



RE-325

*Evaluación del Programa
de Costa Rica: 2002-2006*

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Diciembre, 2006

Sólo para uso oficial

ÍNDICE

ABREVIATURAS

Resumen Ejecutivo

I.	EL PAÍS Y EL CONTEXTO DEL PERIODO.....	1
A.	Presentación.....	1
B.	Caracterización general	1
C.	La línea de base: Situación macroeconómica, social y política en el 2002.....	2
1.	El contexto caracterizado por la Estrategia del BID con Costa Rica 2003-2006 y por la Evaluación del Programa de País 1990-2001	3
II.	EL EJERCICIO DE PROGRAMACIÓN 2003-2006.....	4
A.	El intento programático	4
1.	El marco estratégico	4
2.	El programa operativo propuesto	7
B.	El programa “ <i>de facto</i> ”	9
1.	Operaciones de préstamos	9
2.	Cooperaciones técnicas	10
3.	Sector privado.....	10
C.	La evaluabilidad del Programa.....	11
D.	La relación con otros donantes	12
E.	Observaciones finales.....	13
III.	LOS PROYECTOS Y LA EFICIENCIA EN SU PREPARACIÓN Y ENTREGA	14
A.	Los proyectos aprobados entre 2002 y 2006	14
1.	Eficiencia en la preparación	15
2.	Evaluabilidad.....	15
3.	Algunas consideraciones sobre el Programa Híbrido.....	16
B.	Eficiencia en la ejecución.....	17
IV.	DESENLACES ASOCIADOS AL EJERCICIO PROGRAMÁTICO	18
A.	Evolución de la situación macroeconómica, social y política en el período 2003-2006.....	19
B.	Resultados de la Estrategia de País	21
C.	Resultados en términos de competitividad	21
1.	Relación con proyectos aprobados por el Banco.....	21
2.	Indicadores de competitividad.....	25
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	27
A.	Conclusiones.....	27
B.	Recomendaciones	31

ANEXO

[Cuadros y Gráficos](#)

ABREVIATURAS

ALC	América Latina y Caribe
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CCLIP	Conditional Credit Line for Investment Projects (Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión)
CNC	Consejo Nacional de Concesiones
CONAVE	Consejo Nacional de Vialidad
CPE	Country Program Evaluation (Evaluación del Programa de País)
CT	Cooperación Técnica
EP	Estrategia de País
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
ISDP	Informe de Seguimiento y Desempeño de Proyecto
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
PAC	Partido Acción Ciudadana
PBL	Policy-Based Loan (Operación Sectorial)
PCR	Informe de Conclusión de Proyecto (Project Completion Report)
PGE	Plan de Expansión de la Generación Eléctrica
PLN	Partido Liberación Nacional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI	Departamento del Sector Privado
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
SEN	Sistema Eléctrico Nacional
SINE	Sistema Nacional de Evaluación
SPNF	Sector Público No-Financiero
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLC-CA	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centro América

UE

Unidad Ejecutora

UNCTAD

Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

Este documento presenta la Evaluación del Programa de País (CPE) realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión sobre el Programa del Banco en Costa Rica entre los años 2002 y 2006, período que se desarrolla entre el cierre del CPE anterior (1990-2001) y el comienzo de la nueva etapa programática del Banco (2006-2010). De esa manera, el ámbito de este CPE está relacionado con el ejercicio de programación del Banco definido por la Estrategia de País (EP) 2003-2006.

El CPE ha sido preparado en coordinación con el ejercicio de programación del Banco. OVE y la División de País del Departamento Regional de Operaciones II (RE2/OD3) desarrollaron trabajos coordinados.

Contexto general

Costa Rica ha sabido aplicar un modelo de desarrollo que busca aprovechar sus ventajas comparativas relacionadas con una estabilidad institucional y política y con una mano de obra de calidad. El modelo costarricense ha sido históricamente exitoso generando no solamente un crecimiento prácticamente continuado desde los años sesenta, sino también algunos de los mejores indicadores sociales de América Latina y el Caribe.

A pesar de esas características generales bastante positivas, el escenario que se planteaba a principios del nuevo milenio presentaba elementos de preocupación importantes compartidos tanto por el CPE anterior como por la Estrategia de País 2003-2006. Los dos documentos presentaban un diagnóstico coincidente de las principales fortalezas y debilidades presentes en el contexto costarricense. Entre las fortalezas se destacaban la economía abierta y diversificada; el aumento sostenido del PIB; un sector exportador moderno; la competitividad de la economía en la Región; las bajas tasas de pobreza y la alta cobertura de los servicios sociales. Entre las debilidades o riesgos se destacaban la baja tasa de inversión doméstica y la alta dependencia del ahorro externo; el déficit fiscal crónico y creciente; la estructura tributaria ineficiente y los mandatos de gasto por encima de las posibilidades reales; el elevado endeudamiento interno y la resultante presión sobre las tasas de interés internas (“*crowding out*”); la dificultad de bajar la inflación a menos del 10%; el déficit elevado y crónico en la cuenta corriente; y la no disminución de la pobreza.

La Programación 2003-2006

En su intento programático, la EP 2003-2006 puede ser considerada relevante, consistente, coherente y evaluable. Sin embargo, ese intento programático no se materializa en el programa “*de facto*”.

La EP se caracterizaba por ser ambiciosa, proponiendo aprobaciones de casi US\$700 millones en el escenario alto y de US\$400 millones en el escenario bajo, cuando las aprobaciones durante los tres ejercicios de programación anteriores no habían sobrepasado los US\$100 millones.

El programa operativo propuesto se destaca también por la presencia de una gran operación híbrida, o sea, parte sectorial (PBL) y parte de inversión, que representaba casi el 90% de los recursos programados. El componente sectorial de la operación estaría vinculado a la aprobación de una ley de reforma fiscal, mientras el componente de inversiones estaría compuesto por una serie de sub-proyectos que aunque desarrollados en áreas diferentes, presentarían una sinergia común. Esta operación surgió en respuesta a una solicitud del Gobierno, que necesitaba recursos para apoyo presupuestario y deseaba minimizar el número de demandas de ratificación a ser sometidas a la Asamblea Legislativa. Si bien la solicitud original del Gobierno había sido de un préstamo global condicionado a resultados de política económica (reducción del déficit fiscal), en ese entonces el Banco no contaba con un instrumento con el cual atender esta solicitud.

Al concentrar casi toda su Estrategia en un único programa, el Banco converge sus esfuerzos en una única idea o plan, que al final no se concretizó. Si por un lado, el Programa Híbrido representó un intento innovador de responder a las necesidades del país, en acuerdo con el CPE 1990-2001 que recomendaba el uso de herramientas innovadoras, por otro lado, el Banco insistió en condicionar su operación más importante a la aprobación de reformas estructurales (la aprobación de una reforma fiscal), en oposición a una de las principales recomendaciones del mismo CPE que advertía que operaciones del Banco no deberían depender de reformas o de la aprobación de leyes.

El programa de préstamos efectivamente aprobado por el Banco no tuvo relación con los grandes objetivos de la EP de asegurar la estabilidad macroeconómica, y solamente el proyecto de “Reformas para la Competitividad e Inversión” tiene relación directa con el objetivo de aumentar la competitividad del país frente al contexto de inserción y apertura a la economía mundial.

Desde un punto de vista estrictamente “mecánico”, la EP es bastante evaluable, o sea, la matriz define claramente los indicadores de los objetivos de mediano plazo para el Gobierno, así como los indicadores de los objetivos para las dos áreas estratégicas de intervención del Banco. A pesar de esos aspectos bastante positivos, la evaluabilidad de la EP queda comprometida por intentar medir objetivos complejos, con características de largo plazo, a través de indicadores inadecuados, existiendo la posibilidad de haber generado una EP (“mecánicamente”) evaluable cuyos resultados son de poca relevancia o utilidad. Efectivamente, las principales metas de desarrollo definidas en la matriz han sido alcanzadas a pesar de que: (i) el Banco no haya aprobado el Programa Estratégico para el país; (ii) la reforma fiscal no ha sido aprobada; (iii) el TLC-CA aún no ha sido ratificado; y (iv) la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal no están aseguradas. Así, la validez de los indicadores presentados y la utilidad de la matriz propuesta deben de ser cuestionadas.

En lo que se refiere a las relaciones con otros donantes, si por un lado el BID y el Banco Mundial han establecido una relación de colaboración y de “división de trabajo”, por otro lado lo mismo no puede ser dicho con relación al BCIE. El BCIE ha tenido una actuación bastante más agresiva en el país y actualmente Costa Rica es el principal país prestatario de la Institución. El rápido crecimiento de la cartera del BCIE se explica, al

menos en parte, por su mayor agilidad en la preparación de proyectos, y sus menores costos de transacción y exigencias técnicas.

A pesar de los problemas encontrados en la implementación de la EP, y al contrario de períodos anteriores, el diálogo País-Banco es hoy día fluido y sin tensiones. El Banco ha hecho un esfuerzo para apoyar técnicamente al país, en cierta forma, independientemente del tamaño de la cartera de préstamos – Costa Rica presenta la más alta relación cooperación técnica/préstamo observada entre los países del Istmo Centroamericano durante el mismo período. El tamaño promedio de las cooperaciones técnicas aprobadas para Costa Rica también es superior a los países centroamericanos, e incluso a países de ingreso superior como Chile y Uruguay. Y este apoyo técnico es reconocido y apreciado por el país.

Eficiencia en la preparación y ejecución de proyectos

Si, por un lado, los datos disponibles indican que el tiempo promedio de preparación para los cinco proyectos aprobados en el período es aún inferior a otros grupos de comparación relevantes, por otro lado los tiempos de ejecución y extensión de proyectos observados en Costa Rica son significativamente superiores al promedio del Banco. Si bien debe de resaltarse la mejora en la ejecución de la cartera observada a partir del 2002, esta mejora no es suficiente para evitar flujos netos negativos entre el país y el Banco.

