibilidad ambiental. Asimismo, en la EP se reconoció la importancia del apoyo del sector privado, a través de su participación en infraestructura. Se admitió que para ello sería necesario introducir mejoras en el marco normativo de las APPs, que serían respaldadas por el Grupo BID, así como establecer posibles APPs en el ámbito de los servicios sociales (educación, salud y vivienda). También previó la participación del sector privado en transporte, eficiencia energética, líneas de financiamiento con fines ecológicos y energía renovable.
- 2.7 La matriz de resultados incluyó un conjunto de resultados previstos, pero ninguna meta específica. Entre los resultados previstos se incluyen el incremento de los ingresos tributarios y la mejora de la eficiencia en el gasto gubernamental, el aumento de la cobertura y la mejora de la eficiencia de los programas de reducción de la pobreza, la mejora de la calidad de las carreteras y los pasos fronterizos, una mayor generación de energía a partir de fuentes renovables, el incremento de los ingresos de las PYME, el aumento de las tasas de graduación de la escuela

15 Como conclusión, los desafíos se resumen en cinco áreas: (i) mejorar la equidad y la productividad del capital humano; (ii) subsanar las brechas en productividad y las diferencias regionales; (iii) mejorar la infraestructura para optimizar la competitividad; (iv) fortalecer la resiliencia y sostenibilidad ambientales; y (v) asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

secundaria, y medidas para mejorar los sistemas fiduciarios y de gestión del país. Algunos indicadores en la matriz de resultados estaban en un nivel tan general que fue difícil determinar cómo el programa de país del Grupo BID pudo afectarlos, en otros casos, podría decirse que las actividades y los indicadores de resultados relacionados no abordaron algunos de los desafíos claves en los sectores¹⁶.

C. Cartera de operaciones del Grupo BID, 2015-2018¹⁷

2.8 Desde enero de 2015, el Grupo BID ha aprobado un total de US\$671,5 millones a través de 63 operaciones nuevas,¹⁸ cuatro préstamos SG (US\$464 millones, la mayor parte de los cuales se destinaron a tres proyectos de energía y transporte) y 26 garantías y préstamos NSG (US\$196,6 millones, con 15 operaciones en mercados financieros, 8 de ellas en financiamiento para comercio). También hubo 33 CTs y financiamientos no reembolsables por valor de US\$10,8 millones en numerosos sectores (reforma y modernización del estado, sostenibilidad urbana, inversión social, medio ambiente y desastres naturales, ciencia y tecnología, y transporte, entre otros).

2.9 Las aprobaciones SG de 2015 a 2018 estuvieron por debajo del escenario de financiamiento previsto y fueron menos de la mitad de lo aprobado de 2011 a 2014. Asimismo, las aprobaciones NSG durante la EP actual fueron de aproximadamente un tercio de las aprobadas en la EP anterior (Cuadro 2.1). Las aprobaciones con garantía soberana descendieron de US\$1.053 a US\$475 millones, con disminuciones en casi la totalidad de la cartera (p. ej., en particular, en transporte, educación e inversión social). El total de préstamos aprobados estuvo en 37% por debajo del extremo inferior de la dotación prevista para préstamos. La débil situación fiscal del país contribuyó a la caída abrupta, en particular desde que no procedió el PBL previsto que se consideró en 2016, en parte debido a que en ese tiempo el país no implementó las reformas fiscales requeridas. Las

16 Por ejemplo, el elevado costo de la energía también fue un asunto clave, pero no fue abordado, y pese al hecho de que el predominio de los bancos estatales es un reto en el sector financiero, el indicador solo abordó el financiamiento a las PYME por bancos públicos, y no por bancos privados.

17 El período de la estrategia abarca también las operaciones realizadas durante el período de transición (2014).

18 OVE utilizó el 30 de septiembre de 2018 como fecha límite para la inclusión en la cartera. Después de eso, se aprobaron dos operaciones sin garantía soberana (12453-01, US\$14 millones y 12274-01, US\$12,1 millones), así como dos CT (CR-T1198, US\$20,000 y CR-T1159, US\$210.000). Además, BID Lab aprobó 13 operaciones por US\$8,5 millones durante el período de evaluación y tuvo una cartera heredada de 8 operaciones por US\$4,3 millones; la mayoría de ellas se destinaron para el sector privado y el desarrollo de PYME (11. 52%) y educación (3. 14%). Consulte el Anexo II para obtener más detalles.

aprobaciones sin garantía soberana descendieron de US\$461 a US\$160 millones, principalmente debido a la disminución de las aprobaciones de los IFs y el transporte. La difícil situación económica también limitó la demanda de operaciones sin garantía soberana. Sin embargo, en parte el descenso fue también debido a las nuevas normas establecidas por la SUGEF para reducir el riesgo sistemático, las cuales hicieron que la exposición del dólar sea más costosa para los IFs (agregando un requisito de reserva del 1,5% en 2016), limitando la demanda de préstamos en dólares de BID Invest (las aprobaciones disminuyeron de US\$360 a US\$120 millones).

Cuadro 2.1. Importe aprobado por el Grupo BID y operaciones por período

	Préstamo SG		Financiamiento no reembolsable SG		CT SG		Préstamo NSG		Garantía NSG		SG+NSG	
	#	Monto (millones de US\$)	#	Monto (millones de US\$)	#	Importe (millones de US\$)	#	Monto (millones de US\$)	#	Monto (millones de US\$)	#	Monto (millones de US\$)
2015-2018	4	464,0	1	1,5	32	9,4	24	193,3	2	3,3	63	671,5
Cartera heredada	10	1.737,0	1	20,0	12	6,5	26	650,1			49	2.413,5
Total	14	2.201,0	2	21,5	44	15,8	50	843,4	2	3,3	112	3.085,0

Fuente: Elaboración de OVE a partir de las bases de datos del Grupo BID. Incluye los importes originales aprobados.

2.10 La cartera sujeta a evaluación incluye una cartera heredada de 49 operaciones por valor de US\$2.413,5 millones¹⁹. En lo que respecta al financiamiento SG (US\$1.763,4 millones), incluye principalmente préstamos para infraestructura (US\$810 millones en transporte, US\$500 millones en energía y US\$73 millones en agua y saneamiento) y sectores sociales (US\$167,5 millones en educación y US\$132,4 millones en inversión social), además de 13 CTs y financiamiento no reembolsable. Con respecto al financiamiento NSG, incluye 26 préstamos por valor de US\$650 millones, también destinados principalmente a los IFs (US\$388,5 millones), aunque también a los sectores de energía (US\$200 millones), transporte (US\$53 millones) y préstamos directos a empresas (US\$8,6 millones).

2.11 El CPE anterior de Costa Rica (RE-472-3) abarcó la EP 2011-2014 e incluyó tres recomendaciones, que fueron refrendadas por el Directorio Ejecutivo del BID: (i) buscar profundizar el apoyo del Banco al diálogo para la formulación e implementación de políticas públicas, potencialmente incluyendo el ámbito

19 Véase el Prefacio para una definición de cartera heredada.

fiscal, innovación y desarrollo productivo local;²⁰ (ii) apoyar al país en la búsqueda de opciones para atraer inversión privada a través de APPs, particularmente en infraestructura; y (iii) asistir al país en el refuerzo de capacidades de gestión pública, particularmente en las áreas relacionadas con la ejecución de proyectos, adquisiciones y gobierno digital²¹.

20 La Administración del BID coincidió parcialmente con esta recomendación y destacó la importancia de que el Banco también participe a través de operaciones de inversión.

21 En su última validación de OVE la implementación del plan de acción, que, sin embargo, es solo documental, OVE calificó de “parcial” la ejecución de las recomendaciones 1 y 2 en dicho plan y de “sustancial”, la aplicación de la recomendación 3. Es decir, ninguna se calificó como implementada de forma “total”. Si bien se consideró que la ejecución del plan de acción en lo que respecta a las recomendaciones 1 y 3 avanza “según lo previsto”, esto no fue así en el caso de la recomendación 2, que tampoco incluía acciones u objetivos bien definidos.



03

Pertinencia,
implementación y
sostenibilidad del
programa de país

A. El programa de país en general

- 3.1 **Pertinencia:** En general, la EP y el programa del país del Grupo BID estaban bien alineados con las estrategias de desarrollo del país (tal como se expresa en el PND 2015-2018). Las prioridades del Grupo BID en la EP (párrafo 2.3 y Cuadro IV.1 en el Anexo II) estaban bien alineadas con el PND, y en el caso de algunos proyectos más antiguos, con los PND anteriores (pero seguían siendo pertinentes ampliamente hasta la fecha). Aunque naturalmente el programa de país no cubrió todas las áreas del PND, sí abordó una amplia variedad de ellas (ver notas sectoriales en Anexos III-X para obtener más detalles). La EP y el programa del país también abordaron los principales desafíos en el desarrollo del país, identificados por el BID y otras instituciones²². Por monto aprobado, la alineación se realizó particularmente con la prioridad en infraestructura, seguida por la competitividad de las PYMEs y, para la cartera heredada, con el fortalecimiento del capital humano. La prioridad del Grupo BID de apoyar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto es evidenciada por un número de CTs que proporcionaron aportes valiosos. Sin embargo, no se asignó casi ningún recurso financiero para apoyar esta prioridad (Cuadro IV.1 en el Anexo II), debido a que no fue factible dar otro tipo de apoyo, ya que Costa Rica no implementó las reformas necesarias sino hasta finales del 2018. Las cantidades (pequeñas) destinadas a operaciones que no estaban alineadas se concentraron principalmente en préstamos NSG para apoyar el financiamiento de viviendas²³.
- 3.2 Sin embargo, el programa de préstamos se centró más en abordar las necesidades de inversión específicas que las cuestiones estructurales más amplias. Como lo determinó el CPE anterior, el programa del país del Grupo BID se enfocó relativamente más en las necesidades de inversión que en abordar cuestiones estructurales. Los ejemplos incluyen la financiación de una planta de energía, en lugar de abordar las cuestiones reglamentarias y de competencia en el sector; la financiación de escuelas, en lugar de abordar algunas de las cuestiones relacionadas con los gastos elevados en educación, pero con resultados

22 Por ejemplo, el Banco Mundial en su Diagnóstico Sistemático de País de 2015 (*El Modelo de Desarrollo de Costa Rica: De Bueno a Excelente*) llegó a conclusiones similares sobre los desafíos clave, indicando, entre otros, las crecientes presiones fiscales, la importancia de la modernización del estado, la creciente desigualdad, en parte debido a la doble estructura económica y el desfase de capacidades y costos elevados (por ejemplo, de la mano de obra y la electricidad y las reglamentaciones estrictas), un déficit emergente y significativo en infraestructura, la necesidad de una mayor participación del sector privado, y finalmente los retos sobre la sostenibilidad (fiscal, medioambiental y social).

23 US\$30 millones entre las aprobaciones de 2015-2018 y US\$40 millones en la cartera heredada.

débiles; financiamiento a bancos, incluidos los bancos estatales dominantes, en lugar de abordar la cuestión de las desiguales condiciones de competencia en el sector. Sin embargo, varias CTs apoyaron el fortalecimiento de las instituciones y las CTs en el área de reforma y modernización del estado se centraron en las muy necesarias reformas para reforzar los ingresos y la eficiencia del gasto del gobierno.

3.3 Instrumentos: Un cambio de préstamos a CTs, y un enfoque en la implementación. En comparación con el período de la estrategia anterior, el volumen de aprobaciones (principalmente en la forma de préstamos) disminuyó de manera significativa. De 2011 a 2014, el BID aprobó CTs en Costa Rica con un valor en promedio de 1,7% de los importes de los préstamos aprobados, aproximadamente en línea con el Departamento de Países de Centroamérica o CID (1,9%) y el BID (1,3%). Pero de 2015 a 2018, las CTs para Costa Rica aumentaron considerablemente a 2,7% de los importes de los préstamos aprobados, muy por encima del promedio de CID (1,0%) y el BID (1,9%). La mayoría de las CTs aprobadas durante el período de la EP se concentró en fortalecer las agencias ejecutoras y mejorar la implementación de los proyectos²⁴. Considerando las dificultades del gobierno para resolver la difícil situación fiscal y los problemas de implementación (véase más abajo), pareció ser un cambio apropiado por parte del BID, sin embargo, una relación CT/préstamo, tan alta, aproximadamente 2-3 veces el margen de los préstamos (0,8-1,15% durante el período), reduce la rentabilidad del programa de país para el BID. La única área donde los instrumentos se están volviendo menos relevantes, es el caso de las líneas de crédito NSG para los IF, dada la disminución del apetito de los IF para tomar préstamos en divisas, y los cambios regulatorios que limitan dichas obligaciones.