El Programa Híbrido encontró varias dificultades en su preparación, explicadas en gran medida por su tamaño y por su carácter innovador. La preparación de esta operación implicó también costos significativos para el Banco, por lo menos US\$2,4 millones, que llegarían a US\$3,1 millones si se consideran también las CTs aprobadas para apoyar su diseño y preparación.

Las demoras en la ratificación de proyectos parece ser un tema reciente en Costa Rica. Hasta el 2001 el promedio del país no era muy diferente del promedio del Banco en el mismo período.

Los índices de evaluabilidad de los proyectos aprobados entre el 2002 y el 2006 siguen, en promedio, el patrón esperado: índices relativamente más elevados para los indicadores de fin y de componentes que para los indicadores de propósito.

Resultados y conclusiones

A pesar de que el patrón general de crecimiento de la economía costarricense en el período reciente es significativamente superior al observado durante el período 2000-2002, el escenario económico interno indica que los problemas del equilibrio macroeconómico y de la sostenibilidad fiscal, objetivos del Programa del Banco, continúan existiendo: la reducción del déficit fiscal ha sido obtenida no solamente a través de la disminución del gasto corriente, sino principalmente sacrificando la inversión pública; aún prevalece un acervo elevado de la deuda pública; y el pago de intereses compromete más de la cuarta parte del gasto del gobierno central. Al estar relacionada con una menor inversión pública, esta fragilidad fiscal afecta la prestación de los servicios públicos. La inflación se mantuvo relativamente elevada durante el período 2003-2005.

En el plano social los resultados son mixtos. Por un lado, se observa que la pobreza no dio muestras de retroceder. Por otro lado, se observa un declive en el coeficiente de Gini a lo largo de todo el período 2003-2005.

En el campo político, el año 2004 quedó enmarcado por las acusaciones de corrupción que involucraron a altos funcionarios del gobierno, algunos empresarios privados, y a entidades públicas respetadas. Esos escándalos fueron de tal magnitud que parecen haber afectado la imagen internacional de Costa Rica. Sin embargo, al mismo tiempo estas vicisitudes han servido para demostrar la independencia del poder judicial, la respuesta del poder legislativo al aprobar leyes anti-corrupción, y el repudio ciudadano a la corrupción, todo lo cual refuerza la percepción de la solidez de las instituciones y de la conciencia democrática.

El análisis comparativo hecho por OVE para la evolución a lo largo del período de análisis de 13 indicadores asociados al escenario económico, gobernabilidad y desarrollo social, muestra que en apenas cuatro indicadores Costa Rica evolucionó de manera más positiva que el 10% superior de los países miembros del Banco durante el período de esta evaluación: esperanza de vida al nacer, índice de desarrollo humano, libertad económica, y formación bruta de capital fijo. Los “empeoramientos” relativos más significativos se manifiestan en áreas como ambiente macroeconómico, estabilidad política, y PIB per cápita. En lo general Costa Rica se ha distanciado en varios indicadores del decil superior, acercándose al promedio de la Región y, en ese sentido, ha empeorado su posición relativa.

El análisis del tema de competitividad, principal foco de la EP, muestra que en términos operativos, dos proyectos aprobados anteriormente al 2002 y mayormente ejecutados durante el período cubierto por este CPE estaban relacionados a temas que influyen sobre la productividad de los factores de producción: el proyecto “Adecuación de Servicios Primarios de Salud en Zonas Marginales”, aprobado en 1992, y el proyecto “Educación Preescolar y Tercer Ciclo”, aprobado en 1997. Otro proyecto de 1993, “Desarrollo Eléctrico III” estaba relacionado a la reducción de los costos de transacción para llegar a los mercados. Esos proyectos, y particularmente los de educación y desarrollo eléctrico, que son temas críticos para la competitividad de Costa Rica (educación secundaria e infraestructura), parecen haber alcanzado sus objetivos de desarrollo.

El análisis comparativo entre Costa Rica y dos de sus principales competidores, Chile y Panamá, con relación a algunos indicadores de competitividad muestra que si por un lado Costa Rica aún se encuentra distante de Chile con relación a la mayoría de las variables, por otro lado lo mismo no ocurre con relación a Panamá. Los principales indicadores en los cuales Costa Rica aparece en posición de inferioridad en los dos casos son: crédito al sector privado, flujo de capital privado, inversión extranjera directa (IED), rapidez para empezar negocio, y cobertura de educación secundaria. Estos resultados parecen indicar que las restricciones y limitaciones de disponibilidad de crédito para financiar la inversión privada se encuentran entre los principales factores que afectan el grado de competitividad del país.

A su vez el análisis de la evolución de los indicadores durante el período 2002-2005 muestra resultados mixtos. Para algunos indicadores en los cuales Costa Rica tenía desventaja, el país ha progresado durante el período 2002-2005 de manera más rápida que esos dos competidores. Eso ha ocurrido principalmente en los casos de los indicadores de flujo de capital privado y de crédito al sector privado.

Sin embargo, los datos muestran que con relación a la IED, no solo Costa Rica presentaba resultados más bajos de ese indicador tanto con relación a Chile como con relación a Panamá, sino que también ese indicador ha empeorado significativamente en relación con los otros dos. Lo mismo ha ocurrido, pero en menor grado, con relación a la cobertura de educación secundaria. Esos resultados son muy preocupantes porque el crecimiento reciente de Costa Rica se ha beneficiado mucho de la IED, y las perspectivas se ponen aún más difíciles si se considera que a comienzo del 2009 el país tendría que eliminar las zonas francas y los incentivos fiscales relacionados al comercio exterior, instrumentos que han sido utilizados por el Gobierno para atraer inversión extranjera. En lo que se refiere a la educación secundaria la implicancia es que el país podría estar comprometiendo su capacidad de competir de manera efectiva en el mediano o largo plazo.

Recomendaciones

Las lecciones aprendidas a partir de lo ocurrido con la EP del 2003-2006 muestran la necesidad de, una vez más, recomendar al Banco no estructurar su ejercicio programático sobre metas y objetivos relacionados con reformas estructurales. El apoyo del Banco a esos esfuerzos del país debería concentrarse en asistencia técnica y estudios y análisis económicos. La nueva EP debería basarse en las lecciones aprendidas de los ejercicios programáticos anteriores, y proponer niveles de aprobación realistas y compatibles con el contexto del país.

Dados los tiempos necesarios para el diseño y la aprobación de nuevas operaciones, la nueva EP debería considerar la cartera existente como su principal instrumento de intervención en el país en los próximos años. De esa manera se podrían maximizar los beneficios que se puedan extraer de ella a través de la utilización de CTs y productos no financieros complementarios.

Para minimizar posibles dificultades en la ratificación de sus operaciones, el Banco debe mantener la Asamblea informada sobre los objetivos así como sobre los progresos en la preparación de las mismas desde sus comienzos.

El tema de la competitividad sigue siendo evidentemente relevante para el país, y dos puntos merecen ser considerados en ese contexto:

- i. el Banco debería apoyar al país en evaluar si el modelo de crecimiento reciente estaría llevando a un proceso de profundización de la dualización económica y social en Costa Rica. La comprensión de ese fenómeno es crítica para la definición de programas complementarios y para el diseño de políticas de reducción de la pobreza y de la desigualdad; y

- ii. el Banco debería continuar acompañando el proceso de ratificación del TLC-CA, y apoyar al país en el diseño de políticas de minimización de los efectos del acuerdo (en caso que se ratifique) sobre aquellos grupos negativamente afectados.

El Banco debería apoyar al país para enfrentar los desafíos generados por la eliminación de las zonas francas y de otros incentivos fiscales programada para el 2009. En particular en el diseño e implementación de nuevos instrumentos de promoción y atracción de IED.

El apoyo a la educación secundaria debería ser área prioritaria para el Banco en Costa Rica. Las evidencias de que este sector representa un cuello de botella para el futuro del país son claras y el Banco ha tenido una larga y relativamente exitosa experiencia en el sector que podría ser aprovechada.

Como se ha visto, el área de infraestructura ha sufrido un deterioro significativo en los últimos años y, en ese sentido, son muchas las demandas del sector. El Banco debería priorizar sus intervenciones basándose en un claro mapeo de sus ventajas comparativas y valor agregado. Entre los proyectos presentes en el “pipeline” del Banco para Costa Rica se encuentra una operación de Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) para el sector eléctrico clasificada como 2007-A. El ente regulador del sector eléctrico de Costa Rica es considerado uno de los mejores de la Región, y el ICE presenta indicadores de eficiencia altos, sin embargo todos los ISDPs preparados para el proyecto de “Desarrollo Eléctrico III” (CR-0036, 7966/OC-CR) a partir del 2001 identifican la existencia de problemas de capacidad institucional. Debido a que este instrumento está definido para aquellos *“casos en que puede demostrarse el éxito en el desempeño de un proyecto en términos de ejecución y resultados . . . [y] el organismo ejecutor cuenta con sólidos antecedentes de desempeño satisfactorio en la ejecución del proyecto anterior”* (GN-2246-1 pp. 1 y 4), el Banco y el país deberían trabajar conjuntamente para asegurarse de que esos problemas se hayan resuelto.

Las debilidades que sigue mostrando el CNC, que explican parcialmente los problemas del proceso de concesiones en el país, hacen reflexionar sobre la conveniencia de continuar apoyándolo antes de programar operaciones con el sector privado, que puedan no prosperar. Un proyecto FOMIN que ha desembolsado sólo un 5% a los tres años de haber sido aprobado, hace pensar que podría ser conveniente hacer un seguimiento más cercano de las dificultades que enfrenta la institución.

Dadas las limitaciones particulares para el avance de la participación del sector privado del Banco en Costa Rica, un trabajo estrecho y bien coordinado entre el FOMIN y PRI podrían traer beneficios para las operaciones de ambos. Lo mismo en relación con las cooperaciones técnicas que intentan destrabar – en los casos en que existe el apoyo político – los cuellos de botella que frenan la participación del sector privado. Los cambios introducidos a la actuación del PRI por los Gobernadores del Banco en el 2006, ampliando el espectro de clientes y sectores con los cuales el Departamento puede trabajar, tiene el potencial de viabilizar una mayor actuación del PRI en Costa Rica, incluso con empresas públicas como el ICE. Por estas razones se recomienda que la Estrategia de País 2006-2010 efectivamente presente una visión integradora para las áreas públicas y privadas del Banco.