3.4 La coordinación entre el BID Invest y el BID fue limitada durante el período de evaluación; sin embargo, se están haciendo esfuerzos para crear sinergias e integrar más las operaciones de BID Invest con el programa del país. Aunque en 2016, BID Invest elaboró un informe de selectividad estratégica, para identificar las brechas sectoriales y priorizar las áreas en las que el sector privado podría participar en el programa del país, este documento apenas se utilizó para guiar las intervenciones aprobadas en el país durante el período. Sin embargo, en entrevistas realizadas por OVE, el personal de BID Invest y la Oficina del País (COF, por sus siglas en inglés) expresaron que se están realizando esfuerzos para crear una mayor sinergia entre ambas secciones del Grupo BID. Por ejemplo,

²⁴ Por ejemplo, la mayor parte de los fondos en el marco del Programa para Países Pequeños y Vulnerables (GN-2616-2), para el cual Costa Rica es elegible, se utilizaron en consultoría a corto plazo para mejorar la preparación o ejecución de los proyectos (40% de US\$1,2 millones), seguido por la identificación de proyectos y los estudios de conceptualización (28%).

hay una nueva versión de la matriz de selectividad estratégica, que será publicada en 2019, elaborada con una metodología más sólida, la cual pretende actuar como un documento de orientación para futuras operaciones de BID Invest. Además, BID Invest ahora está participando en las evaluaciones iniciales de las EP y en la elaboración de otros documentos relevantes para el país, tales como los Desafíos de Desarrollo del País y los documentos del marco del sector.

- 3.5 A pesar de la disminución en su cartera de préstamos, el BID siguió siendo el principal socio de desarrollo para Costa Rica en términos de préstamos y CTs. El BID fue la institución financiera internacional con la mayor cantidad de aprobaciones para préstamos SG y CTs, tanto en el monto como en cantidad. De 2015 a 2018, el BID aprobó un total de 4 préstamos SG (por US\$464 millones) y 35 CTs (por US\$11,1 millones). Durante el mismo período, el Banco Mundial solo aprobó un préstamo en el sector salud por US\$420 millones y una CT. El Banco Centroamericano de Integración Económica aprobó 4 préstamos para agricultura, agua y saneamiento, e inversión social por US\$249 millones y JICA aprobó un préstamo en el sector de energía por US\$229 millones (Gráfico II.1, en el Anexo II)²⁵. El rol del BID fue particularmente importante dada la baja inversión del gobierno en infraestructura y debido a que el gobierno no ha emitido bonos en los mercados internacionales desde 2015, en parte debido al deterioro de las calificaciones crediticias y al aumento de los diferenciales.
- 3.6 De manera similar, BID Invest fue la institución financiera internacional con mayor cantidad de aprobaciones NSG durante el período (Gráfico II.2, en el Anexo II). BID Invest²⁶ aprobó 18 operaciones por US\$160 millones, principalmente préstamos para IFs (US\$120 millones), pero también préstamos corporativos y proyectos de infraestructura. La Corporación Alemana de Inversiones aprobó siete operaciones (US\$148 millones), la Corporación Financiera Internacional aprobó cuatro (US\$135 millones), la Corporación para Inversiones Privadas en el Extranjero aprobó cuatro (US\$110 millones) y la Compañía de Finanzas para el Desarrollo de los Países Bajos aprobó tres (US\$45 millones). Los préstamos de otras instituciones, al igual que los de BID Invest, también se centran en los IFs, con frecuencia a las mismas entidades apoyadas por el Grupo BID, y en general para los mismos fines, principalmente el apoyo a las PYMEs y, en algunos casos, hipotecas. Hay pocas

25 El Banco de Desarrollo de América Latina no aprobó ni operaciones con garantía soberana ni operaciones sin garantía soberana para Costa Rica durante el período de esta CS.

26 BID Invest en este caso también se refiere a todas las operaciones NSG aprobadas por el BID y la CII.

instituciones financieras internacionales que proporcionan fondos directamente a las empresas en el sector privado en Costa Rica o para proyectos de infraestructura.

3.7 A juzgar por el tamaño y la composición del programa, y la retroalimentación de las contrapartes del gobierno, el BID fue relevante en Costa Rica. En comparación con otros bancos multilaterales de desarrollo, el BID todavía tiene un programa importante en Costa Rica y el programa también estaba alineado con las necesidades y prioridades de desarrollo del país, como se ha expresado en los PND sucesivos. La retroalimentación de las contrapartes entrevistadas por OVE también fue claramente positiva, destacando en especial la capacidad técnica del BID y su disposición para apoyar a las agencias ejecutoras, a menudo con CTs para apoyar la implementación de los proyectos. Por ejemplo, el asesoramiento en las áreas de sostenibilidad fiscal y para mejorar la eficiencia del gasto fue altamente valorado, incluso si no todo fue implementado en el gobierno anterior.

3.8 **Implementación y resultados:** En comparación con el período de la EP anterior, el costo de la preparación de proyectos permaneció estable, mientras que el costo de la ejecución de proyectos aumentó. El costo de preparación por millones de dólares aprobados se mantuvo en alrededor de US\$1.450, por debajo del promedio de los países de Centroamérica y del Banco (Cuadro 3.1). Los costos de ejecución por millón de dólares desembolsado (alrededor de US\$11.000) fueron mucho más altos que para los países de Centroamérica y el BID, pero la tasa de crecimiento de los costos fue mucho menor (Cuadro 3.2).

Cuadro 3.1. Costo promedio de preparación de préstamos de inversión por millones de US\$ aprobados

Área	2011-2014	2015-2018	% de cambio
Costa Rica	1.460	1.453	0%
CID	1.959	2.375	21%
BID	2.954	3.280	11%

Cuadro 3.2. Costo promedio de ejecución de préstamos de inversión por millones de US\$ desembolsados

Área	2011-2014	2015-2018	% de cambio
Costa rica	10.712	11.339	6%
CID	6.300	9.026	43%
BID	8.149	9.434	16%

Fuente: OVE, con base en las bases de datos del BID. No incluye los programas y los préstamos basados en políticas.

3.9 El proceso de ratificación del gobierno y la débil capacidad de las unidades ejecutoras de implementación, dio lugar a largas demoras y pocos desembolsos. Muchos de los proyectos tuvieron períodos de implementación extremadamente largos, los cuales fueron aprobados con anterioridad al período de esta EP, pero incluso los proyectos aprobados al comienzo de este

período enfrentaron problemas similares. La línea de crédito condicional (CCLIP, por sus siglas en inglés) para proyectos de inversión ayudó a reducir los retrasos en un siguiente proyecto (Cantonal II), ya que no se requirió que se ratificará por separado.

3.10 Los plazos para la preparación y la implementación de los proyectos son muy largos, en parte debido al proceso de ratificación (Cuadro 3.3). Uno de los principales retos de la preparación de proyectos, es el tiempo que tomaron los préstamos de inversión desde la identificación hasta la aprobación (427 días) y luego desde la firma hasta la ratificación (469 días). Estos plazos también aumentaron significativamente durante el período de esta EP, pero basado solamente en dos operaciones²⁷. Costa Rica es uno de los ocho países de los países miembros prestatarios del BID cuyos proyectos financiados por organismos multilaterales requieren de ratificación legislativa, y entre los ocho, tiene el segundo plazo más largo para llegar a la ratificación. En promedio, un proyecto de inversión toma casi 3 años desde la identificación hasta el primer desembolso (pero el número de proyectos SG en Costa Rica es pequeño). Incluyendo las operaciones heredadas en el análisis de OVE, los complicados procesos de adquisición (11/13 proyectos), la débil capacidad de la agencia ejecutora (7/13) y el diseño inadecuado de proyectos (6/13) contribuyeron a los desafíos en la implementación.

Cuadro 3.3. Tiempo de preparación: Costa Rica en comparación a otros países miembros prestatarios del BID que requieren ratificación legislativa

País	Perfil hasta la aprobación (días)		Aprobación hasta la ratificación (días)	
	2011-2014	2015-2018	2011-2014	2015-2018
Costa Rica	210	427	308	469
Bolivia	196	286	177	134
República Dominicana	174	274	319	370
El Salvador	221	142	436	
Haití	229	391	97	101
Honduras	210	187	151	160
Nicaragua	258	116	126	83
Paraguay	231	255	481	629

Fuente: OVE, con base en las bases de datos del BID. Observaciones: Costa Rica (2011-2014: 6, 2015-2018: 5, pero solo se incluyeron 2 proyectos ratificados); Bolivia (19,16); República Dominicana (12,6); El Salvador (10,4); Haití (32,13); Honduras (14,14); Nicaragua (19,13); Paraguay (15,13).

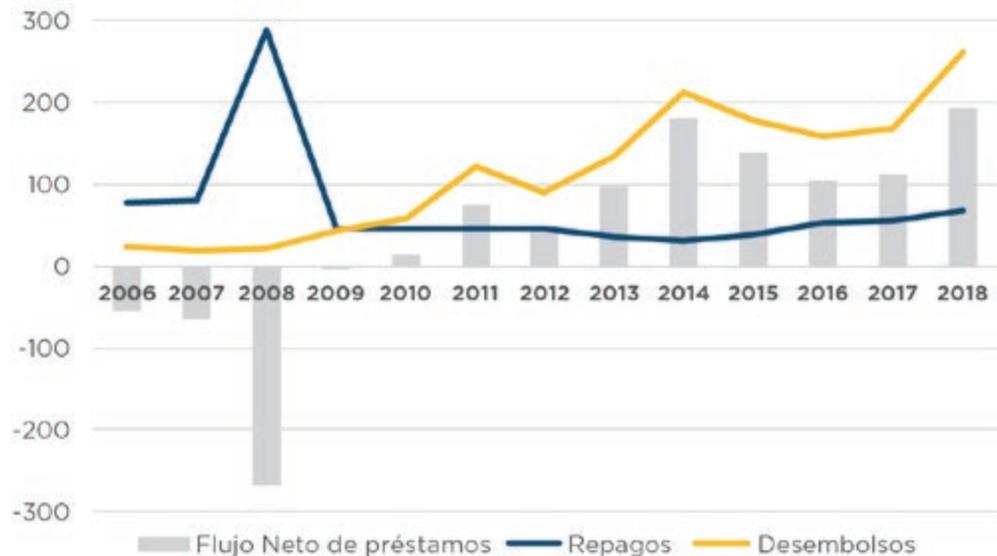
²⁷ Entre las aprobaciones de Costa Rica durante 2015-2018, se encontraba una subvención de inversión que no requiere de ratificación y dos operaciones que todavía no han sido ratificadas (una de ellas aprobada en 2015 que, si se incluye, aumentaría el plazo promedio).

3.11 El nivel de desembolsos fue mayor que en la EP anterior, resultando en un flujo neto positivo. Bajo el escenario base de financiamiento,²⁸ las aprobaciones y desembolsos anuales esperados se fijaron en US\$184 y US\$210 millones, respectivamente. Esto habría aumentado la deuda del país con el BID de 1,9% del PIB en 2015 a 2,4% en 2018 y de 14,2% a 14,6% como proporción de la deuda externa pública. Las aprobaciones y los desembolsos anuales fueron inferiores a los esperados, pero el monto desembolsado aumentó en comparación con el CPE anterior²⁹. El principal factor por el cual aumentaron los desembolsos fueron los esfuerzos del COF para fortalecer la capacidad del país para implementar los proyectos, con medidas para cada fase del ciclo del proyecto y para el entorno institucional³⁰. Los flujos netos de préstamos³¹ para Costa Rica fueron positivos durante todo el período (Gráfico 3.1) y la deuda del país con el BID aumentó del 1,4% del PIB en 2015 al 1,7% en 2018.

Gráfico 3.1

Flujos netos de préstamos SG, 2006-2018

Fuente: Elaboración de OVE a partir de las bases de datos del Grupo BID.



3.12 La sostenibilidad de varios proyectos está en duda, principalmente debido a un enfoque insuficiente en el mantenimiento y, en cierta medida, también debido a cambios en las prioridades del gobierno³². La razón más importante para las preocupaciones sobre la sostenibilidad fue la falta de enfoque en el mantenimiento (y a veces las preocupaciones acerca del financiamiento) para varias inversiones en infraestructura física. La sostenibilidad

28 Para lo cual no se asumieron cambios en la vía fiscal y el crecimiento continuo de la deuda del gobierno central.

29 En promedio, los desembolsos anuales fueron de alrededor de US\$140 millones entre 2011 y 2014 y de US\$192 millones entre 2015 y 2018, a pesar de que las aprobaciones de préstamos estaban muy por debajo del escenario esperado de financiamiento.

30 BID (2018). Preparación de una propuesta para fortalecer los programas públicos y/o proyectos de inversión de obras públicas en Costa Rica (ATN/OC-15916-CR).

31 Desembolsos menos repagos.

32 Para obtener detalles adicionales, consulte también las notas para el sector.

también era una preocupación para algunas CTs que fueron aprobadas hacia el final del gobierno anterior, pero ya no eran una prioridad para el nuevo gobierno.

B. Prioridad 1: apoyar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto

3.13 **Pertinencia:** En la primera prioridad, el BID proporcionó asesoría valiosa que ayudó al gobierno actual a formular su reforma fiscal, pero no proporcionó financiamiento. Este primer objetivo estratégico reconoció que el desafío macroeconómico más apremiante de Costa Rica era las restricciones fiscales. En esta área, el BID apoyó al gobierno mediante cuatro CTs,³³ una operación heredada (fortalecimiento de las instituciones fiscales – CR-T1097) y tres aprobadas durante el ciclo de esta EP (Presupuesto para resultados – CR-T1127; asistencia técnica para el Ministerio de la Presidencia – CR-T1135 y el intercambio de conocimientos sobre la facturación electrónica y los riesgos fiscales – CR-T1171). Todas las CTs estuvieron alineadas con el PND y las necesidades del país. El BID también avanzó en conversaciones sobre un PBL, con el cual se había previsto las tan necesarias reformas para fortalecer las finanzas públicas, pero este proyecto no llegó a materializarse, debido a que la reforma fiscal solo se aprobó en diciembre de 2018. Con relación a los resultados esperados, los ingresos fiscales aumentaron levemente de 13,2% del PIB a 13,4% entre 2014-2017. Debido a la falta de información, no fue posible verificar el aumento en la eficiencia de los programas de reducción de la pobreza (Cuadro 3.4).

Cuadro 3.4. Objetivos de la EP en apoyar la sostenibilidad fiscal y eficiencia del gasto

Resultados esperados	Indicadores	Línea de base	Último disponible
Aumento de los ingresos fiscales	Ingresos fiscales con respecto al PIB	13,2% del PIB (2014) Ministerio de Finanzas, anual	13,4% del PIB (2017) Ministerio de Finanzas, anual
Aumenta la eficiencia de los programas de reducción de la pobreza	Costo fiscal de las fugas en los programas de reducción de la pobreza	0,5% del PIB (2013), Ministerio de Finanzas, anual	N. D.

Fuente: Elaboración de OVE y estrategia de país del Grupo BID 2015-2018. N.D. No disponible

3.14 **Implementación y resultados:** Las CTs enfrentaron desafíos en la implementación, no procedió el PBL previsto y las operaciones en otras áreas no se enfocaron en los cambios estructurales. Muchas CTs enfrentaron desafíos en la implementación (debido

³³ Una quinta CT (heredada) en el marco de la reforma del estado, Mejora del entorno empresarial (CR-T1105), también fue relevante dada las necesidades del país, pero estaba alineada con la mejora de la competitividad de las PYME.

principalmente a los cambios de personal),³⁴ y el PBL no procedió³⁵, ya que, si bien algunas reformas fueron aprobadas por el gobierno anterior (por ejemplo, las pensiones judiciales), la reforma fiscal principal fue aprobada por el gobierno actual apenas en diciembre de 2018. Sin embargo, es importante señalar que el asesoramiento que el BID brindó en este ámbito, tanto en el contexto de las CTs como en la preparación de los préstamos, fue considerado muy relevante y útil por las contrapartes del gobierno que fueron entrevistadas por OVE. De hecho, las reformas fiscales que se aprobaron recientemente por la Asamblea Legislativa están en línea con ese asesoramiento. Las operaciones en otras áreas se enfocaron principalmente en infraestructura física, pero hicieron relativamente poco para fomentar reformas estructurales que mejorararan la eficiencia del gasto (véanse las secciones sobre infraestructura y los sectores sociales).

3.15 Sostenibilidad fiscal y eficiencia del gasto: La implementación de la recientemente aprobada ley de fortalecimiento de las finanzas públicas, será un paso importante en la dirección correcta, pero se deben realizar más esfuerzos para fortalecer la eficiencia en la prestación de servicios. Existe un amplio acuerdo entre los encargados de formular políticas y el sector privado en que las reformas previstas por la ley³⁶ son muy importantes, pero que reformas adicionales, en particular el aumento de la eficiencia del gasto y la rendición de cuentas para los resultados en muchas áreas, incluyendo la reducción del número de instituciones públicas descentralizadas y desconcentradas, serían deseables.

C. Prioridad 2: mejorar la calidad, la eficiencia y la sostenibilidad de la infraestructura productiva

3.16 Pertinencia: La mayor cantidad de recursos que el BID aportó se fueron para esta área y las operaciones fueron relevantes. El objetivo de atraer más inversiones privadas a través de las APPs también fue relevante. Durante el ciclo actual de la EP, esta área prioritaria incluyó 5 préstamos de inversión por

34 Para obtener más detalles, consulte el Anexo III, Nota Sectorial: Situación Macroeconómica y Fiscal.

35 Se ha preparado y aprobado un documento de perfil del proyecto.

36 Las reformas incluyen la sustitución del impuesto sobre las ventas con un impuesto sobre el valor agregado y la eliminación de la mayoría de las exenciones, la ampliación de la base del impuesto sobre la renta, el aumento del impuesto sobre las ganancias de capital, la reforma de la remuneración de los empleados públicos, y la inclusión del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) en el mandato de gastar 8% del PIB en educación. Asimismo, la ley establece normas fiscales que impondrían límites más estrictos sobre el gasto y el déficit a medida que aumenta la deuda gubernamental.

US\$460,8 millones (3 préstamos SG por US\$444 millones y 2 préstamos NSG por US\$16,8 millones), en particular en el sector de transporte y energía. Dado el largo ciclo de proyectos de inversiones en infraestructura, muchos de los proyectos aprobados en la EP del ciclo anterior (o algunos aprobados incluso antes) siguen siendo relevantes para el logro de este objetivo. En las APP, la EP previó que el Grupo BID “apoyaría al país en el fortalecimiento institucional necesario para desarrollar las APPs y en la promoción de la utilización de este instrumento en proyectos específicos”. Este objetivo también fue relevante, teniendo en cuenta los objetivos de mejorar la eficiencia en la prestación de servicios y la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, ningún objetivo específico relacionado con las APPs se incluyó en la matriz de resultados.

- 3.17 **Implementación y resultados:** En general, el programa sufrió muchas debilidades: insuficiente preparación de los proyectos, retrasos y aumento de los costos en la implementación, y preocupaciones acerca del mantenimiento. En los párrafos siguientes, se abordarán los detalles por sector, pero los temas transversales incluyen la insuficiente preparación de los proyectos y los retrasos debido a los largos períodos de ratificación, los cuales implican cambios significativos subsiguientes en el diseño de los proyectos y tendrán como resultado demoras considerables y costos superiores a los previstos. Las unidades de implementación de proyectos, con frecuencia, fueron débiles, y además no tenían los incentivos apropiados para la implementación eficiente de los proyectos (dado que su trabajo terminaría al final del proyecto).
- 3.18 La **sostenibilidad** de la infraestructura pública se ve comprometida, ya que la adquisición e implementación de las inversiones no están guiadas por objetivos de eficiencia y carecen de mecanismos de rendición de cuentas para los resultados. A través de los sectores de infraestructura, hay evidencia que demuestra la falta de incentivos para la eficiencia en las agencias gubernamentales y en el diseño de las unidades ejecutoras de proyectos (PEU, por sus siglas en inglés), lo que compromete el logro de los resultados y la sostenibilidad a largo plazo. En el sector de **energía**, los costos elevados, la falta de enfoque en la eficiencia y las pérdidas recientes de la empresa dominante, Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), podrían afectar a la sostenibilidad. Para abordar estos problemas, probablemente sería necesario llevar a cabo cambios profundos en los acuerdos institucionales. En el sector de **transporte**, para la inversión en la red nacional de carreteras, el costo por km es muy elevado en

comparación con el promedio regional³⁷ y el hecho de que los contratos de mantenimiento por estándares de servicio no se pudieron implementar, podría poner en peligro la sostenibilidad de los proyectos. En una de las carreteras principales ya existen algunos problemas visibles después de solo dos años de operación. Sin embargo, en la red vial cantonal, se realizaron programas piloto prometedores mediante la utilización de estándares de servicio. En el sector de **agua y saneamiento**, los beneficios del proyecto de saneamiento, financiado por el BID en San José, probablemente solo pueden obtenerse si hay inversiones adicionales importantes a largo plazo en el sector, en particular para conectar la red que el BID está construyendo actualmente hasta la planta de tratamiento, y para garantizar que los hogares se conecten a la red de manera efectiva. Esto requerirá una planificación cuidadosa, la adquisición de los derechos de paso para los conectores principales y recursos adicionales significativos. Centrarse solo en el desembolso rápido de los componentes que puedan ser financiados por el BID en la actualidad no resultará en beneficios tangibles, y el enfoque para el BID y el gobierno deberá estar en un plan realista con objetivos claros, expresados en cuántos hogares o personas pueden conectarse efectivamente al tratamiento adecuado. En el sector de **gestión de recursos naturales**, el proyecto para aumentar el atractivo del sistema de zonas protegidas para el desarrollo del turismo y del sector privado, debe ser sostenible, ya que también genera ingresos para la institución ejecutora. Según lo reportado, el financiamiento de inversiones adicionales para la infraestructura de parques de entidades externas se había suministrado con base en la experiencia del proyecto, pero las restricciones fiscales podrían limitar el financiamiento futuro de entidades gubernamentales. El establecimiento de una aceptación más amplia de la importancia de la gestión de las zonas protegidas con un enfoque sobre el uso por parte de los turistas y la búsqueda de inversiones para reforzar el atractivo de las grandes áreas protegidas frente a las áreas naturales de gestión privada, siguen siendo un reto y las alternativas de procesos de dotación presupuestaria podrían ofrecer mejores incentivos para que los administradores de los parques aumenten el atractivo de sus parques.

3.19 **Energía:** Las operaciones fueron relevantes, pero hicieron poco para abordar los principales problemas estructurales de la eficiencia y la sostenibilidad. La mayor parte del volumen de operaciones de energía, dos préstamos SG (CR-L1009 en 2007 y CR-L1049 en 2012) por US\$500 millones y un préstamo

³⁷ El costo promedio por km de pavimento de asfalto para dos carriles en Costa Rica es de US\$1,4 millones y US\$0,8 millones en la región, una parte de este costo es explicado por el costo de vida del país.

NSG por US\$200 millones (CR-L1056), fueron aprobados antes de 2015, los cuales apoyaron principalmente el proyecto de energía Reventazón y llegaron a materializarse durante el período de esta EP. En 2014, el BID también aprobó dos CTs para energía renovable³⁸. Estos proyectos estuvieron alineados con los objetivos del PND anterior del gobierno (2011-2014), para aumentar el suministro eléctrico con el fin de mantener el ritmo con la creciente demanda de electricidad, mediante el uso de fuentes limpias y renovables³⁹. Sin embargo, como señaló el CPE anterior de OVE (RE-472-3), estos proyectos hicieron poco para fortalecer el marco institucional y regulatorio en el sector, para mejorar la eficiencia o promover la competencia en el mercado, incluyendo el aumento del número de productores independientes de energía, que también fueron objetivos estratégicos de la EP anterior (GN-2627)⁴⁰. Las operaciones del Grupo BID también hicieron muy poco para abordar el alto costo de la electricidad para los consumidores finales, lo cual es una restricción importante para las empresas privadas. Durante el período de esta EP, el BID aprobó en 2015 un Programa de energía renovable, transmisión y distribución de electricidad (CR-X1014), el cual incluyó un préstamo SG por US\$200 millones (CR-L1070), pero aún no se ha desembolsado. El BID también aprobó un préstamo NSG por US\$4,8 millones para una planta de cogeneración con biomasa (CR-L1071) y una CT para fortalecer la capacidad de gestión ambiental y social del ICE.

3.20 En energía, el objetivo principal de aumentar el uso de energía renovable para la producción de electricidad se logró incluso antes de que el proyecto apoyado por el BID iniciara operaciones. La EP indicó un valor de referencia del 88% de la producción de energías renovables para 2014 (Cuadro 3.5) y un objetivo de aumentar las energías renovables (pero sin objetivos específicos)⁴¹. Para 2015, es decir, antes de que se pusiera en marcha el proyecto Reventazón financiado por el Grupo BID, la producción de electricidad a partir de fuentes renovables ya había alcanzado casi el 100%. Esto fue, en parte, porque las proyecciones de la demanda de electricidad fueron muy optimistas, dado que la demanda se había mantenido prácticamente estable desde 2008. En retrospectiva, la pertinencia del proyecto Reventazón disminuyó por estas suposiciones optimistas de demanda.

38 Un análisis de las opciones para mejorar la gestión de la incorporación de las energías renovables (CR-T1113) y el apoyo para el proyecto para el desarrollo de energía geotérmica en Guanacaste (CR-T1117).

39 Siguieron a un proyecto anterior (Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión, CR-X1005) en el sector.

40 El proyecto Reventazón fue implementado por la empresa estatal dominante ICE.

41 No obstante, el Informe Anual de 2017 del ICE indica 83,4% para 2013, 79,0% para 2014, 98,7% para 2015, 97,1% para 2016 y 99,1% para 2017.

Cuadro 3.5. Objetivos de la EP en energía

Resultados esperados	Indicadores	Base (2014)	Último disponible
Se genera más energía a partir de fuentes renovables convencionales y no convencionales	Porcentaje de producción de energía renovable	88% renovable, 12% térmica (2014) ICE, anual.	99.7% renovable, 0,3% térmica (2017) Informe Anual de 2017 del ICE

Fuente: Elaboración de OVE y estrategia de país del Grupo BID 2015-2018.