I. EL PAÍS Y EL CONTEXTO DEL PERIODO

A. Presentación

- 1.1 Este documento presenta la Evaluación del Programa de País (CPE) realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión sobre el Programa del Banco en Costa Rica entre los años 2002 y 2006, período que se desarrolla entre el cierre del CPE anterior (1990-2001)¹ y el comienzo de la nueva etapa programática del Banco (2006-2010). De esa manera, el ámbito de este CPE está relacionado con el ejercicio de programación del Banco definido por la Estrategia de País 2003-2006, y coincide con el período de la administración del Presidente Abel Pacheco de la Espriella.
- 1.2 Este CPE ha sido preparado en coordinación con el ejercicio de programación del Banco. OVE y la División de País del Departamento Regional de Operaciones II (RE2/OD3) desarrollaron trabajos coordinados, aunque independientes, incluyendo una misión conjunta al País. Según la Región, este proceso ha permitido aumentar el carácter estratégico de las recomendaciones y su apropiación al ejercicio de programación para el periodo 2006-2010.
- 1.3 El próximo capítulo evalúa el ejercicio programático 2003-2006. El Capítulo III, a su vez, examina el grado de eficiencia con el cual el los productos del Banco fueron entregados. Los resultados de desarrollo alcanzados en las áreas y temas objeto del programa del Banco son discutidos en el Capítulo IV. El Capítulo V presenta las conclusiones y recomendaciones de este informe.

B. Caracterización general

- 1.4 La economía de Costa Rica puede ser caracterizada como pequeña y abierta. El PIB del 2005 fue estimado en aproximadamente US\$19.800 millones, o US\$43.200 millones si medido por la paridad del poder de compra internacional, que ubican al país en la décimo-primer posición entre las 26 economías de los países miembros del Banco.² Sin embargo, su ingreso per cápita (US\$4.600 en el 2005) es superior al promedio de los países miembros del Banco, y de los países centroamericanos.³ En el 2005 el indicador de apertura económica (la relación entre los valores de las exportaciones más importaciones y el PIB) fue aproximadamente 85%, mientras el promedio de los países miembros del Banco fue de aproximadamente 76% en el 2004, y el nivel arancelario promedio ponderado se ubica alrededor del 4%. Asimismo, el índice de restricción comercial de Costa Rica, o sea el equivalente *ad valorem* de barreras arancelarias y no arancelarias aplicadas por el país como importador es no solo inferior a aquellos de otros países de Centro América, sino también al índice estimado para los Estados Unidos y la Unión Europea.⁴
- 1.5 Políticamente, Costa Rica cuenta con una estructura participativa de gobierno, un marco institucional sólido, y un poder judicial autónomo que han generado balance de poderes, estabilidad política y solidez democrática.

- 1.6 Costa Rica ha sabido aplicar un modelo de desarrollo que busca aprovechar sus ventajas comparativas relacionadas con una estabilidad institucional y política y con una mano de obra de calidad. Si por un lado ese modelo se basa en el sector externo, por otro lado se ha caracterizado también por basarse en la generación de consensos y, a diferencia de otros países de la Región, ha contado con una fuerte presencia del Estado en el quehacer económico.
- 1.7 El modelo costarricense ha sido históricamente exitoso generando no solamente tasas positivas de crecimiento desde los años sesenta (interrumpidas solamente durante la crisis de 1981-82), sino también algunos de los mejores indicadores sociales (educación, salud, vivienda, etc.) de América Latina y el Caribe (ALC).
- 1.8 A pesar de esas características generales bastante positivas, el escenario que se planteaba a principios del nuevo milenio presentaba elementos importantes de preocupación.

C. La línea de base: Situación macroeconómica, social y política en el 2002

- 1.9 La economía costarricense había pasado en el 2000-2001 por la contracción más importante en 20 años. Después de un crecimiento anual promedio superior al 5% durante la segunda mitad de los noventa, y de más de 8% en 1998 y 1999, la caída en el dinamismo del crecimiento mundial (y en particular de los Estados Unidos, principal mercado importador de Costa Rica), el deterioro en los términos de intercambio, y la crisis en el mercado de microprocesadores, llevaron a tasas de crecimiento de apenas 1,8% en el año 2000 y de 1,1% en el 2001, equivalentes a crecimientos negativos del ingreso per cápita.
- 1.10 Además de estos factores exógenos, el escenario interno en el 2002 también mostraba cifras macroeconómicas preocupantes: el balance económico del gobierno presentaba un déficit consolidado de 4,3% del PIB, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos alcanzaba un 5,4% del PIB, mientras que la deuda pública representaba el 59% del PIB. Por su lado, la inflación anual aún se mantenía alrededor del 10%.
- 1.11 En el plano social, preocupaba que las tasas de pobreza, a pesar de ser aún bajas para los patrones latinoamericanos, no daban muestras de retroceder, sosteniéndose desde 1994 alrededor del 20%, y que la desigualdad aumentaba (el coeficiente de Gini pasó de 0,387 en 1994 a 0,432 en 2002. Ver Gráfico A-1.1 en el Anexo). Estos números se tornaban más preocupantes debido al aumento de la tasa de desempleo abierto que alcanzó un 6,4% en el 2002, después de un promedio aproximado de 5% durante los años noventa. El Cuadro A-1.1 en el Anexo presenta algunos indicadores que resumen el contexto económico y social del país durante el período 2000-2002.
- 1.12 En el ámbito político, a pesar de que la solidez de las instituciones y de la cultura democrática no se ponían en duda, las elecciones presidenciales de febrero del 2002, cuando se eligió al Presidente Abel Pacheco, representaron un quiebre de la

tradicción bipartidista. Un nuevo partido, el Partido Acción Ciudadana (PAC) formado básicamente a partir de disidencias del Partido Liberación Nacional (PLN), surgió como tercera fuerza política, obteniendo una proporción significativa de los votos y de los escaños en la Asamblea Legislativa.⁵ Esos hechos llevaron por primera vez a una segunda vuelta electoral, y a una fragmentación de la Asamblea de tal manera que el partido vencedor, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), no obtuvo mayoría parlamentaria.⁶ Era razonable estimar, por lo tanto, que este escenario podría dificultar el proceso de toma de decisiones que históricamente se ha basado en la concertación y la búsqueda de consensos.

- 1.13 El Gráfico A-1.2 en el Anexo, ubica a Costa Rica en relación con los países miembros del Banco alrededor del 2002. Como se puede ver, y como era de esperar a partir de la discusión presentada arriba, mientras el país mostraba algunos de los mejores indicadores de la Región (próximos o hasta superiores al decil superior) en lo que se refiere a desarrollo social y gobernabilidad, algunas de las variables que reflejan el “ambiente económico” presentaban valores más próximos y hasta inferiores al promedio de los países miembros del Banco. Llamaban la atención los datos de formación bruta de capital fijo y de crecimiento del PIB per cápita.
- 1.14 Este escenario fue claramente capturado por el CPE anterior así como por la Estrategia de País preparada por el Banco. Los dos documentos presentaban análisis de contexto bastante similares.

1. El contexto caracterizado por la Estrategia del BID con Costa Rica 2003-2006 y por la Evaluación del Programa de País 1990-2001⁷

- 1.15 La Estrategia de País (EP) identificaba en el período 2000-2002 un deterioro en la situación fiscal, definida como el *“principal problema crónico que ha enfrentado la economía costarricense para consolidar la estabilidad macroeconómica”* (GN-2263-1, p. 4). Los desequilibrios fiscales habían llevado a un elevado endeudamiento público, cuyo servicio generaba presiones adicionales sobre el escenario fiscal. Se mencionaba que el alza de las tasas de interés generada por las necesidades de financiamiento del sector público dificultaban el acceso al crédito a las pequeñas y medianas empresas del país.
- 1.16 En lo que se refiere al sector externo, la EP llamaba la atención sobre la vulnerabilidad externa y la dependencia de la economía del ahorro externo, resultado de los crecientes déficits comerciales y en cuenta corriente que se financiaban a través de los mercados de capitales y de los flujos de inversión extranjera directa.
- 1.17 El CPE también resaltaba los problemas fiscales del país y apuntaba al desfase generado entre la contribución fiscal obtenida de las grandes inversiones (de empresas de alta tecnología o de servicios como el turismo) y los beneficios fiscales otorgados, *“es decir, el sector más dinámico de la economía pasa a ser*

uno de baja contribución fiscal que no se ha podido revertir con la expansión de la base tributaria de otros sectores, o la tributación de los ingresos y el empleo que se ha expandido” (RE-277, p. 24).

- 1.18 El CPE anterior presentaba una matriz sintetizando las principales fortalezas y debilidades presentes en el contexto costarricense. Este cuadro apuntaba entre las fortalezas de la economía costarricense la economía abierta y diversificada; el aumento sostenido del PIB; un sector exportador moderno; la competitividad de la economía en ALC; las bajas tasas de pobreza y la alta cobertura de los servicios sociales. Entre las debilidades o riesgos señalados se apuntaba a la baja tasa de inversión doméstica y la alta dependencia del ahorro externo; el déficit fiscal crónico y creciente; la estructura tributaria ineficiente y los mandatos de gasto por encima de posibilidades reales; el elevado endeudamiento interno y la resultante presión sobre tasas de interés internas (“*crowding out*”); la dificultad de bajar la inflación a menos del 10%; el déficit elevado y crónico en la cuenta corriente; y la no disminución de la pobreza.

II. EL EJERCICIO DE PROGRAMACIÓN 2003-2006

- 2.1 El propósito de este capítulo es examinar los aspectos relacionados con la relevancia, la consistencia y la coherencia del Programa del Banco en Costa Rica en el período 2003-2006 enmarcado por el documento “Estrategia del BID con Costa Rica” (GN-2263-1).⁸ ⁹ El análisis que sigue se desarrolla bajo dos dimensiones, en la primera se evalúa el intento programático en términos de su marco estratégico general y del programa operativo planeado por el Banco y acordado con el país; en la segunda dimensión se examina el programa “*de facto*”, o sea, los productos efectivamente aprobados, así como el “*mix*” de instrumentos utilizados por el Banco.

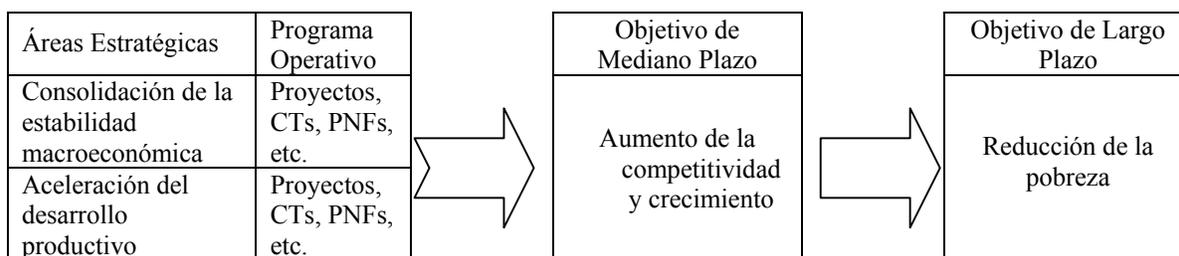
A. El intento programático

1. El marco estratégico

- 2.2 Los grandes lineamientos definidos por la Estrategia de País (EP) 2003-2006 estaban directamente relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) preparado por el Gobierno. De esa manera, el intento programático de la EP reflejaba los desafíos de desarrollo, y, por lo tanto, era relevante para las necesidades del país. Asimismo, la EP era consistente con los objetivos de la administración pública.
- 2.3 El objetivo de la EP era “*apoyar al Gobierno a acelerar el crecimiento económico sostenido, impulsado por aumentos en la competitividad productiva y el aprovechamiento de las oportunidades que brinda la integración. Ello*

permitirá al país continuar avanzando en la reducción de la pobreza” (GN-2263-1, Resumen Ejecutivo p. 2).

- 2.4 Así, la EP identificaba la necesidad de acelerar el crecimiento económico como el elemento clave para continuar avanzando con la mejora en las condiciones de vida de la población y alcanzar la reducción de la pobreza, objetivo de largo plazo del PND y de la Estrategia.
- 2.5 A su vez, para aumentar la competitividad, objetivo de mediano plazo del PND y de la EP, se proponían acciones en dos áreas estratégicas:
- i. Área Estratégica I: consolidación de la estabilidad macroeconómica; y
 - ii. Área Estratégica II: aceleración del desarrollo productivo en un marco de mayor inserción en la economía mundial. La lógica implícita de la EP está representada gráficamente a continuación.



Nota: CT – cooperación técnica; PNF – producto no financiero.

- 2.6 Tres aspectos generales de la EP deben ser destacados:
- i. como se puede derivar de su lógica, la EP asume una relación directa entre crecimiento económico y reducción de la pobreza. A pesar de que señala que los efectos del crecimiento económico no se vieron traducidos en una disminución de la pobreza desde 1994, la Estrategia no discute con mayor detalle este fenómeno, al menos explícitamente (ver la discusión en (ii)), y continúa propugnando únicamente una aceleración en el crecimiento;
 - ii. en su párrafo 1.5, la EP considera, aunque no de manera totalmente explícita, la posibilidad de un proceso de dualización económica y social en Costa Rica, y que, por lo tanto, el estancamiento de la pobreza y el crecimiento de la desigualdad estarían relacionados con factores estructurales: *“se empieza a observar un estancamiento en el ritmo de reducción de la pobreza medida por el ingreso, a pesar del continuo crecimiento de la economía, lo que podría indicar el bajo vínculo de las actividades económicas de las zonas francas y de exportación de alta tecnología con el resto de los sectores, y el limitado acceso de los pobres a las oportunidades de empleo y mayores ingresos, habida cuenta su baja capacitación. Esto se ve reflejado también en la tendencia en los últimos años a la concentración del ingreso”*. A pesar de esas consideraciones, el párrafo 1.21 parece sugerir que la dualidad es inherente a la economía costarricense y que no sólo seguirá siendo así en el futuro, sino que será reforzada por las reformas que acompañarían al proceso de mayor apertura y de promoción de la competitividad apoyadas por el

Banco: “*las fuentes del crecimiento de Costa Rica continuarán siendo las industrias de alta tecnología y los proveedores locales de dichas empresas, las cuales como resultado de la aplicación de las reformas tendrán un mayor encadenamiento productivo con las firmas exportadoras de la [zona franca] ZF. Otras fuentes de crecimiento son el turismo y las [pequeñas y medianas empresas] PyMEs que participan en las cadenas de exportación de bienes y servicios no tradicionales*”; y

- iii. la EP se prepara bajo la perspectiva de una creciente inserción de Costa Rica en la economía mundial y, en particular, de las oportunidades que se generarían a través del tratado de libre comercio (TLC) entre Estados Unidos y los países de Centro América y República Dominicana (TLC-CA). Queda claro en el documento que el Banco veía como extremadamente positiva para Costa Rica la profundización de la apertura y que apoyaba al país en sus esfuerzos de preparación para el TLC. El tema de la integración económica es recurrente a lo largo de la Estrategia y constituye el elemento central de su lógica.

2.7 Con relación al área estratégica de consolidación del marco macroeconómico (Área Estratégica I), la EP es consistente con el diagnóstico discutido en el capítulo anterior, identificando la necesidad para el país de aumentar la carga tributaria, flexibilizar y controlar el gasto, enfrentar el deterioro futuro del sistema de pensiones y extender las reformas a las empresas públicas y a los gobiernos subnacionales, con el objetivo de reducir el déficit fiscal. Esa área estratégica buscaba alcanzar la sostenibilidad fiscal y aumentar la eficiencia del gasto público a través del apoyo a la reforma fiscal propuesta por el Gobierno.¹⁰

2.8 Mientras los objetivos y las acciones relacionados a la primera área estratégica estaban claramente definidos, lo mismo no se puede decir sobre el área estratégica de aceleración del desarrollo productivo (Área Estratégica II). Esa área estratégica fue definida con un grado de amplitud suficiente para incorporar intervenciones que buscaban apoyar desde el desarrollo rural sostenible o la mejoría del ambiente urbano, hasta las reformas necesarias para la apertura del sector público en áreas como infraestructura y servicios financieros. Una lista no-exhaustiva de los temas que el Banco podría apoyar en esa área estratégica incluye: administración fiscal y hacienda digital; gestión financiera municipal; fortalecimiento de los entes públicos responsables por los procesos de apertura comercial y gestión de los TLCs; gestión legislativa; administración de justicia; inversión privada en concesiones; integración eléctrica; transporte; reducción de los costos financieros; aumento del acceso al crédito; integración horizontal y vertical de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs); modernización y apertura del sector financiero; innovación y tecnología; e inversión en capital humano.

2.9 Un escenario como este resulta de la tensión que casi necesariamente se manifiesta en los ejercicios de programación del Banco entre el marco estratégico conceptual, que generalmente tiene un foco muy claro –en el caso de la EP de Costa Rica, apoyar los esfuerzos de promoción de la estabilidad económica y de la apertura externa del país– y las potenciales demandas por proyectos que

- podrían surgir de los varios departamentos operativos del Banco o de los ministerios de línea en el país.
- 2.10 Desde un punto de vista operativo, esa tensión generó, en el pasado, EPs que presentaban un gran listado de áreas de intervención. Sin embargo, el intento más reciente de definir programas estratégicos más focalizados (“*be selective and strategy-focussed*”),¹¹ ha llevado al surgimiento de pocas áreas estratégicas definidas de manera amplia y de cierta manera “*ad hoc*”, como lo observado en la EP de Costa Rica. Es así, por ejemplo, que proyectos de medio ambiente, modernización del estado, y desarrollo humano son clasificados *simultáneamente* bajo la misma área estratégica, como se verá más abajo.
- 2.11 El marco conceptual de la EP es consistente con el ejercicio programático anterior, EP 1999-2002 (CP-1756). En realidad, puede decirse que las cuatro áreas de focalización de la EP 1999-2002 –“(i) *consolidar las reformas estructurales, para aumentar la productividad y atraer la inversión que permita mejorar el capital físico y humano; (ii) modernizar la infraestructura a través del establecimiento de las condiciones que maximicen la utilización de la inversión atraída y regulen su uso en beneficio del bienestar general; (iii) fortalecer el capital humano, a través de la mejora en la eficiencia del gasto social, la descentralización de decisiones y la atracción de inversión privada; y (iv) promover actividades que generen divisas*” (CP-1756, p. 13)– se encuentran distribuidas entre las dos áreas estratégicas de la EP 2003-2006.
- 2.12 Por último, entre los riesgos identificados, se mencionaba la probable dificultad para llegar a un consenso sobre una reforma fiscal integral, la vulnerabilidad de la economía a cambios en el frente externo, la incierta respuesta del sector privado al nuevo marco económico generado por la apertura comercial, y la lentitud de los procesos de negociación y aprobación de operaciones multilaterales. Sin embargo, los temas identificados no pueden ser apropiadamente clasificados como riesgos. Las dificultades de negociación y aprobación de operaciones, la dificultad en obtener consensos para reformas estructurales y, como se ha visto en el capítulo anterior, la vulnerabilidad de la economía costarricense, eran todos factores conocidos y, por lo tanto, deberían estar incorporados al proceso de programación.