3.21 GBID fue uno de los financiadores clave del proyecto hidroeléctrico más grande de Centroamérica, pero algunos objetivos clave de desarrollo, por ejemplo, hacer al ICE independiente del financiamiento público y una organización más eficiente, no se han materializado. Los proyectos SG con el ICE (CR-L1009 y CR-L1049) por un total de US\$500 millones, aprobados en 2007 y parcialmente implementados entre 2015 y 2018, han financiado inversiones estratégicas para la generación, transmisión y distribución de energía, incluido el 5% del Proyecto Hidroeléctrico Reventazón. Teniendo en cuenta el financiamiento a través de los préstamos SG y NSG, el Grupo BID financió aproximadamente US\$395 millones, una parte sustancial de este proyecto emblemático. Si bien estas inversiones han sido fundamentales para garantizar los niveles de cobertura y calidad del servicio, no se han logrado otros objetivos clave de desarrollo para hacer que el ICE sea una institución más eficiente, independiente del financiamiento público y que fomente la integración de Costa Rica en los mercados regionales de electricidad. Por el contrario, los estados financieros auditados muestran que las finanzas del ICE se han debilitado considerablemente desde 2017. El costo del Proyecto Reventazón (US\$4.500 por kilovatio instalado) fue el doble del promedio internacional, y una auditoría especial de 2018 detectó debilidades significativas en las evaluaciones de costos y riesgos;⁴² también se observa que los precios de la electricidad para los consumidores industriales en 2016 fueron 37% más altos que el promedio en Centroamérica; y la participación de Costa Rica en el mercado eléctrico regional ha sido menos importante que la de sus países vecinos, a pesar de las inversiones realizadas por el gobierno.

3.22 En retrospectiva, el Proyecto Hidroeléctrico Reventazón necesitaba un análisis más profundo de la viabilidad financiera y de los riesgos por parte de las autoridades costarricenses y los inversionistas. La decisión de construir el Proyecto Reventazón

42 Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR): Informe de auditoría de carácter especial acerca de la gestión del alcance y los costos del Proyecto Hidroeléctrico Reventazón. 21 de septiembre de 2018. Sin embargo, es importante señalar que el ICE apeló este informe (LaRepublica.net, 28 de septiembre de 2018).

en 2007 se tomó en un momento de alto crecimiento económico (6,1%), bajo déficit fiscal (0,5%) y alto crecimiento de la demanda de electricidad (5,4%)⁴³. A pesar de que esta condición favorable cambió en 2008, las autoridades gubernamentales mantuvieron la decisión de implementar el proyecto bajo la suposición de que la demanda de electricidad volvería a aumentar y se mantendría alta en el futuro próximo. Los prestamistas internacionales liderados por el Grupo BID estructuraron un proyecto de financiamiento para respaldar el proyecto a través de un fideicomiso para arrendar los activos nuevamente al ICE a cambio de pagos anuales fijos. La evaluación económica del proyecto por parte de prestamistas internacionales fue demasiado optimista al asumir que los beneficios del proyecto se verían justificados por el reemplazo de las centrales térmicas tomado como base un precio del petróleo de US\$100 por barril y el uso elevado de la capacidad de generación de la central. Todos los riesgos del proyecto se adjudicaron al ICE y, en última instancia, al Gobierno de Costa Rica como su principal accionista. Inicialmente, la capacidad de generación de la central se vio comprometida por varios meses para reparar las losas de acceso al aliviadero, que requirieron la reducción del nivel de agua en el embalse.

3.23 A pesar de la capacidad del ICE para implementar grandes programas de inversión y de la experiencia previa en préstamos con el BID, los proyectos sufrieron retrasos importantes. El Primer Programa de Desarrollo del Sector Eléctrico (CR-L1009) sufrió retrasos iniciales por un total de 32 meses: 17 para que la Asamblea Legislativa aprobara la ley de garantía y 15 para que el mismo ICE creara una unidad de gestión específica para el proyecto, y para elaborar el plan de acción para mejorar la gobernanza corporativa. La fecha de cierre se extendió otros 24 meses debido a retrasos en los contratos de construcción e instalación, y debido a problemas con la obtención de terrenos y permisos locales. El Programa de Desarrollo Eléctrico 2012-2016: Proyecto Reventazón (CR-L1049) le llevó solo dos meses porque no necesitaba de ratificación legislativa, y el proyecto fue elegible un año después de haber sido aprobado por el Directorio del BID. Sin embargo, la implementación del proyecto fue más lenta de lo previsto debido a retrasos técnicos en los contratos individuales y en la reasignación de recursos del préstamo, por lo que la fecha de cierre ya se ha extendido dos años, hasta octubre de 2019. No obstante, la primera puesta en operación del proyecto Reventazón fue relativamente a tiempo

43 La expectativa era un crecimiento de la demanda de 5,4% para el PND 2005-2009, cuando se aprobó inicialmente el proyecto Reventazón, en comparación con el crecimiento real de 3,05% entre 2006 y 2010, y 2,02% entre 2011 y 2014, de acuerdo con datos de CENCE.

(septiembre de 2016 frente a mediados de 2016 según el plan original), lo cual se atribuye a las sólidas capacidades técnicas y de gestión de proyectos del ICE.

3.24 El sector eléctrico necesita reformas institucionales y de políticas sustanciales para ser sostenible. El modelo actual del sector eléctrico ha generado un gran impacto en el desarrollo de Costa Rica, pero necesita reformas institucionales y de políticas importantes para sostener esos beneficios a lo largo del tiempo y para abordar los desafíos que enfrenta el país. Estos desafíos incluyen: una demanda que se espera sea plana para los próximos 10 años; un aumento de los costos operativos y financieros del ICE; un uso óptimo de la capacidad de generación de 3.530 MW, casi 100% renovable, mientras que la demanda máxima de energía fue de 1.692 MW en marzo de 2017; un aumento de la producción con generadores eólicos y solares independientes y de pequeña escala; desarrollo de generación de energía firme (geotérmica) en zonas ambientalmente sensibles para estabilizar la generación intermitente de proyectos hidroeléctricos, eólicos, solares y sin almacenamiento; inversiones constantes en transmisión y distribución para mantener y mejorar la calidad y estabilidad de los servicios de electricidad. Estas cuestiones han sido planteadas por la Contraloría General de Costa Rica en 2016, y por el BID en 2017, que exigieron al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y al ICE tomar medidas dentro de un plazo definido para comenzar a reformar el sector eléctrico para: garantizar que todos los proyectos de generación estén sujetos a un análisis riguroso para seleccionar los más eficientes para el sistema eléctrico nacional, revisar y ajustar la metodología para estimar la demanda de electricidad, y revisar y modificar la metodología para establecer las tarifas.

3.25 **Agua y saneamiento:** La mayoría de los proyectos fueron operaciones heredadas que aún están en ejecución. Estaban alineados con el PND y la EP vigente en ese momento y continúan estando alineados con las prioridades de desarrollo del país. El PND 2006-2010 priorizó las inversiones en agua y saneamiento para reducir el déficit del país en términos de aguas residuales tratadas, que también se repitió en la Estrategia Nacional de Recursos Hídricos de 2008, la cual tuvo como uno de sus principales objetivos la expansión de la red de tratamiento de aguas residuales. El Programa de Agua y Saneamiento del BID, aprobado en 2010 (CR-L1024, US\$73 millones para un préstamo de inversión, CR-X1009, financiamiento no reembolsable de US\$20 millones del Fondo Español) y dos CTs heredadas por US\$0,4 millones estaban bien alineadas con esa prioridad, como lo estuvo una CT reciente (CR-T1180) para apoyar al Instituto

Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (AyA). La baja cobertura de la red de aguas residuales (25,6%) y el porcentaje aún menor de agua con tratamiento (4,2%) siguieron siendo un problema en el PND 2015-2018. Sin embargo, si bien el BID apoyó el desarrollo de un plan nacional de gestión de recursos hídricos, el proyecto en sí (que amplía la red de aguas residuales en San José) no fue específicamente parte de la EP 2006-2010 del BID (GN-2443-1), que estaba vigente cuando se aprobó el proyecto, ni de otras EP posteriores.

3.26 La implementación del proyecto del BID ha sido extremadamente lenta, pero se espera que se entreguen recursos importantes antes de su cierre en 2019. Al momento del último informe de supervisión en marzo de 2018, solo se había desembolsado el 12,6% del préstamo y el 3,9% de los recursos del Fondo Español. Los principales motivos de las demoras fueron la complejidad del proyecto (legal, técnica y social), la preparación insuficiente del proyecto, las estructuras organizativas complejas con dos PEU y los incentivos perversos⁴⁴ en las PEUs para la ejecución rápida. Durante la revisión detallada de la cartera en octubre de 2018, el BID, junto con el gobierno, buscaba formas de abordar los problemas de implementación para acelerar el uso de los fondos antes de la fecha de cierre en 2019.

3.27 Hasta la fecha, no hay resultados tangibles del proyecto de agua y saneamiento financiado por el BID, aparte de la construcción de un pequeño sistema rural en una comunidad indígena (Maleku). Mientras que se podrán utilizar recursos importantes durante 2019 por los recientes esfuerzos, una de las inquietudes es que algunas partes de la red financiada por el BID, al menos inicialmente, no estarán conectadas a la planta de tratamiento de aguas residuales ya que hubo problemas para obtener los derechos de paso para los conectores.

3.28 **Transporte:** Los objetivos de la EP para el sector de transporte (mejorar la calidad de las carreteras y la eficiencia de los pasos de frontera, Cuadro 3.6) fueron relevantes y estuvieron respaldados por una gran inversión y un programa de CT. Las operaciones NSG apoyaron el uso de las APPs en los principales aeropuertos del país. La pertinencia financiera del BID en el sector ha sido importante⁴⁵, pero no se alcanzaron los objetivos de la EP. Este fue el sector con más aprobaciones y desembolsos durante el

44 El personal de PEUs por lo general tiene puestos temporales, es decir, pierden sus empleos cuando se completa el proyecto.

45 El BID contribuyó con el 13% del monto total del financiamiento sectorial establecido en el PND 2015-2018, siendo la principal agencia de financiamiento multilateral principalmente para las carreteras.

periodo,⁴⁶ pero los proyectos sufrieron de atrasos y problemas relacionados con su mantenimiento. La cartera del sector de transporte incluyó 5 préstamos de inversión por un monto de más de US\$1,1 mil millones (US\$865 millones heredados y US\$257 millones aprobados en este ciclo de estrategia) y 6 CT (de las cuales 2 eran operaciones heredadas) por un monto de US\$3,3 millones (un poco más de US\$2 millones fueron heredados)⁴⁷. La cartera en ejecución tiene tres grandes líneas: (i) mejorar la red vial nacional y cantonal, (ii) hacer que los pasos de frontera sean más eficientes y (iii) financiar la infraestructura de aeropuertos. Para el mejoramiento de la calidad vial, varias operaciones SG heredadas por un total de US\$810 millones aún se estaban implementando durante este ciclo de EP⁴⁸. Estos proyectos se mantuvieron alineados con las prioridades del gobierno y con la EP actual y fueron seguidos por el Segundo Programa de Red Vial Cantonal (CR-L1065, 2018, US\$144 millones). El Programa de Integración Fronteriza (CR-L1066, 2015, US\$100 millones) también estaba alineado, pero no hubo avances en esta área ya que no se han desembolsado recursos. Las operaciones NSG apoyaron APPs en aeropuertos, con dos operaciones heredadas para los aeropuertos principales y una operación de seguimiento durante esta EP⁴⁹.

Cuadro 3.6. Objetivos de la EP en transporte

Resultados esperados	Indicadores	Base (2014)	Último disponible
Mejora la calidad vial	Calidad de las carreteras (Informe de Competitividad Global)	2,8 rango 119/144	2,7 (2018) rango 124/140
Mejora la eficiencia de los cruces fronterizos	Capacidad máxima de procesamiento de carga en los cruces fronterizos terrestres (unidades de transporte/día)	Importaciones: 362 Exportaciones: 476 Informe de Georgia Tech (2014): 68	N.D.

Fuente: Elaboración de OVE y estrategia de país del Grupo BID 2015-2018. N.D. No disponible.

3.29 La mayoría de los desembolsos se destinaron a la red vial nacional y – a pesar de los retrasos en la implementación – los objetivos para el primer programa de infraestructura vial se lograron casi por completo. En 2008, el BID aprobó una línea CCLIP para el programa de infraestructura para el transporte

46 La cartera analizada desembolsó \$319 millones durante el período de la EP.

47 Para obtener más detalles sobre las CTs consulte el Anexo VI, Nota Sectorial: Transporte.

48 Primer Programa de Infraestructura Vial (CR-L1022, aprobado en 2008, US\$300 millones); Programa de Infraestructura para el Transporte, (CR-L1032, 2013, US\$450); y Programa de Red Vial Cantonal (CR-L1023, 2008, US\$60 millones).