2. El programa operativo propuesto

- 2.13 El Cuadro A-2.1, en el Anexo, consolida la información básica relacionada con las operaciones de préstamo propuestas en el documento de la EP (GN-2263-1) Como se puede ver, la Estrategia consideraba dos etapas (2003 y 2004-2006) con dos posibles escenarios, bajo y alto, en la segunda fase. La definición del escenario para la segunda etapa dependía de los avances obtenidos en las dos áreas estratégicas a lo largo del período de implementación del ejercicio programático. Esos avances serían medidos a través de dos indicadores de resultado (“*outcome*”) que servirían de mecanismos activadores (“*triggers*”) para el escenario alto. La utilización de criterios y líneas de base objetivos y

cuantificables debe ser resaltada y debería ser considerada como ejemplo para otras Estrategias de País.¹²

- 2.14 El programa operativo propuesto presenta aún otras características que lo destacan de la experiencia del Banco. La más evidente es la presencia de una gran operación híbrida, o sea, parte sectorial (PBL) y parte de inversión, que representaba casi el 90% de los recursos programados (US\$600 millones en un total de US\$695 millones en el escenario alto o US\$300 millones en US\$395 millones en el escenario bajo). El componente sectorial de la operación estaría vinculado a la aprobación de una ley de reforma fiscal, mientras el componente de inversiones estaría compuesto por una serie de sub-proyectos que aunque desarrollados en áreas diferentes, presentarían una sinergia común.
- 2.15 Esta operación surgió en respuesta a una solicitud del Gobierno, que necesitaba recursos para apoyo presupuestario y deseaba minimizar el número de solicitudes de ratificación a ser sometidas a la Asamblea Legislativa. Si bien la solicitud original del Gobierno había sido de un préstamo global condicionado a resultados de política económica (reducción del déficit fiscal), en ese entonces el Banco no contaba con un instrumento con el cual atender esta solicitud. Debido a ello, se optó por diseñar un préstamo híbrido, que a su vez contaría con una segunda etapa en caso de verificarse los *triggers* del escenario alto.
- 2.16 La segunda característica particular del Programa es su gran concentración en el área estratégica de desarrollo productivo para la competitividad.¹³ Según lo definido en la EP, todos los préstamos de inversión programados se dirigen a apoyar el tema de la competitividad, lo que representa más del 70% de los recursos programados en cualquiera de los dos escenarios.
- 2.17 La EP programó de manera coherente productos que involucran a los principales instrumentos del Banco, incluyendo cooperaciones técnicas (CTs), proyectos del Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN), de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), del Departamento del Sector Privado (PRI), así como estudios y productos no financieros. Los productos propuestos replicaban el énfasis en la segunda área estratégica observado en las operaciones de préstamo.
- 2.18 Se programaron 16 cooperaciones técnicas por un total de US\$7,7 millones. Su concentración en el área estratégica de desarrollo productivo para la competitividad llega a casi el 90% de los recursos.
- 2.19 Estaban programadas también cuatro operaciones del FOMIN totalizando aproximadamente US\$2 millones; dos préstamos de la CII (US\$21,5 millones), así como una operación del PRI de US\$64 millones para la carretera San José-Caldera. Por definición, las operaciones que se preparan a través de estos tres instrumentos están relacionadas con el área estratégica de desarrollo productivo y competitividad.

B. El programa “de facto”

1. Operaciones de préstamos

- 2.20 El Cuadro A-2.2 en el Anexo contrasta el intento programático y el programa operativo efectivamente aprobado por el Directorio para el período de la EP. Como se puede ver, se han aprobado seis proyectos que totalizan aproximadamente US\$217 millones, correspondiendo al 31% del monto originalmente programado por la EP en el escenario alto y al 55% del escenario bajo. Debe notarse que la no implementación del Programa trazado por la EP no tuvo relación con el contexto económico de Costa Rica; y que el componente sectorial del Programa Híbrido, en particular, no se viabilizó porque la reforma fiscal, precondition para el sectorial, no fue aprobada. Es interesante notar que las condiciones establecidas por los “triggers” para el escenario alto se cumplieron.¹⁴
- 2.21 Otros dos puntos deben de ser resaltados:
- i. el proyecto “Desarrollo Agropecuario Sostenible” de US\$14,4 millones (CR-0142, 1436/OC-CR) fue aprobado en el 2002, año no cubierto por la EP pero que tampoco fue abarcado por el CPE anterior. Así, en el período 2002-2005 se aprobaron cinco proyectos sumando US\$161,8 millones; y
 - ii. el proyecto “Desarrollo del Sector Salud” (CR-0144, 1451/OC-CR) que se aprobó en enero del 2003, no aparece en la lista de proyectos de la EP aprobada en mayo del 2003. No se entiende esa no inclusión.
- 2.22 Así, tres de los seis proyectos aprobados habían sido programados en la EP: el proyecto de “Desarrollo de la Cuenca Binacional del Río Sixaola” de US\$9,2 millones (CR-0150, 1566/OC-CR); el proyecto de “Alivio a la Pobreza Urbana” (CR-0145, 1830/OC-CR), por US\$50 millones; y el componente de inversiones del Programa Híbrido “Reformas para la Competitividad e Inversión” (CR-0156, 1636/OC-CR), por US\$116,8 millones (el monto originalmente programado era de US\$200 millones). Este programa preveía inicialmente cinco subproyectos: comercio exterior, ciencia y tecnología para la competitividad, rehabilitación participativa de caminos rurales, hacienda digital, y educación secundaria. Los dos últimos subproyectos fueron retirados del proyecto final.¹⁵
- 2.23 La conclusión más importante es que no se puede decir que las operaciones aprobadas por el Banco tuvieron relación con los grandes objetivos de la EP de asegurar la estabilidad macroeconómica, y que solamente el proyecto de “Reformas para la Competitividad e Inversión” estaba directamente relacionado al objetivo de aumentar la competitividad del país frente al contexto de inserción en la economía mundial.
- 2.24 Con el objetivo de ubicar la EP 2003-2006 en una perspectiva de largo plazo, el Cuadro A-2.3 en el Anexo presenta los datos relativos a la eficiencia de la programación para todos los ejercicios programáticos evaluados por OVE. El cuadro muestra que el ejercicio 2003-2006 ha sido más eficiente que los anteriores en términos de la aprobación de las operaciones anticipadas. Sin

embargo, el cuadro muestra una importante proporción (50%) de préstamos aprobados que no fueron anticipados por la EP 2003-2006..¹⁶

2. Cooperaciones técnicas

- 2.25 En el período de la EP 2003-2006 también se aprobaron 28 cooperaciones técnicas no reembolsables totalizando aproximadamente US\$6,6 millones.¹⁷ En ese sentido, mientras el número de CTs aprobadas es significativamente superior al planeado (28 en comparación a 16), el monto total es inferior (US\$6,6 millones en comparación a US\$7,7 millones). Es interesante notar que el índice de anticipación observado para el programa de CTs (50%) es más alto que el del programa operativo (25%).
- 2.26 El volumen de recursos aprobados para CTs corresponde al 4,5% del monto de préstamos aprobados, la más alta relación CTs/préstamos observada entre los países del istmo centroamericano durante el mismo período. El tamaño promedio de las CTs aprobadas para Costa Rica también es superior a los países centroamericanos, e incluso a países de ingreso superior como Chile y Uruguay.
- 2.27 Si se considera el período 2002-2005, las CTs aprobadas fueron 34, sumando aproximadamente US\$9,4 millones. La proporción CT/préstamo en ese período es de 5,8%, y los valores absolutos de las CTs fueron superiores a aquéllos observados durante el mismo período en los demás países del istmo centroamericano, a excepción de Guatemala y Honduras. El tamaño promedio de las CTs de ese período también es el más alto entre todos los países de Centro América. Así, a pesar de que la alta relación CT/préstamo se explica más por el bajo valor del denominador, los datos disponibles sugieren que el Banco ha hecho un esfuerzo para apoyar técnicamente al país, en cierta forma, independientemente del tamaño de la cartera de préstamos. Ese apoyo técnico es reconocido y apreciado por el país.
- 2.28 Finalmente, el programa de CTs muestra también coherencia con el programa operativo; 10 CTs aprobadas (36% del total), estaban relacionadas a proyectos programados. Además, otras dos CTs aprobadas en el 2005 y 2006 están relacionadas con proyectos que aún no han sido aprobadas por el Banco.

3. Sector privado

- 2.29 El FOMIN ha aprobado cinco proyectos en el período 2002-2005 por US\$11,6 millones. Tres de esos proyectos habían sido anticipados en la EP. El 83% de los recursos aprobados por el Fondo se concentraron en dos proyectos pertenecientes a la facilidad de apoyo al desarrollo de la pequeña empresa no previstos por la EP.¹⁸
- 2.30 A pesar del énfasis en la competitividad y el fortalecimiento del sector privado previsto por la EP, el PRI no aprobó ninguna operación durante el período. La operación CR-0143, Carretera San José-Caldera, programada por US\$64 millones no fue aprobada. La explicación estaría, por un lado, en las incertidumbres,

debilidades y altos costos transaccionales que implica el proceso de concesiones costarricense (ver la discusión del Capítulo IV);^{19, 20} y por otro lado en las restricciones inherentes al propio PRI durante ese período que hacían viables solamente operaciones relativamente grandes y limitadas a los sectores de infraestructura y mercado de capitales. Estos dos factores generaban importantes limitaciones para la actuación del PRI en un país como Costa Rica donde la presencia del Estado es fuerte en sectores como energía, telecomunicaciones, e incluso en el sector financiero.