49 El Aeropuerto Internacional Juan Santamaría (2009, US\$45 millones) en San José y Coriport para el Aeropuerto Daniel Oduber Quirós en Liberia (2010, US\$8 millones; con una operación subsiguiente en 2015, US\$12 millones).

(CR-X1007, US\$850 millones). Bajo ese programa, la primera operación fue el primer programa de infraestructura vial (CR-L1022), destinado principalmente a apoyar la ampliación de la carretera Cañas-Liberia (54 km, que se logró), la cual forma parte del corredor del Pacífico. En 2013, el BID aprobó el Programa de infraestructura para el transporte (CR-L1032) para mejorar la infraestructura vial y portuaria, el cual se encuentra en sus primeras etapas. Los retrasos en la implementación fueron causados principalmente por insuficientes estudios de pre-inversión y una unidad ejecutora inicialmente débil. También hubo preocupaciones sobre el mantenimiento de las carreteras, mostrando la carretera Cañas-Liberia primeros signos de deterioro apenas dos años después de su finalización, lo que suscitó preocupaciones con respecto a la sostenibilidad. Los problemas de mantenimiento ocurrieron, en parte, porque no se logró el cambio previsto a los contratos de servicios de mantenimiento.

3.30 Para la red vial cantonal, el BID intentó rehabilitar las carreteras prioritarias y desarrollar la capacidad; luego de un progreso inicial lento, se introdujeron elementos innovadores y se lograron ampliamente los objetivos. En 2008, se aprobó la primera fase del programa de red vial cantonal, bajo la línea CCLIP (US\$60 millones). El programa sufrió retrasos importantes debido principalmente al lento proceso de ratificación, a la falta de interés de algunos municipios, a la falta de preparación del proyecto y de una cartera de proyectos y a la poca capacidad de las PEU municipales. Aun así, el programa logró rehabilitar más de 430 km de carreteras y 31 proyectos de puentes y alcantarillas (417 metros). El proyecto también introdujo 4 proyectos piloto para el mantenimiento de carreteras basados en niveles de servicio con las comunidades locales y 41 planes participativos para inversiones viales. En 2018, se aprobó la segunda fase de la red vial cantonal, bajo la CCLIP (US\$144 millones), pero aún no se ha ratificado, y su implementación se espera que tenga en cuenta las lecciones aprendidas en la primera fase.

3.31 Con respecto al proyecto de integración regional, no ha habido ningún progreso importante. Si bien el proyecto fue aprobado en 2015, no ha sido ejecutado debido a un retraso de 2 años con la ratificación, las dificultades para alcanzar la elegibilidad relacionada con la contratación de un fideicomiso de gestión, los problemas legales y la falta de personal dedicado en la PEU. El BID ha apoyado con capacitación en temas fiduciarios, socioambientales, visitas en sitio, facilitando reuniones con expertos y en la elaboración de la propuesta de ejecución.

3.32 Dos aeropuertos fueron apoyados con NSG a través de operaciones de APP; la implementación fue exitosa, con lecciones potenciales para las APP en otros sectores. Ambos proyectos contribuyeron a mejoras significativas en la calidad y eficiencia del servicio. Las cifras de pasajeros aumentaron dramáticamente,⁵⁰ y el aeropuerto de Liberia también parece haber contribuido a mejorar el desarrollo regional. Además, el Grupo BID apoyó con éxito la implementación de medidas de eficiencia energética en dicho aeropuerto.

3.33 **Medio ambiente y desastres naturales:** Las cuatro operaciones (por US\$20,6 millones) aprobadas durante el período de esta EP fueron relevantes para apoyar la respuesta ante desastres naturales y el esfuerzo de rehabilitación del país. Tres proyectos de financiamiento no reembolsable⁵¹ respondieron con una donación de US\$200.000 cada uno para eventos agrometeorológicos entre 2015 y 2017, y contribuyeron con asistencia humanitaria de acuerdo con las solicitudes del Gobierno⁵². En respuesta a los daños a la infraestructura causados por la tormenta tropical Nate, el BID también aprobó en diciembre de 2017 el primer préstamo a la Comisión Nacional de Emergencia por US\$20 millones. Los fondos se destinaron a reembolsar los costos de rehabilitación de la infraestructura cubiertos por los socios de implementación AyA y el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) en su rehabilitación inmediata de emergencia de carreteras y sistemas de suministro de agua. Por lo tanto, todas las operaciones fueron altamente relevantes para el país y se relacionaron bien con los problemas ambientales transversales.

3.34 Durante el período de CS se implementaron dos proyectos heredados relevantes (por US\$19,2 millones) destinados directamente a apoyar el sector de recursos naturales y abordar los riesgos de desastres. Con el préstamo CR-L1001 (US\$19 millones; aprobado en diciembre de 2006), el BID financió el desarrollo de infraestructura en zonas públicas protegidas y fortaleció las instituciones locales y nacionales. El proyecto se alineó con las necesidades de desarrollo de Costa Rica, ya que apoyó a la administración de zonas protegidas para fortalecer el uso del capital de recursos naturales para el desarrollo de la economía local y del sector privado a través del turismo, y para la generación de ingresos adicionales para la administración

50 Las llegadas de pasajeros internacionales aumentaron entre 2014 y 2017 de 1.340.391 a 1.661.897 en el Aeropuerto Juan Santamaría y de 378.485 a 525.661 en el Aeropuerto Daniel Oduber Quirós (Anuario Estadístico de Turismo 2017).

51 CR-T1137: olas tropicales; CR-T1161: Huracán Otto; y CR-T1175: Tormenta tropical Nate.

52 Ayudaron a proporcionar alimentos, agua y mantas y financiaron apoyo logístico después de los eventos.

de zonas protegidas. El préstamo fue muy relevante dado que fue el primer préstamo de este tipo que se implementó en una institución que tradicionalmente se enfocaba casi de manera exclusiva en la protección de la biodiversidad de Costa Rica. Se proporcionó una pequeña CT (CR-T1103; aprobada en marzo de 2013; US\$200.000) a través de la división de mercados financieros del BID, que apoyó una revisión de las capacidades de gestión financiera para los riesgos de desastres naturales en Costa Rica.

3.35 El préstamo heredado (CR-L1101) que apoyaba el sistema de zonas protegidas se implementó en gran medida durante el período de la EP y se cerró en 2017 con un uso completo del préstamo. La implementación del proyecto al principio se retrasó considerablemente, ya que requirió casi seis años alcanzar la elegibilidad para el primer desembolso. Inicialmente se desembolsó de manera lenta, pero la implementación se aceleró después de su evaluación intermedia y se cerró sólo un año después del período de implementación esperado. El proyecto estableció una infraestructura que mejoró la experiencia turística en 11 parques nacionales y mejoró los planes de administración de parques, la capacitación del personal, así como a las contrapartes locales y a los municipios. Los municipios recibieron apoyo e inversiones prioritarias en infraestructura, para lo cual el proyecto diseñó e implementó intervenciones alineadas con las prioridades de cada ubicación. Las actividades del proyecto se coordinaron con el Instituto Costarricense de Turismo para garantizar la compatibilidad de las inversiones con la evaluación del potencial de uso y las necesidades para el desarrollo del turismo. El aumento en la cantidad de visitantes registrados al sistema de zonas protegidas estuvo en consonancia con las expectativas en la aprobación del proyecto⁵³. La implementación de la CT pequeña (CR-T1103; aprobada en marzo de 2013; US\$200.000) se retrasó considerablemente y, debido al limitado lapso de tiempo para utilizar los fondos disponibles, el proyecto se cerró habiendo implementado únicamente el primero de los dos componentes, para los cuales se proporcionó un informe y se discutió con las entidades relevantes, el Ministerio de Finanzas y la Comisión Nacional de Emergencia (CNE). Debido a los retrasos en la firma del acuerdo de la CT y al centrarse en la preparación de la implementación del primer componente, podrían no utilizarse los fondos reservados para el segundo componente.

53 Cuando se aprobó el préstamo (2006), hubo 700.000 visitantes registrados en los parques nacionales; cuando el proyecto alcanzó la elegibilidad (2011) hubo 1,1 millones y al cierre (2017), 2,04 millones.

3.36 El préstamo CR-L1135 desembolsó recientemente alrededor del 90% (el trabajo se había realizado anteriormente) y los tres proyectos de financiamiento no reembolsable aprobados en el período de la EP se desembolsaron y cerraron por completo. Los pequeños proyectos de financiamiento no reembolsable (T1137, T1161 y T1175) se cerraron luego de recibir informes finales de la CNE de que los recursos se habían utilizado según lo previsto. El cuarto proyecto, que fue el primer préstamo que la CNE ha implementado, desembolsó el 90% en diciembre de 2018. Sin embargo, dado que el préstamo del BID reembolsó a la CNE por los trabajos de rehabilitación realizados por los socios locales para rehabilitar los daños causados por la tormenta tropical Nate en las carreteras y en el sector del agua, desembolsar después no retrasó las reparaciones. Según se informó a la misión de evaluación, las revisiones del saldo de los fondos del préstamo estaban en curso, por lo que se esperaba un desembolso total del saldo del préstamo durante el primer trimestre de 2019. La cuantificación exacta de los resultados en términos de la longitud de tramos de carreteras, la cantidad de redes de agua y el número final estimado de beneficiarios, dependerá de la lista final de obras rehabilitadas que se asignen al préstamo del BID. En cuanto a los arreglos de implementación, cabe destacar que se espera que todos los tramos de carreteras rehabilitadas sean carreteras nacionales, ya que el CONAVI está en mejores condiciones de proporcionar evaluaciones de daños, especificar los requisitos de obras y emitir facturas de acuerdo con los requisitos del proyecto, mientras que los municipios generalmente carecen de la capacidad institucional para cumplir con estos requisitos.

D. Prioridad 3: fortalecer la competitividad de las PYMEs

3.37 **Pertinencia:** La mayoría de las operaciones NSG y algunas operaciones SG contribuyeron a la tercera prioridad que, a su vez, estaba bien alineada con el PND. Sin embargo, el apoyo del Grupo BID no permitió asegurar igualdad de condiciones en el sector financiero y no necesariamente ayudó a impulsar la competitividad de las empresas que recibían apoyo. Durante el período de la estrategia, de los 8 préstamos NSG destinados a los IFs, 7 (US\$110 millones) tenían el objetivo de aumentar la participación en la cartera global de préstamos destinados a las PYMEs, así como los plazos de estos préstamos. De manera similar, 16 préstamos de la cartera heredada (US\$293,3 millones), de un total de 19, incluyeron un componente de financiamiento de PYMEs. Durante el período de EP, el Grupo BID apoyó

muchos tipos de IFs, incluidos bancos privados, agencias de arrendamiento y cooperativas. Tres de las operaciones heredadas apoyaron a los bancos estatales dominantes, que ya se beneficiaban de ventajas significativas, lo que los hizo menos relevantes en términos de apoyar una mayor competencia en el sector financiero. Además, el Grupo BID apoyó directamente a PYMEs con 8 préstamos por US\$13,5 millones, la mayoría de los cuales como parte del programa Finpyme y principalmente financiando capital de trabajo; la forma en que el préstamo ayudaría a la empresa a mejorar la competitividad no siempre fue clara. Debido a su falta de ventaja comparativa en esa área, BID Invest ha interrumpido, entretanto, ese apoyo directo a las PYME y, en su lugar, se enfoca en trabajar con intermediarios y empresas más grandes. Algunos préstamos más grandes destacan que los clientes tienen vínculos con otras PYMEs, por lo que podrían estar creando un efecto de goteo, respondiendo al objetivo de la estrategia de incorporar empresas en las cadenas de valor, pero estos resultados pocas veces se calcularon. Otras operaciones, como, por ejemplo, aquellas que mejoran el transporte y los cruces fronterizos, o el Programa de Innovación y Capital Humano para la Competitividad (CR-L1043), también fueron relevantes para mejorar la competitividad de las PYMEs, y están cubiertas en otra sección de este CPE.

3.38 Implementación y resultados: Los resultados de las operaciones NSG que respaldan los IFs fueron mixtos. En general, los resultados no fueron satisfactorios para las operaciones con bancos estatales, mientras que las operaciones con bancos privados y otros IFs pequeños tuvieron resultados variados. Las operaciones de préstamo del BID con bancos estatales, parte de la cartera heredada y destinadas a aumentar sus carteras PYME, no han dado los resultados esperados. El Banco de Costa Rica (BCR) sostuvo dos operaciones con el Banco, una en 2012 y otra en 2014, por un total de US\$32,5 millones. Desde 2012, la cartera PYME de BCR se contrajo de US\$510 millones (12% de su cartera de préstamos) a US\$217,9 (2,7%) en 2016, lo que puede implicar que la prioridad de BCR se centró principalmente en su capitalización y no en llegar a los beneficiarios de las PYME. De manera similar, una operación con el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), otro banco estatal, no cumplió con los objetivos esperados, sus carteras de MIPYME y MIPYME lideradas por mujeres, disminuyeron durante la duración del programa. Esto podría explicarse en parte por los cambios en las prioridades crediticias de los bancos estatales, que se enfocaron activamente en reducir su exposición crediticia ponderada por riesgo. Sin embargo, en 2017 ambos bancos presentaron crecimiento en sus carteras de préstamos a PYMES, estos siendo los únicos indicadores utilizados por parte de la EP para

medir el aumento de crédito para PYMES en el país (Cuadro 3.7). Los resultados de las operaciones con bancos privados y otros IFs pequeños que se cerraron durante el período de esta EP han sido mixtos y están fuertemente relacionados con las condiciones del mercado y la especialización de cada entidad; algunos IF han logrado aumentar sus carteras de PYME y/o carteras hipotecarias y, al mismo tiempo, aumentar el plazo de los subpréstamos, pero esto en parte pudo haberse dado por las condiciones del mercado. En cuanto a las líneas del TFFP, su uso ha sido desigual a lo largo de los años. Durante 2018 no se utilizaron las líneas, en parte debido a la alta liquidez en el sector, a ciertos requisitos del Grupo BID para usarlas (es decir, cartas de crédito para todos los subpréstamos) y a tasas más altas que las de algunos competidores.