- 2.31 El Plan de Acción para el Desarrollo del Sector Privado en Países C y D (GN-2193-2, noviembre del 2002), proponía cinco actividades para Costa Rica en el 2002 – programación y diálogo de políticas, el Programa de Apoyo a la Competitividad, la operación Carretera San José-Caldera del PRI, y dos proyectos del FOMIN (Apoyo a la Concesión de la Carretera San José-Cartago y Análisis de Alternativas para Financiar Servicios de Agua y Saneamiento en Heredia)²¹ – entre los proyectos o CTs programados solo dos se aprueban durante el período de análisis, la última de las CTs del FOMIN (aprobada en el 2002 como planeado), y la operación de competitividad (CR-0156) que se aprueba en el 2005.²²
- 2.32 La CII aprobó cinco operaciones (dos en el 2003, una en el 2004, y dos en el 2005) por aproximadamente US\$20,8 millones, incluyendo uno de los dos préstamos previstos en la EP.²³

C. La evaluabilidad del Programa

- 2.33 La matriz de la EP presenta los instrumentos, objetivos, y metas del Programa del Banco con el país (reproducida en el Cuadro A-2.4 en el Anexo). La matriz tiene como objetivo principal el de presentar los elementos fundamentales para el seguimiento y evaluación de la EP.
- 2.34 En sus dos últimas columnas, la matriz presenta dos grandes tipos de indicadores de desempeño: uno relacionado al Gobierno y otro al Banco. Según la EP, *“el seguimiento oportuno de la estrategia y la identificación de los ajustes requeridos, hacen necesaria la utilización de un grupo de indicadores de productos e insumos más vinculados a las actividades directas de las intervenciones del Banco”* (GN-2263-1, p. 32). El texto parece sugerir que estos indicadores de productos e insumos servirían como *“milestones”* (hitos) en el seguimiento del Programa. La utilización de esos indicadores como *“milestones”* sería factible si fueran complementarios o directamente relacionados a los indicadores de resultado presentados, lo que no necesariamente ocurre con los indicadores utilizados, en particular con aquellos afines al área estratégica de desarrollo productivo y competitividad. Esa situación dificulta o no permite estimar el grado de progreso alcanzado con relación al cumplimiento de las metas definidas por los indicadores de resultado.
- 2.35 Como se puede ver en el Cuadro A-2.5 en el Anexo, desde un punto de vista estrictamente *“mecánico”*, la EP es bastante evaluable, o sea, la matriz define

claramente los indicadores de los objetivos de mediano plazo para el Gobierno, así como los indicadores de los objetivos para las dos áreas estratégicas de intervención del Banco. Asimismo, las metas y líneas de base para esos indicadores son claras y cuantificables. La gran mayoría de los indicadores de resultado fueron claramente definidos y presentan metas y líneas de base. Los índices para los indicadores de producto e insumo no son tan elevados pero aún significativos.²⁴ Debe notarse que, en los casos en los cuales el indicador se refiere a un producto nuevo no se requieren líneas de base o metas cuantificables.

- 2.36 A pesar de esos aspectos bastante positivos, la evaluabilidad de la EP podría estar comprometida por una selección de indicadores que, por estar presentados aisladamente, tienen poco significado para los objetivos de la Estrategia. Por ejemplo, la obtención de la reducción del déficit fiscal, indicador definido para evaluar el cumplimiento del objetivo del área estratégica I, no es condición *suficiente* para la “consolidación de la estabilidad macroeconómica”. En ese sentido, la EP peca por intentar medir objetivos complejos, con características de largo plazo, a través de indicadores inadecuados, existiendo la posibilidad de haber generado una EP (“mecánicamente”) evaluable cuyos resultados serían de poca relevancia o utilidad.
- 2.37 La EP preveía también utilizar al Sistema Nacional de Evaluación (SINE), adscrito al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en el monitoreo de los indicadores. El Banco planeaba, simultáneamente, reforzar la capacidad de monitoreo y evaluación del SINE a través de una CT programada en la misma EP. Sin embargo, ninguna de las dos acciones se concretizó: la CT nunca fue aprobada y el SINE no fue utilizado por el Banco para acompañar el progreso del Programa y de la EP. La explicación para esos incumplimientos estaría en las tensiones que existieron entre el MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda durante el período, derivadas del creciente rol de evaluador y planificador asumido por el Ministerio de Hacienda a través del desarrollo de un proceso de evaluación presupuestaria y de la transformación del presupuesto en instrumento de planificación a través de la creación de un Sistema Nacional de Inversión Pública, incluso con el apoyo del Banco (más recientemente a través del Programa PRODEV).
- 2.38 Estos incumplimientos representan una oportunidad perdida. La utilización del SINE en el proceso de evaluación de la EP tenía sentido, ya que el SINE tiene el mandato de evaluar al PND, base de la EP, y hubiera estado necesariamente evaluando las acciones estratégicas de los varios entes gubernamentales, entre las cuales se incluyen aquellas definidas por las operaciones del Banco.

D. La relación con otros donantes

- 2.39 Entre los multilaterales, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) tenía, en el 2005, la cartera de préstamos más significativa (US\$774 millones), seguido por el BID (US\$597 millones), y el Banco Mundial (US\$110 millones).

- 2.40 En años recientes la actuación operativa del Banco Mundial en Costa Rica ha sido limitada, aprobando solamente un préstamo entre 2002 y 2005 (en el sector de educación en el 2005). Sin embargo la Institución ha preparado un importante informe sobre gasto social y pobreza (“*Costa Rica: Social Spending and the Poor*”),²⁵ y elaborado en el 2004 su primera Estrategia para Costa Rica en más de diez años.²⁶ Esta Estrategia diagnostica fundamentalmente los mismos desafíos al desarrollo que el BID y define como áreas prioritarias de intervención: educación, agua y saneamiento, infraestructura, medio ambiente, agricultura, y tecnología de la información y comunicación.
- 2.41 Si, por un lado, el BID y el Banco Mundial han establecido una relación de colaboración y de “división de trabajo” – en el sector educación, por ejemplo, el BID viene trabajando con educación secundaria mientras el Banco Mundial con educación básica; y los dos organismos también han colaborado en la preparación del “*Country Financial Accountability Assessment*” (CFAA) del 2005 – por otro lado, lo mismo no puede ser dicho con relación al BCIE.
- 2.42 El BCIE ha tenido una actuación bastante más agresiva en el país. La cartera del BCIE en Costa Rica creció casi 61% entre el 2002 y el 2005. Actualmente Costa Rica es el principal país prestatario de la Institución (casi 25% de la cartera de préstamos). El rápido crecimiento de la cartera del BCIE se explica, al menos en parte, por su mayor agilidad en la preparación de proyectos, y sus menores costos de transacción y exigencias técnicas (por ejemplo, el BCIE no exige estudios ambientales).
- 2.43 El BCIE y el BID actúan conjuntamente en campos como salud, modernización del Estado y energía. Sin embargo, el hecho de que el BCIE haya aprobado un proyecto de hacienda digital que había sido preparado (y por lo tanto costado) por el BID como parte de la preparación del Programa Híbrido, generó descontento en el Banco.²⁷

E. Observaciones finales

- 2.44 En su intento programático, la EP 2003-2006 puede ser considerada relevante, consistente, coherente y evaluable. Sin embargo, ese intento programático no se materializa en el programa “*de facto*”. El programa de préstamos efectivamente aprobado por el Banco no tuvo relación con los grandes objetivos de la EP de asegurar la estabilidad macroeconómica, y solamente el proyecto de “Reformas para la Competitividad e Inversión” tiene relación directa con el objetivo de aumentar la competitividad del país frente a la apertura a la economía mundial.
- 2.45 Al concentrar casi toda su Estrategia en un único programa, el Banco converge sus esfuerzos en una única idea o plan, que al final no se concretizó. Si por un lado, el Programa Híbrido representó un intento innovador de responder a las necesidades del país, en acuerdo con el CPE 1990-2001 que recomendaba el uso de herramientas innovadoras, por otro lado, el Banco insistió en condicionar su operación más importante a la aprobación de reformas estructurales (la

aprobación de una reforma fiscal), en oposición a una de las principales recomendaciones del mismo CPE que advertía que operaciones del Banco no deberían depender de reformas o de la aprobación de leyes.

- 2.46 Una operación con las dimensiones (absolutas y relativas) del Programa Híbrido entra en conflicto directo con una de las conclusiones del CPE anterior: *“operaciones más pequeñas, quizás multietápicas, y una alta elasticidad de impacto en términos de eficiencia y efectividad, parecen ser más recomendables en el contexto actual”* (RE-277, p. xii).
- 2.47 A pesar de los problemas encontrados en la implementación de la EP, y al contrario de períodos anteriores, el diálogo País-Banco es hoy día fluido y sin tensiones. Los esfuerzos del Banco por responder a las demandas y necesidades del país son reconocidos en Costa Rica.

III. LOS PROYECTOS Y LA EFICIENCIA EN SU PREPARACIÓN Y ENTREGA

- 3.1 En este capítulo se busca caracterizar los proyectos aprobados en el período del CPE y evaluar cuan eficientemente se han preparado e implementado esas operaciones. Como los proyectos aprobados entre el 2002 y el 2006 no presentan desembolsos significativos, para el análisis de la eficiencia en la implementación se utilizará información relativa a los proyectos aprobados con anterioridad al 2002 y que han tenido desembolsos significativos en el período que se evalúa.

A. Los proyectos aprobados entre 2002 y 2006

- 3.2 El Cuadro A-3.1 en el Anexo presenta la información básica sobre los proyectos aprobados entre el 2002 y el 2006. Como se puede ver en el cuadro, sólo las operaciones de “Desarrollo Agropecuario Sostenible” (CR-0142, 1436/OC-CR), y de “Desarrollo del Sector Salud” (CR-0144, 1451/OC-CR) presentan algún grado de desembolso, aunque bastante bajo. A octubre del 2006, los otros tres proyectos (“Desarrollo de la Cuenca Binacional del Río Sixaola” (CR-0150, 1566/OC-CR); “Reformas para la Competitividad e Inversión” (CR-0156, 1636/OC-CR); y “Desarrollo Sostenible de la Región Huetar Atlántica” (CR-0157, 1615/OC-CR)), no habían sido ratificados por la Asamblea Legislativa.
- 3.3 Debe notarse que uno de los componentes del proyecto de “Desarrollo del Sector Salud” fue cancelado, representando más del 30% de los recursos originalmente aprobados. Sin embargo, los Informes de Seguimiento y Desempeño de Proyecto (ISDPs) no explican el motivo de la cancelación, y el informe anterior a la cancelación indicaba un nivel satisfactorio de ejecución para ese componente.²⁸

1. Eficiencia en la preparación

- 3.4 El Cuadro A-3.2 en el Anexo presenta los tiempos de preparación (desde el ingreso al “*pipeline*” hasta su aprobación) y de post-aprobación (desde la aprobación hasta su declaración de elegibilidad) de los cinco proyectos aprobados en el período y los compara con el promedio del Banco. Los datos indican que tres proyectos (“Desarrollo Agropecuario Sostenible” (CR-0142, 1436/OC-CR), “Desarrollo del Sector Salud” (CR-0144, 1451/OC-CR), y “Desarrollo de la Cuenca Binacional del Río Sixaola” (CR-0150, 1566/OC-CR)) tuvieron tiempos de preparación inferiores a los tres grupos de comparación: el promedio para los proyectos de inversión aprobados por el Banco durante el período 2002-2006, y los promedios para los proyectos de inversión aprobados por Costa Rica y por el Banco entre 1990 y el 2001. Se observa también que, a pesar de los largos tiempos de preparación de las dos otras operaciones, y en particular del proyecto “Reformas para la Competitividad e Inversión” (CR-0156, 1636/OC-CR) – remanente del Programa Híbrido – que llevó más de dos años hasta su aprobación, el tiempo promedio de preparación para los cinco proyectos es aún inferior a los otros grupos de comparación.
- 3.5 Las demoras en la ratificación de proyectos parece ser un tema reciente en Costa Rica. Hasta el 2001 el promedio del país no era muy diferente del promedio del Banco en el mismo período (ocho meses y siete meses, respectivamente). A octubre del 2006 los proyectos de “Desarrollo de la Cuenca Binacional del Río Sixaola” (CR-0150, 1566/OC-CR) y de “Desarrollo Sostenible de la Región Huetar Atlántica” (CR-0157, 1615/OC-CR) llevaban 10 meses sin ratificación, mientras el proyecto de “Reformas para la Competitividad e Inversión” lleva 15 meses aguardando su ratificación. El hecho de que los tiempos de ratificación se han incrementado después del 2001 es consistente con el diagnóstico predominante en el país de que ese fenómeno se explica, en gran medida, por la fragmentación política surgida a partir de las elecciones del 2002.
- 3.6 En el caso de los proyectos del Banco, ese problema puede haber sido ampliado por la asociación del proyecto de “Reformas para la Competitividad e Inversión” al TLC-CA (ver párrafo 3.9, abajo), y por la multitud de objetivos y falta de claridad en la relación entre los componentes que constituyen los proyectos de “Desarrollo de la Cuenca Binacional del Río Sixaola” y de “Desarrollo Sostenible de la Región Huetar Atlántica”.²⁹ De cualquier manera, en el caso del proyecto de “Reformas para la Competitividad e Inversión”, la combinación de varios proyectos en una única operación no ha sido suficiente para compensar esas dificultades facilitando su ratificación.

2. Evaluabilidad

- 3.7 Los índices de evaluabilidad de los proyectos aprobados entre el 2002 y el 2006 siguen, en promedio, el patrón esperado (ver Cuadro A-3.3 en el Anexo): índices relativamente más elevados para los indicadores de fin y de componentes (más fáciles de definir) que para los indicadores de propósito que con frecuencia necesitan ser diseñados para el contexto del proyecto. La principal excepción a

ese patrón es el proyecto de “Reformas para la Competitividad e Inversión”, cuyos indicadores de fin y propósito poseen en todos los casos metas y líneas de base (faltando sólo los indicadores de “*milestones*” o hitos). Ese resultado es particularmente interesante, sugiriendo que el carácter innovador de este programa podría ser evaluado en el futuro.

3. Algunas consideraciones sobre el Programa Híbrido

- 3.8 Como se discutió en el capítulo anterior, el Programa Híbrido era la esencia del ejercicio de programación del Banco para el período 2003-2006, y fue un intento que no ha generado los productos y resultados anticipados. Gran parte de las dificultades encontradas en la preparación del programa (y reflejadas en su largo tiempo de preparación), se explican por la combinación de dos factores interrelacionados: su tamaño y su carácter innovador. Es decir, la operación era en gran medida innovadora porque era grande, tanto en términos absolutos como en términos relativos (al ejercicio programático y al país).
- 3.9 A continuación se presentan algunas de las dificultades encontradas en la preparación de la operación:
- i. el programa involucraba un gran número de actores, en el Banco y en el país, lo que implicaba no sólo dificultades de coordinación, sino también diferencias de percepción y entendimiento sobre los objetivos y mecanismos de la operación. Todos esos elementos dificultaban la obtención de acuerdos y consensos durante el proceso de negociación;
 - ii. el carácter innovador de la operación requería ajustes al “*modus operandi*” del Banco. La preparación del proyecto requería un esfuerzo excepcional de coordinación entre las unidades operativas regionales y entre la Región y otras áreas del Banco;
 - iii. los varios cambios de ministros de Hacienda (cuatro) y consecuentes cambios de prioridad en la agenda política;
 - iv. el diseño del componente de inversiones parece haber sido especialmente difícil, en particular en lo que se refiere a la obtención de sinergias entre los subproyectos (ver párrafo 3.11). Miembros del equipo del país en algunos de los subproyectos manifestaron a OVE desconocimiento de otros subproyectos; y
 - v. el programa era percibido como políticamente asociado a la aprobación del TLC-CA, lo que generaba fuerte oposición política en sectores de la sociedad civil y de la Asamblea. El documento de proyecto indica que la operación fue presentada ante la Asamblea Legislativa y ante la sociedad costarricense como la “Agenda Complementaria” del TLC-CA (PR-2938, p. 1).
- 3.10 En adición a esos problemas, dos de los subproyectos originalmente diseñados para ser parte del componente de inversión fueron retirados del programa: el subproyecto de educación secundaria y el subproyecto de hacienda digital. El primero fue cancelado por el Gobierno, que tenía dos proyectos en preparación en el sector de educación (uno por el BID y otro por el Banco Mundial), y que con el objeto de reducir gastos y aumentar los espacios fiscales, decidió financiar con

recursos de préstamo externo solamente uno de ellos, eligiendo la operación del Banco Mundial, que *“aunque no reemplaza las actividades que habrían sido financiadas con la operación del BID, cubre muchas de las necesidades y la capacidad de ejecución del sector”*.³⁰ El segundo fue tomado por el BCIE que se dispuso a aprobarlo rápidamente.

- 3.11 La pérdida de esos subproyectos necesariamente tendría que haber comprometido la sinergia que el Banco declaraba estar incorporando a la parte de inversión del Programa, sin embargo debe notarse que el proyecto termina aprobado sin modificaciones en su estructura o en los subproyectos remanentes. Los diagnósticos de los distintos proyectos no mencionan la necesidad de complementar la intervención de unos proyectos con otros. Se hacen menciones genéricas a las sinergias entre los tres proyectos pero no se alcanza dar mayor contenido o clarificar la naturaleza de las ganancias o beneficios de las sinergias, no queda claro, por ejemplo, si existe un subconjunto de beneficiarios común a los tres, o al menos dos de los tres subproyectos. Al final, el proyecto termina por juntar los tres subproyectos en un proyecto único, sin proveer un esquema de implementación conjunta de las intervenciones que pudiera facilitar la identificación de relaciones causales entre ellos.³¹
- 3.12 Finalmente, la preparación del Programa Híbrido implicó costos significativos para el Banco. Los datos obtenidos por OVE muestran el costo de preparación del programa en por lo menos US\$2,4 millones. Esos valores incluyen personal, viajes y otros gastos menores, pero no incluyen gastos de consultorías externas financiadas con recursos administrativos. Si se consideran también las CTs aprobadas para apoyar al diseño y preparación del programa, el costo pasa a US\$3,1 millones.

B. Eficiencia en la ejecución

- 3.13 Como se ha visto, los proyectos aprobados a partir del 2002 no presentan niveles de ejecución significativos. Por esta razón, el análisis de la eficiencia en la ejecución de proyectos durante el período 2002-2006 está necesariamente basada en proyectos aprobados antes del 2002. Para que los resultados reflejen de la mejor manera posible lo ocurrido durante el período, los proyectos considerados fueron aquellos que desembolsaron más de la mitad de sus recursos entre el 2002 y el 2006.³²
- 3.14 Los datos en el Cuadro A-3.4 en el Anexo muestran que los tiempos de ejecución y extensión de esos proyectos son significativamente superiores al promedio del Banco. Los proyectos que tuvieron la mayor parte de su desembolso en el período 2002-2006 presentaron, en promedio, tiempos de ejecución 49% superiores y extensiones 81% superiores al promedio de los proyectos de inversión aprobados por todo el Banco entre 1990 y el 2001.
- 3.15 Los principales problemas identificados por los ISDPs para explicar los atrasos en la ejecución, y/o las dificultades en alcanzar los objetivos de desarrollo de dichos proyectos se relacionan con cuestiones relacionadas con capacidad institucional (52% de los problemas),³³ seguidas por aquellas cuestiones relacionadas con la

falta de compromiso del país o de los ejecutores con los proyectos (32% de los problemas).³⁴ Entre las primeras, se destaca la insuficiente capacidad institucional del ejecutor (correspondiente a 32% del total de problemas identificados), mientras el principal problema de la falta de compromiso señalado por los ISDPs fue la oposición política al proyecto (15% de los problemas). En ese sentido, los datos de los ISDPs dejan claro que, por lo menos desde el comienzo del nuevo milenio, el Banco ya reconocía las dificultades existentes en Costa Rica para implementar medidas consideradas políticamente sensibles. Llama la atención que los datos que surgen de los ISDPs no resaltan las limitaciones impuestas por la legislación nacional y los requerimientos de la Contraloría General de la República, incluso de supervisión ex ante, factores que contribuyen a la lenta ejecución de los proyectos.