Cuadro 3.7. Objetivos de la EP en impulsar la competitividad de las PYMES

Resultados esperados	Indicadores	Base (2014)	Actual (2017)
El crédito a las PYME aumenta constantemente	Crecimiento anual (diciembre-diciembre) en la cartera de préstamos bancarios a PYME	BNCR: 1,8% BCR: 6% Bancrédito 9,7%; (2014) ^a	BNCR: 9,1% BCR: 8% (2017) ^b

Fuente: Estrategia de País del BID con Costa Rica (2015-2018).

a. En 2017, el Gobierno de Costa Rica acordó el cierre de operaciones comerciales de Bancrédito debido a su mal desempeño financiero.

b. Solo incluye cifras de 2017. El crecimiento anterior de las carteras PYME de los bancos estatales se detalla en el párrafo 3.38.

3.39 Las operaciones con los clientes corporativos fueron principalmente a PYMES. Algunas operaciones mayores tuvieron resultados de desarrollo positivo, pero dado el pequeño tamaño de la cartera, es poco probable que tengan un impacto en el desarrollo de las pymes. La mayoría de las operaciones han tenido resultados financieros positivos para BID Invest. En algunos casos, los objetivos incluyen mejorar la competitividad para otras PYMES y la creación de cadenas de valor, pero fueron escasos los indicadores que midan esto, especialmente para las operaciones de Finpyme. Las operaciones con clientes más grandes aprobadas antes de 2015 tuvieron resultados alentadores de desarrollo, como ahorros en servicios públicos (debido a la certificación LEED), creación de empleos, generación de intercambio de divisas y fortalecimiento de cadenas de valor⁵⁴. Sin embargo, los resultados esperados, como las compras nacionales, las ventas de exportación y los gastos en inversiones sociales, fueron poco

54 A través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo de PYME de Corea-CII, la CII creó el "Programa de Mejora Artesanal 2011-12", vinculado a la operación de Café Britt. El programa ofreció asistencia técnica a 30 artesanos, que eran proveedores potenciales de artesanías para las tiendas de Café Britt. Los artesanos recibieron capacitación en metodología de diseño, lo que les ayudó a comprender la importancia del diseño como una herramienta para mejorar los productos y proporcionar innovación.

reportados y, a menudo, no se supervisaron. La adicionalidad no financiera proporcionada por BID Invest durante el período, en forma de CT y seminarios sobre la gobernanza corporativa, fue positiva y, en algunos casos, los requisitos adicionales del BID indujeron a los prestatarios a tomar más medidas para garantizar la sostenibilidad de los proyectos y participar en temas ambientales y de género transversales.

3.40 Los desafíos políticos y la capacidad institucional afectaron el diseño y ejecución de las operaciones de préstamos y algunas CT relacionadas con la innovación. Dos CT aprobadas durante el período de evaluación⁵⁵ fueron diseñadas de acuerdo con las prioridades del gobierno anterior y, con la transición del gobierno, algunos de sus objetivos ya no eran relevantes y deben ser replanteados. El Programa de Innovación y Capital Humano para la Competitividad (CR-L1043), aprobado por US\$35 millones en 2012, y ratificado 17 meses después — fue implementado por un gobierno que no había participado en su diseño y que no lo consideró como una prioridad. Algunas de las dificultades encontradas durante la ejecución del programa han sido la baja capacidad de la PEU, que no contaba con personal suficiente ni tenía los recursos adecuados para gestionar el programa (es decir, sistemas de TI, capacidad de supervisión), y el escaso apoyo proporcionado por el Ministerio. La mayoría de los productos del programa están muy por debajo del objetivo previsto; originalmente se había planteado que el programa termine en 2019 y solo ha desembolsado el 38% de sus fondos,⁵⁶ y si bien algunos componentes han tenido gran demanda, especialmente las becas, otros tienen dificultades para atraer candidatos que cumplan con los criterios establecidos por el programa, por ejemplo, el componente que involucra la innovación para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME). Recientemente, tras el cambio de gobierno, el programa se ha convertido en una prioridad para el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones de Costa Rica, los cuales han hablado con el BID para extender potencialmente el programa.

3.41 **La sostenibilidad:** Los requisitos de BID Invest son vistos como una ventaja comparativa para algunos, pero como una carga para otros. BID Invest normalmente requiere que los clientes mejoren sus estándares ambientales y sociales. Algunos clientes apreciaron la asistencia de BID Invest en estas áreas

55 Fortalecimiento del Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación (CR-T1136) y Apoyo a las Políticas de Transformación Digital para la Productividad y la Equidad (CR-T1184).

56 Datos para noviembre de 2018. Para obtener más detalles consulte el Anexo IX, Nota Sectorial: Sector Privado e Innovación.

y comentaron que habían incorporado los requisitos en sus procesos. Sin embargo, otros consideraron los requisitos de presentación de informes como una carga y una desventaja de trabajar con BID Invest. Limitados informes de seguimiento dificultan la evaluación de los logros en términos de mejoras reales. El apoyo directo a las PYME por parte de BID Invest no se consideró sostenible y se ha sido discontinuado y reemplazado por el trabajo a través de intermediarios, luego de una evaluación de OVE⁵⁷. Para las operaciones de IF, la sostenibilidad ambiental y social (E&S) fue, en la mayoría de los casos, satisfactoria, con pequeños riesgos E&S asociados con las PYME y el financiamiento hipotecario. No obstante, la sostenibilidad financiera puede estar en riesgo debido a las nuevas regulaciones del BCCR sobre la exposición cambiaria para los IF, que requieren reservas adicionales para préstamos en dólares, estas regulaciones han sido una causa parcial para la cancelación de tres préstamos a los IF.

E. Prioridad 4: fortalecimiento de la acumulación de capital humano

3.42 **Pertinencia:** El programa que apoya la cuarta prioridad también se alineó con el PND y las necesidades de desarrollo del país. Se esperaba que las CT del BID en inversión social contribuyan tanto a este objetivo, como al primero (sostenibilidad fiscal), a través de una mayor eficiencia de los programas. Las operaciones en el sector social, en línea con esta prioridad, incluyeron nueve CT (US\$3,7 millones) y un financiamiento no reembolsable (US\$1,5 millones) aprobados durante el período de EP, así como dos préstamos, uno para infraestructura educativa (US\$167,5 millones) y otro para la prevención de violencia e inclusión social (US\$132,4 millones), y dos CT (US\$1,1 millones), aprobadas antes del período de la EP. La prioridad expresada en el PND era reducir la pobreza, en particular la pobreza extrema, al disminuir la desigualdad social y regional. La prioridad estratégica del BID de fortalecer la acumulación de capital humano está directamente asociada con la reducción de la pobreza a mediano y largo plazo, con particular enfoque en aumentar la tasa de graduación de la educación secundaria y en aumentar la cobertura y la eficiencia de los programas de reducción de la pobreza (que también contribuye a la prioridad uno: sostenibilidad fiscal) (Cuadro 3.8).

⁵⁷ *Evaluación del Apoyo Directo a las PYME por parte de la CII (CII/RE-23-3)*, que concluyó que la CII no tenía una ventaja comparativa en el apoyo directo a las PYME en comparación con los IF locales.

Cuadro 3.8. Objetivos de la EP en el fortalecimiento de la acumulación de capital humano

Resultados esperados	Indicadores	Base (2014)	Último disponible
Aumenta la tasa bruta de graduación de secundaria	Tasa bruta de graduación de 9.º grado	54,2% ⁷¹ Estado del Informe de la Nación (2012), anual	55,8% Estado de la Educación (2017)
Aumenta la cobertura y la eficiencia de los programas de reducción de la pobreza	Porcentaje de hogares extremadamente pobres que recibieron una transferencia monetaria del Gobierno	40% Estimación del gobierno Diálogo de Política Regional Presentación (2014), anual	41,6% Cálculos propios basados en ENAHO 2017-INEC

Fuente: Estrategia de País del BID con Costa Rica (2015-2018).

3.43 Las operaciones del Banco en educación y protección social se alinearon directamente con la EP actual, y sus operaciones en salud y seguridad ciudadana se alinearon con la EP anterior. Estas contribuyen al objetivo de la acumulación de capital humano y son claramente relevantes para las prioridades generales de desarrollo del país.

3.44 La cartera de inversión social incluye 6 CT (todas aprobadas en el período de EP actual) tuvo como objetivo contribuir al diseño de políticas sociales y al posible aumento de las intervenciones piloto; y un préstamo heredado en seguridad ciudadana y prevención de la violencia. La mayoría de las CT, que sumaron US\$1,6 millones, se enfocaron en el fortalecimiento de la capacidad de ingreso de los hogares pobres y vulnerables, y algunas también buscaron mejorar la eficiencia y la efectividad de los gastos. El préstamo (CR-L1031, US\$132 millones) aprobado durante el período de la EP anterior, pero principalmente implementado durante esta EP, se centró en reducir las tasas de delincuencia entre los jóvenes en riesgo y el reducir la reincidencia, a través de la construcción de infraestructura destinada a fomentar la prevención y mejorar la efectividad de la policía⁵⁸.

3.45 En educación, un préstamo aprobado durante el período de la EP anterior se centró en mejorar la infraestructura escolar, y dos CT en este período de EP se centraron en mejorar la supervisión y evaluación de la gestión asociada con el préstamo y el aprendizaje a comienzo del año. Si bien son relevantes, estas operaciones no abordaron problemas estructurales en el sector educativo. El préstamo (CR-L1053, US\$167,5 millones), aprobado dentro del período de EP 2011-2014 que había incluido a la educación

58 El objetivo del PND era “tener una fuerza policial renovada y bien equipada; combatir la impunidad, el narcotráfico y el crimen organizado; fortalecer la prevención de delitos; y adoptar una política de seguridad ciudadana integral y sostenible”; el objetivo estratégico del BID era “fortalecer la capacidad del Estado para combatir el crimen común y organizado”. Consulte la CS 2011-2014 del BID (GN-2627).

como un área de diálogo, pero donde no se había previsto un préstamo, debía cerrar aproximadamente el 20% del déficit de acceso a la educación debido a la falta de infraestructura mediante la construcción de diversas instalaciones educativas. Fue acompañado por una CT (CR-T1092), aprobada en 2015, para respaldar su implementación (gestión, supervisión y evaluación). Otra CT (CR-T1134) fue un proyecto piloto para mejorar el pensamiento matemático y lógico en la educación preescolar. Si bien los proyectos eran relevantes a la luz del PND 2015-2018, que enfatizó la importancia de la infraestructura de calidad para la educación, no abordaron los problemas más estructurales en el sector educativo – gastos elevados, pero pocos resultados. Uno de los problemas estructurales fue también el hecho de que el sistema educativo no atendía bien las necesidades del mercado laboral, pero las actividades para abordar este problema eran limitadas⁵⁹.

3.46 Tres pequeñas operaciones por aproximadamente US\$2 millones estuvieron activas en el sector de la salud durante el período de esta EP. Un financiamiento no reembolsable (CR-G1004) para la Iniciativa de Salud Mesoamérica, aprobada en este período de EP y que siguió de una subvención anterior (CR-G1001), apoyó la reducción de los embarazos de adolescentes. Una CT (CR-T1111) apoyó la implementación (gestión, supervisión y evaluación) de los financiamientos no reembolsables. Otra CT (CR-T1129) tuvo como objetivo mejorar el gasto público (prioridad 1) mediante la institucionalización de la evaluación de tecnologías en el sector de la salud. Las tres operaciones se alinearon con varios planes nacionales (ver la nota de Sectores Sociales para obtener más detalles) y la EP. En particular, las operaciones para reducir los embarazos de adolescentes fueron relevantes para el objetivo de aumentar las tasas de graduación en las escuelas secundarias.

3.47 **Implementación y resultados:** La implementación de proyectos de préstamo en el sector social sufrió retrasos significativos. La extensión del proyecto de prevención de la violencia (CR-L1031) fue de 20 meses, y la del proyecto de educación (CR-L1053) incluso fue de 4 años, casi duplicando el plazo original. Los objetivos de producto de ese proyecto (CR-L1053) también disminuyeron sustancialmente durante la implementación, con una reducción de 103 a 55 en el número esperado de infraestructura educativa terminada. También se produjeron

⁵⁹ Tres CTs abordaron de alguna manera este problema (CR-T1115, CR-T1154 y CR-T1157), pero el componente más directamente relevante (el fortalecimiento del INA aún no fue implementado).

ajustes significativos en los productos del CR-L1031, y los fondos se reorientaron para construir estaciones de policía y unidades de atención integral en las prisiones.

- 3.48 Los principales obstáculos que justifican el impacto en la implementación en ambos préstamos fueron: (i) regulatorios, especialmente relacionados con la burocracia y los requisitos de ratificación⁶⁰; (ii) operativos, en particular, asociados a la ausencia de análisis de pre-inversión suficiente en los documentos del préstamo; e (iii) institucional, vinculado a las capacidades gerenciales, técnicas y de supervisión/monitoreo limitadas de las PEU, al menos en las fases iniciales de implementación. Los principales obstáculos para la implementación efectiva de las CTs se relacionaron con la falta de supervisión, monitoreo, evaluación y mecanismos de reporte.
- 3.49 La información disponible no es suficiente para evaluar el logro de resultados en el área del sector social de la CS, ya que las operaciones de préstamo y financiamiento no reembolsable aún están en proceso de implementación y no están disponibles los PCR ni las evaluaciones finales. Las CTs, que han sido el modo de operación predominante durante el período de esta EP, no tienen informes de seguimiento del progreso ni formularios estándar que evalúen sus resultados. Sin embargo, las contrapartes del gobierno valoraron mucho las CT y parecen haber contribuido al diseño de políticas orientadas a la reducción de la pobreza (CR-T1126; ver la nota del Sector Social para obtener más detalles).
- 3.50 La participación del sector privado en las operaciones del sector social fue menor y se limitó a la función de socios implementadores de los componentes de las tres CT en el subsector de inversiones sociales (CR-T1115, CR-T1154 y CR-T1157), junto con un presupuesto total de alrededor de US\$1,8 millones. En los tres casos, las entidades de desarrollo del sector privado sin fines de lucro (Fundación Ciudadanía Activa y Asociación Horizonte Positivo) se comprometieron como socios implementadores. El proyecto educativo (CR-L1053) se implementó a través de un fondo fiduciario administrado por el Banco Nacional de propiedad del gobierno. Las lecciones aprendidas de esta intervención pueden contribuir a futuras consideraciones de próximas APP que involucren fondos fiduciarios.

60 El tiempo transcurrido entre la firma de los documentos del préstamo y la ratificación del Congreso fue de catorce y diez meses para los préstamos CR-L1053 y CR-L1031, respectivamente.

3.51 La sostenibilidad: Es demasiado pronto para evaluar la sostenibilidad, pero ciertas condiciones serán esenciales para lograrla. La sostenibilidad de estos programas solo se podrá evaluar una vez que los PCRs y las evaluaciones finales estén disponibles. Pero las condiciones principales para la sostenibilidad de los productos y resultados esperados en el sector social son (i) el logro de la apropiación nacional de las intervenciones y, por lo tanto, la inclusión apropiada en los presupuestos gubernamentales; y (ii) la previsibilidad del financiamiento para la ampliación de productos y resultados relevantes. En el contexto fiscal actual, el cumplimiento de estas condiciones requerirá que se realicen grandes esfuerzos para mejorar significativamente la eficiencia y la calidad del gasto público social. Además, en el caso de operaciones de préstamo con componentes de infraestructura sólidos (CR-L1031 y CR-L1053), una condición adicional para la sostenibilidad es la inclusión de funciones de mantenimiento de infraestructura adecuadas en los procedimientos operativos y presupuestos estándar.

F. Intervenciones transversales

3.52 Fueron comunes las intervenciones transversales⁶¹ sobre el fortalecimiento institucional. Uno de los objetivos transversales de la EP fue brindar apoyo para el fortalecimiento institucional, dada la limitada capacidad técnica e institucional de la mayoría de las agencias ejecutoras, lo que afectó la ejecución y la efectividad de las operaciones. El BID continuamente incluyó componentes de fortalecimiento institucional para contrarrestar estos hechos. Tres de los cuatro préstamos SG aprobados durante la EP y el 50% de las CT (10 de 20) incluyeron un componente específico de fortalecimiento institucional, mientras que otro 25% de las CT (5 de 20) incluyeron algún tipo de aspecto de fortalecimiento institucional, aunque no como un componente específico. De manera similar, en el portafolio heredado, el 70% (7 de 10) y el 75% de las CTs (9 de 12) incluyeron un componente específico de fortalecimiento institucional. Los componentes de fortalecimiento institucional prevalecieron particularmente en la infraestructura (70%, o 19 de 27 operaciones). Los ejemplos de componentes de fortalecimiento institucional incluyen asesoría para aumentar los ingresos y mejorar los gastos, apoyo en la capacidad de gestión, actividades de capacitación para funcionarios para

61 Para todos los proyectos implementados durante el período de la EP, OVE revisó hasta qué punto se abordaron los temas transversales como un objetivo directo o como un aspecto relevante (sin ser un objetivo formal). Había poca información disponible sobre el grado en que se lograron estos resultados.

mejorar la capacidad del personal, fortalecimiento de entidades en temas socioambientales y elaboración de planes de acción para mejorar y fortalecer los procesos para planificar, formular, programar, ejecutar, supervisar y controlar los proyectos de inversión en obras públicas.

3.53 Intervenciones transversales sobre igualdad de género y diversidad: El país logró avances importantes, y una cuarta parte del programa de EP del BID abordó temas de género, pero pocas intervenciones abordaron temas sobre diversidad. En 2018, el país ocupó el tercer lugar en ALC al cerrar las brechas de género, con altas clasificaciones, especialmente en educación y empoderamiento político⁶². El gobierno había establecido un plan de igualdad de género: Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017. Además, el PND 2015-2018 incluyó la igualdad y equidad de género como un principio subyacente del desarrollo, con las cuestiones de género presentes en los 16 objetivos sectoriales⁶³. La EP del Grupo BID incluyó al género y a la diversidad como un área de acción transversal. Se integró un componente de género en aproximadamente una cuarta parte (26%) de las operaciones aprobadas en el período de EP y en el 8% de la cartera heredada, principalmente al incluir resultados para aspectos de género, pero generalmente no como un componente principal. Incluyendo la cartera heredada, el apoyo a los aspectos de género se centró en las operaciones del sector social (6), con algunas actividades en otros sectores⁶⁴. Por ejemplo, en el sector financiero hubo una operación con énfasis en aumentar el crédito para las mujeres; en una operación de transporte, el BID alentó la participación de las mujeres en los programas piloto de mantenimiento de microempresas. El apoyo a los aspectos de diversidad fue limitado. La diversidad se incorporó al 5% de las operaciones aprobadas en este período de EP y al 4% de la cartera heredada al incluir los resultados de los aspectos de diversidad (pero no como un componente principal)⁶⁵.

62 Foro Económico Mundial (2018), Informe de la Brecha Global de Género 2018. En general, Costa Rica se ubicó en el puesto 22° de 149 países que conforman el índice de brecha global de género, con una puntuación de 0,75. El índice es un sistema para captar la magnitud de las disparidades basadas en el género en una escala de 0 (disparidad) a 1 (paridad) en cuatro dimensiones temáticas: los subíndices Participación y Oportunidad Económica, Nivel Educativo, Salud y Supervivencia, y Empoderamiento Político. En ALC, solo Nicaragua y Barbados obtuvieron mejores calificaciones. El país ascendió 19 lugares en comparación con 2017, en gran medida por el incremento significativo de la participación de las mujeres en el parlamento, lo que llevó al país a colocarse entre los 10 principales de este indicador y cerró su brecha de género de nivel educativo.

63 ECLAC y AECID (2017). Planes de igualdad de género en ALC: Planes de acción para el desarrollo.

64 También hubo operaciones en el sector financiero (3), de infraestructura (2), corporativo (2) y de innovación (1).

65 Incluyendo la cartera heredada, el apoyo a los aspectos de diversidad fue en el sector social (3) y el medio ambiente (1).

3.54 Hallazgos transversales en temas ambientales: Un cuarto de las operaciones (10 de 39) aprobadas en el período de EP incluía un componente ambiental y el 20% (8) contenía aspectos ambientales identificables. La mitad de los proyectos con un componente ambiental explícito, centrado en la respuesta al riesgo ante desastres, y la otra mitad incluyó dimensiones ambientales marrones en áreas urbanas dentro de los proyectos de infraestructura⁶⁶. Los cuatro proyectos aprobados en el área ambiental y una CT clasificada formalmente como operaciones de IF se enfocaron en la respuesta al riesgo ante desastres, pero ningún proyecto aprobado en el período de EP se centró en la gestión de los recursos naturales. Los ocho proyectos que contenían aspectos ambientales incluyeron dos proyectos de infraestructura (una CT que apoya instrumentos públicos y privados para la regeneración urbana de San José, y un préstamo para energía renovable, transmisión y distribución), dos CT en el sector social y tres proyectos corporativos (dos para preparar un plan de acción ambiental y social; y el tercero incluyó la adopción de un sistema de gestión de E&S como resultado del desarrollo)⁶⁷.

3.55 Una parte similar (22 de 49) de la cartera heredada abordó los desafíos ambientales (8 tenían componentes ambientales y 14 tenían aspectos ambientales). En la cartera heredada, un proyecto se centró explícitamente en la gestión de los recursos naturales, una CT en la gestión del riesgo ante desastres y, el resto, en cuestiones ambientales “marrones” (es decir, aquellos relacionados con los desperdicios y la contaminación). Varias CT buscaron apoyar la mejora de la movilidad urbana en San José mediante el desarrollo de opciones para incrementar la eficiencia del transporte en la ciudad (desarrollo de directrices para una política de demanda de viajes, estudios sobre la viabilidad de tecnologías de combustibles limpios, opciones de transporte público para reducir la intensidad energética en el transporte). Una operación de IF en la cartera NSG tenía como objetivo apoyar el desarrollo de una línea de crédito verde.

3.56 APP: El Grupo BID apoyó varios proyectos de APP durante el período de la EP, en su mayoría operaciones de infraestructura, pero no abordó los problemas relacionados con el marco

66 De estos, una CT apoyó el desarrollo de la capacidad de gestión de E&S para la línea de negocios de electricidad del ICE y dos CT y dos préstamos involucraron el sector del transporte, incluido un préstamo NSG para un aeropuerto (que había invertido explícitamente para obtener una certificación de eficiencia energética y opera una instalación de tratamiento de aguas residuales autónoma).

67 OVE no pudo verificar dentro del alcance del CPE si las empresas cubiertas por las líneas de crédito pueden haber contribuido a abordar los desafíos ambientales específicos (por ejemplo, enfoque en la producción agrícola con bajo contenido de pesticidas, la producción baja en emisiones de carbono y procesamientos para los cuales Costa Rica estableció estándares en los sectores del café y la ganadería).

regulatorio de las APP, un aspecto importante previsto en la EP. Las APP fueron una de las prioridades durante el período de esta EP, y el Grupo BID financió la infraestructura en un aeropuerto que funciona por concesión (US\$12 millones). A través de las CT brindó apoyo en la formulación de proyectos de infraestructura urbana en San José bajo una modalidad de APP (US\$500.000), brindó capacitación en las APP para la Dirección de Planificación Urbana de San José (US\$228.000) y mejoró el diálogo entre los sectores público y privado mediante el financiamiento de un taller de APP de las Américas en Costa Rica, que presentó casos de éxito de ALC. Además, la cartera heredada incluía operaciones de APP que financiaban infraestructura en aeropuertos (dos préstamos NSG por US\$53 millones) y en energía (un préstamo NSG por US\$200 millones), y también respaldó un acuerdo entre el sector público y el privado para implementar un proyecto piloto de uso de la tierra e integración del transporte en San José (US\$1,78 millones). Sin embargo, no hubo apoyo hacia la mejora del marco regulatorio para las APP y las concesiones, ni las instituciones que las respaldan, que han sido un obstáculo para ampliar su aplicación⁶⁸.

68 Infrascopes 2018, una publicación y clasificación de la Unidad de Inteligencia del the Economist, apoyada por el Grupo BID, clasifica a Costa Rica en el lugar 17 (de 40), y apenas en el lugar 10 en ALC como un entorno “emergente” para APP. Si bien el clima de inversión y de negocios tiene una calificación alta (2.º), las regulaciones (28.º) y las instituciones (30.º) fueron particularmente débiles.



04

Conclusiones y recomendaciones

- 4.1 El programa del Grupo BID fue relevante y estaba alineado con las prioridades del país. Además, el BID continúa siendo considerado un socio de desarrollo muy importante. Si bien el programa durante el período de esta EP fue significativamente más pequeño que en el último período, aún fue el más grande entre las instituciones financieras internacionales y se enfocó en las prioridades clave de desarrollo. Si bien la mayor parte del financiamiento se dirigió a importantes prioridades de infraestructura (transporte y energía, y de la cartera heredada también en agua y saneamiento, educación y seguridad ciudadana), algunas operaciones más pequeñas (por ejemplo, las CT en el área de sostenibilidad fiscal y reducción de la pobreza) también fueron importantes y bien recibidas. Reformas adoptadas al final del período de EP se alinearon con el asesoramiento del BID.
- 4.2 El asunto clave para el país en este punto es el área de sostenibilidad fiscal, y los préstamos de inversión anteriores no se enfocaron lo suficiente en los cambios estructurales necesarios para aumentar la eficiencia del gasto. Con la aprobación del paquete de reforma fiscal, el gobierno de Costa Rica ha dado un paso importante en la dirección correcta y su implementación será crítica. Se necesitará aumentar la eficiencia de la prestación de servicios públicos. Esta es un área que el BID intentó abordar en varias CT,⁶⁹ pero no se ha enfocado lo suficiente en préstamos (que principalmente, pero no de manera exclusiva, apoyaron infraestructura física). Además, en muchas áreas, la eficiencia y la efectividad de las operaciones y el sistema en el cual operan podrían mejorarse, como en transporte, el cual, actualmente, tiene un enfoque insuficiente en el mantenimiento; en energía, con muy altos costos de electricidad; en agua y saneamiento, con la necesidad de garantizar que el proyecto financiado por el BID conecte de manera efectiva a los hogares en San José con el tratamiento adecuado de aguas residuales; o en educación, en el cual los proyectos se enfocaron más en la infraestructura física que en resultados débiles a pesar de los gastos elevados en el sector. El Grupo BID podría aprovechar algunas de las experiencias positivas, como los pilotos innovadores para el mantenimiento de la red vial cantonal.
- 4.3 Es probable que se necesite un mayor enfoque en las sinergias público-privadas. Se ha avanzado poco en el objetivo de la última EP de aumentar el uso de las APP, lo que podría contribuir potencialmente a una mayor eficiencia mientras se ayuda a mejorar la infraestructura y proporcionar servicios públicos en el contexto de las restricciones fiscales. El Grupo BID podría

69 Por ejemplo, en varias CT sobre la reforma del estado y también sobre la reducción de la pobreza (para aumentar la eficiencia del gasto social).

ayudar al país a aprovechar las experiencias positivas con las APP en algunas áreas (como los aeropuertos que ayudó a financiar) para aumentar su uso en otras áreas, como ayudar a mejorar el marco regulatorio para las APP, a pesar de que la situación de presión fiscal también crea desafíos para las APP. También sería importante garantizar que el sistema educativo atienda adecuadamente las habilidades requeridas por el mercado laboral, y que BID Invest enfocara más sus operaciones en algunas de las necesidades clave de desarrollo del país, tales como abordar los problemas que surgen de la economía dual a través de un mayor enfoque en el fortalecimiento de las cadenas de valor, atender mejor las necesidades del sector financiero al ofrecer productos en moneda local y centrarse en aumentar la competencia.

- 4.4 El BID también deberá continuar su enfoque en el fortalecimiento del diseño y la implementación de proyectos. Si bien el BID ya ha logrado algún progreso con su mayor enfoque en la implementación, los proyectos aún fueron afectados por estudios de factibilidad débiles, retrasos significativos, logros más bajos de lo esperado y costos más elevados. Todavía se necesita hacer mucho más, en todas las áreas del ciclo de los proyectos. Para las CT, había poca información disponible sobre los productos que lograron, e incluso menos sobre cuáles fueron sus resultados.
- 4.5 El BID debe continuar su apoyo para los desafíos ambientales “verdes” y “marrones”. Costa Rica ha forjado una fuerte reputación internacional, en base a su gran dotación de recursos naturales, capital y biodiversidad, combinada con visiones ambiciosas para el uso de energías renovables y neutralidad de carbono. El Grupo BID ha apoyado estos desarrollos tanto directa como indirectamente durante el período de EP, por ejemplo, al financiar la represa hidroeléctrica más grande (si bien a causa de una menor demanda, ahora hay un exceso en la capacidad de generación), implementar operaciones que apoyan el uso del sistema de zonas protegidas, e intentar conectar a más personas al tratamiento de aguas residuales. En el futuro, el objetivo de Costa Rica de lograr la neutralidad de carbono requerirá abordar al sector de transporte y la movilidad urbana, los cuales el BID también ha comenzado a apoyar (a través de CT). Para que el país mantenga su reputación como destino turístico, también requerirá abordar los desafíos ambientales, como en el caso del saneamiento. Implementar estas ambiciones con intervenciones rentables será desafiante y ofrecerá oportunidades al BID para agregar valor.

4.6 A la luz de estos hallazgos, OVE ofrece las siguientes recomendaciones para el Grupo BID:

1. Trabajar con el gobierno para definir las mejores formas de apoyar al país en sus esfuerzos por lograr la sostenibilidad fiscal al centrarse en la completa implementación de la reforma fiscal y en los cambios estructurales necesarios para aumentar los ingresos y la eficiencia de la prestación de servicios públicos. Con ese fin, el BID debe enfatizar en la estrategia de país el apoyo para la implementación de la reforma y acordar las áreas específicas en las que el BID podría apoyar (por ejemplo, fortalecimiento de las instituciones, apoyo financiero, ayudar a establecer medidas claras para mejorar la eficiencia y nivelar las condiciones entre entidades estatales y privadas para promover la competencia). La colaboración con otros Bancos de Desarrollo y el FMI reforzaría los esfuerzos del BID. El BID también debería considerar agregar medidas claras para mejorar la eficiencia de provisión de servicios públicos en toda su gama de productos.
2. Continuar apoyando al país en la búsqueda para atraer inversión privada a través de las APP, particularmente en infraestructura, e integrar mejor las operaciones de BID Invest en el programa del país. La recomendación sobre las APP del último CPE de OVE continúa siendo relevante, también a la luz del limitado espacio fiscal. El Grupo BID ya ha analizado el entorno de las APP en Costa Rica. Dependiendo de las prioridades del país, el BID puede proveer asesoría en los necesarios cambios legales y regulatorios para mejorar el clima de inversiones, fortalecimiento de las instituciones y la implementación de transacciones “modelo” que se pudieran replicar. El Grupo BID debe construir en el rol más amplio del representante del país para una mejor integración de las operaciones de BID Invest en el programa de país y garantizar que las operaciones aborden las necesidades de desarrollo clave en el país, así como el fortalecimiento de las cadenas de valor, el aumento de la competencia en el sector financiero y la provisión de finanzas en la moneda local.
3. Continuar con el enfoque en mejorar la implementación de los proyectos del BID. Para ello, el BID deberá garantizar una mejor preparación de proyectos. Debería colaborar con el gobierno para encontrar la mejor manera para reducir demoras del proceso de ratificación o, al menos, tomar en cuenta los largos retrasos, en los plazos y diseño de sus proyectos; y garantizar que las PEU tengan la experiencia y los incentivos adecuados para una implementación eficiente

de los proyectos. En particular, dada la alta incidencia de CTs en el programa de país, también será esencial introducir un mejor sistema de supervisión para evaluar el progreso y los resultados de las CTs.

4. Continuar apoyando al país en su liderazgo ambiental, al mismo tiempo que se le ayuda a enfrentar algunos desafíos y preocupaciones de eficiencia. El BID podría considerar asociarse con el país en iniciativas o proyectos que se basen en la experiencia adquirida en el uso del capital de recursos naturales para el desarrollo económico sostenible; abordar los desafíos ambientales “marrones” en los sectores tradicionales de apoyo del BID (saneamiento, transporte, desarrollo urbano); y promover las consideraciones de eficiencia ambiental y desarrollo sostenible en las operaciones del sector privado.

Referencias y bibliografía

Agua y Saneamiento en Costa Rica: Nota de Política. (2014). Washington, DC: *Banco Interamericano de Desarrollo*.

Análisis de Cadenas de Valor y el Plan Priorizado de Inversiones en Infraestructura Logística. (2018). *Georgia Tech Costa Rica Centro de Productividad*.

Araya, Kathrine, Bianca Lherisson, Jennifer Lomberk. (2014). Pesticides, Pollution, and People: An Overview of Public Health and Environment in Costa Rica. *Universidad de Florida Levin College of Law*. (Disertación).

Armonía con la Naturaleza. (2013). *Informe DFOE-AE_IF-01-2013 Estado de la Nación*. Contraloría General de la Republica, Costa Rica.

Banco Mundial. (2018). Banco de *Datos: Indicadores de Desarrollo Mundial*. Washington, DC: Grupo Banco Mundial. Obtenido de <http://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>

_____. (2018). *Doing Business Measuring Business Regulations*. Washington, DC: Grupo Banco Mundial. Obtenido de <http://www.doingbusiness.org/>

_____. (2018). Índice de *GINI*. Washington, DC: Grupo Banco Mundial. Obtenido de <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=CR>

Barceinas, Cesar M. (2016). Costa Rica Long-Term Ratings Lowered To 'BB-' on Continued Fiscal Deterioration; Outlook is Negative. *McGraw Hill Financial*.

Costa Rica: Agua y Saneamiento 2030 Análisis relacionado al ODS. (2018). *Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*. Obtenido de http://ods.cr/sites/default/files/documentos/cr_agua_y_saneamiento_2030-analisis_relacionado_a_los_ods.pdf

Costa Rica: Declaración al término de una visita del equipo. (2018). Washington, DC: Fondo Monetario Internacional. Obtenido de <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/06/18/ms061818-costa-rica-concluding-statement-of-a-staff-visit>

Costa Rica - Desafíos para el Desarrollo del País. (borrador 2018- en preparación). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Decreto Presidencial 34431. (2008). *Reglamento del Canon Ambiental de Vertidos*.

The Economist Group. (2008). The Economist Intelligence Unit Costa Rica. Obtenido de <http://country.eiu.com/Costa%20Rica>

Estadísticas. (2018). *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*. Obtenido de <http://www.inec.go.cr/estadisticas>

Estrategia de País del Grupo BID con Costa Rica (2015-2018). (2015). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de http://sec.iadb.org/Site/Documents/DOC_Detail.aspx?pSecRegN=GN-2829

Índices e indicadores de Desarrollo Humano: Actualización estadística de 2018. (2018). New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Obtenido de http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf

Informe Estado del Ambiente Costa Rica. (2017). *Consejo Nacional Ambiental, MINAE*.

Informe Mensual de Coyuntura Económica División Económica Febrero, 2019. (2019). *Banco Central de Costa Rica*.

Informes SBD. *Banco Para el Desarrollo SBD*. Obtenido de https://www.sbdcrc.com/webcenter/portal/sbdprod/pages_informessbd

Murillo, Jorge Herrera. (2017). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible Uso y estado de los recursos: recurso hídrico*. MINAE.

OCDE. (2015). *Public Governance Reviews Costa Rica Highlights*. Obtenido de <https://www.oecd.org/gov/bycountry/costarica/costa-rica-highlights.pdf>

OVE. (2003). *Evaluación de Programa de País Costa Rica: 1990-2001*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de http://sec.iadb.org/Site/Documents/DOC_Detail.aspx?pSecRegN=RE-277

_____. (2007). *Evaluación de Programa de País: Costa Rica: 2002-2006*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de http://sec.iadb.org/Site/Documents/DOC_Detail.aspx?pSecRegN=RE-325

_____. (2009). *Protocolo para las Evaluaciones de los Programas de País 2008_Nueva versión revisada*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de http://sec.iadb.org/Site/Documents/DOC_Detail.aspx?pSecRegN=RE-348-3

_____. (2010). *Evaluación de Programa de País Costa Rica: 2006-2010*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de http://sec.iadb.org/Site/Documents/DOC_Detail.aspx?pSecRegN=RE-377

_____. (2014). *Evaluación de Programa de País Costa Rica: 2011-2014*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de http://sec.iadb.org/Site/Documents/DOC_Detail.aspx?pSecRegN=RE-472-1

Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. (2014). *Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica*.

Plan Nacional de Evaluaciones. (2016). *MIDEPLAN*.

Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Costa Rica 2018-2030. (2018). *MINAE*. Obtenido de <http://www.cambioclimaticocr.com/recursos/documentos/biblioteca/final-politica-adaptacion-24-abril.pdf>

Presidente Alvarado define 7 áreas estratégicas de atención prioritaria. (2018). *Costa Rica Gobierno del Bicentenario 2018-2022*. Obtenido de <https://presidencia.go.cr/comunicados/2018/06/presidente-alvarado-define-7-areas-estrategicas-de-atencion-prioritaria/>

Reportes. *Superintendencia General de Entidades Financieras*. Obtenido de <https://www.sugef.fi.cr/reportes/>

Roa, Maria Jose, and Oscar Carvalho. (2018). *Inclusión financiera y el costo del uso de instrumentos financieros formales: Las experiencias de América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/handle/11319/9003>

Schwab, Klaus. (2017). *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. World Economic Forum. Obtenido de <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>

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/evaluacion

 facebook.com/idbevaluation

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