- 3.16 Debe de resaltarse la mejora en la ejecución de la cartera observada a partir del 2002: la proporción de la cartera activa desembolsada cada año pasa del 9% en el 2001, al 13% en el 2002, 28% en el 2003, al 45% en el 2004, y baja al 27% en el 2005 (Gráfico A-3.1 en Anexo). Sin embargo, esa mejora no es suficiente para evitar flujos netos negativos entre el país y el Banco (ver Gráfico A-3.2 en el Anexo).³⁵

IV. DESENLACES ASOCIADOS AL EJERCICIO PROGRAMÁTICO

- 4.1 Normalmente los CPEs buscan, en este capítulo, evaluar los resultados en términos de desarrollo en las áreas impulsadas por el Programa del Banco. Sin embargo, como se ha visto en los capítulos anteriores, el intento programático definido por la EP no se ha concretizado y los proyectos aprobados tienen poco o ningún grado de desembolso. Así, en este momento, no se puede hablar de resultados de desarrollo directamente asociados a los nuevos proyectos programados por la EP 2003-2006. Es por esta razón que el análisis que sigue se concentra en los principales resultados de desarrollo observados en el país en los temas relacionados al ejercicio programático del Banco en Costa Rica entre 2002-2006. Sin embargo, en la medida que el intento programático y los temas planteados por la EP fueron relevantes, la discusión de ese capítulo pasa a ser crítica para el accionar futuro del Banco.
- 4.2 Este capítulo empieza recuperando la línea de base del marco económico general analizada en el primero capítulo para trazar su evolución a lo largo del período de análisis. Luego, con base en los indicadores propuestos por la EP, se evalúan los resultados alcanzados en las áreas directamente relacionadas con el Programa del Banco. Finalmente, se hace un análisis de cómo Costa Rica ha evolucionado a lo largo del período en términos específicos de competitividad, el foco principal del Programa del Banco en el período. En esa discusión se utiliza la información

relacionada a algunos proyectos aprobados por el Banco antes del 2002 pero relevantes para el análisis.

A. Evolución de la situación macroeconómica, social y política en el período 2003-2006

- 4.3 El patrón general de crecimiento de la economía costarricense en el período reciente es significativamente superior al observado durante el período 2000-2002 y discutido en el Capítulo I. La economía fue ayudada por un entorno internacional más favorable que se tradujo en mayores exportaciones (especialmente de las zonas francas).
- 4.4 Así, en el frente externo, el déficit en la cuenta corriente disminuyó después del pico observado en 2002 ayudado por las mayores exportaciones de bienes y por el turismo. No obstante, el deterioro en términos de intercambio (estimado en un 11% entre 2002-2005) se explica casi totalmente por el aumento en el precio de las importaciones (especialmente en el precio del petróleo). En el 2004, Costa Rica firmó el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos junto con otros países de Centroamérica y la República Dominicana, el cual, sin embargo, aún no ha sido ratificado por la Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- 4.5 Sin embargo, el análisis de la descomposición de la variación del PIB muestra que el crecimiento del período 2002-2005 se explica más por el gasto corriente del sector privado y por las inversiones que por el comportamiento neto del sector externo (exportaciones menos importaciones), ya que los dos primeros explican, en promedio, más del 90% del crecimiento observado en el período (Gráfico A-4.1 en el Anexo).³⁶
- 4.6 El escenario económico interno indica que los problemas del equilibrio macroeconómico y de la sostenibilidad fiscal, objetivos del Programa del Banco, continúan existiendo. Los esfuerzos de las autoridades económicas por mejorar la administración tributaria, aduanera y financiera, y por controlar el crecimiento del gasto han logrado que las cuentas del gobierno central como porcentaje del PIB mejoren: el déficit total pasó de un 4,3% en 2002 a un 2,1% en 2005, y el superávit primario pasó de un 0% a un 2% en ese lapso. Sin embargo, la reducción del déficit fiscal ha sido obtenida no solamente a través de la disminución del gasto corriente, sino principalmente sacrificando la inversión pública, que cae a partir del 2003; como proporción del PIB, a menos de la mitad de lo observado entre 1995 y el 2000. Además, aún prevalece un acervo elevado de la deuda pública (55% del PIB en el 2005), y el pago de intereses compromete más de la cuarta parte del gasto del gobierno central. Al estar relacionada con una menor inversión pública, esta fragilidad fiscal afecta la prestación de los servicios públicos.
- 4.7 La inflación se mantuvo relativamente elevada durante el período 2003-2005, en parte influenciada por el alza en el precio del petróleo. No obstante, aunque se aislara ese efecto, la inflación seguiría bordeando el 10% histórico reciente.

- 4.8 En el plano social los resultados son mixtos. Por un lado, se observa que la pobreza no dio muestras de retroceder durante el período, manteniéndose por encima del 21% en el 2004 y el 2005. Por otro lado, se observa un declive en el coeficiente de Gini a lo largo de todo el período 2003-2005.³⁷ Las tasas de desempleo continuaron altas, entre 6,5% y 6,7%, por encima del promedio histórico. El Cuadro A-4.1 en el Anexo actualiza para el período 2003-2005 los mismos indicadores de caracterización del contexto económico y social presentados en el Cuadro A-1.1 para el período de línea de base.
- 4.9 En el campo político, el año 2004 quedó enmarcado por las acusaciones de corrupción que involucraron a altos funcionarios del gobierno (incluyendo a los tres Presidentes de la República que precedieron al Presidente Abel Pacheco), algunos empresarios privados, y a entidades públicas respetadas como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Esos escándalos fueron de tal magnitud que parecen haber afectado la imagen internacional de Costa Rica.³⁸ Asimismo, la crisis política puede haber sido uno de los factores que contribuyeron al relativo debilitamiento del desempeño de la economía en el 2004.
- 4.10 Sin embargo, al mismo tiempo estas vicisitudes han servido para demostrar la independencia del poder judicial, la respuesta del poder legislativo al aprobar leyes anti-corrupción y el repudio ciudadano a la corrupción, todo lo cual refuerza la percepción de la solidez de las instituciones y de la conciencia democrática.
- 4.11 El Gráfico A-4.2 en el Anexo replica para 2005 el ejercicio hecho en el Capítulo I de ubicar a Costa Rica en el contexto de los países miembros del Banco. Para facilitar la visualización, el Gráfico 1.1 está reproducido en la parte superior. Como se puede ver, la comparación entre los dos períodos muestra que Costa Rica se ha distanciado en varios indicadores del decil superior, acercándose del promedio de la Región y, en ese sentido, empeorado su posición relativa. Las diferencias más evidentes se manifiestan en los indicadores referentes al ambiente macroeconómico y a la estabilidad política. La primera diferencia se explica principalmente por la tasa de inflación, por el “*spread*” de la tasa de interés, y por el déficit público; la segunda, por la crisis política generada por los episodios de corrupción.³⁹
- 4.12 Ese punto queda claro en los Gráfico A-4.3 y A-4.4. El primero presenta las variaciones de los indicadores observadas a lo largo del período para Costa Rica y para el decil superior. Así, los mayores progresos observados entre el período inicial y final estarán más distantes del centro del gráfico. El gráfico muestra claramente que el decil superior presentó mejoras más significativas en la mayoría de los indicadores, mientras Costa Rica presentó progresos más importantes en lo que se refiere a la formación bruta de capital fijo (consistente con lo discutido anteriormente sobre la descomposición del crecimiento del PIB) y a la libertad económica. El segundo gráfico, a su vez, consolida esos resultados en una representación de “diferencias en diferencias” entre los resultados de Costa Rica y los del decil superior, con valores positivos representando mejoras más acentuadas para Costa Rica. Como se puede ver, las únicas cuatro áreas (entre las

13 evaluadas) en las cuales los indicadores de Costa Rica evolucionaron de manera más positiva que el 10% superior fueron esperanza de vida al nacer, índice de desarrollo humano, libertad económica, y formación bruta de capital fijo. Los “empeoramientos” relativos más significativos se manifiestan en áreas como ambiente macroeconómico, estabilidad política, y PIB per cápita. Los “empeoramientos” en varios indicadores de gobernabilidad están probablemente relacionados con la crisis política generada por los casos de corrupción descubiertos en el 2004 y discutidos anteriormente.

B. Resultados de la Estrategia de País

- 4.13 Como se ha discutido en el Capítulo II, la Matriz de la Estrategia del Banco para Costa Rica presenta una serie de indicadores que permiten evaluar en qué medida se concretaron los objetivos definidos por el intento programático.
- 4.14 OVE ha recolectado la información necesaria para evaluar los principales indicadores de la EP. Los resultados están presentados en el Cuadro A-4.1 en el Anexo. Fueron excluidos del cuadro los indicadores de productos e insumos que por definición, no se han cumplido, sea porque el proyecto no ha sido aprobado, porque se encuentra en fase inicial de ejecución, o porque no ha empezado a ejecutar.
- 4.15 Como se puede ver en el cuadro, se obtuvo información para 10 de los 12 indicadores. De esos 10, cinco han sido alcanzados: uno de los dos objetivos de mediano plazo del Gobierno, los dos objetivos de desarrollo de las áreas estratégicas, así como otros dos indicadores específicos. Tres probablemente no se concretarán, y dos son cuestionables pero posibles.
- 4.16 Esos resultados confirman los argumentos presentados en el Capítulo II en relación con poca la utilidad de los resultados que se pueden desprender de la EP evaluada a través de los indicadores propuestos. O sea, las principales metas de desarrollo definidas en la matriz han sido alcanzadas a pesar de que: (i) el Banco no haya aprobado el Programa Estratégico para el país; (ii) la reforma fiscal no ha sido aprobada; (iii) el TLC-CA aún no ha sido ratificado; y (iv) como se ha visto en la sección anterior, la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal no están aseguradas. Así, la validez de los indicadores presentados y la utilidad de la matriz propuesta deben de ser cuestionadas.

C. Resultados en términos de competitividad

1. Relación con proyectos aprobados por el Banco

- 4.17 Como se ha visto en el Capítulo II, la Estrategia del Banco se estructuraba sobre el intento de promover y asegurar la competitividad de Costa Rica en el escenario mundial. Los temas de competitividad pueden dividirse en aquéllos que influyen sobre la productividad de los factores de producción (recurso humano, capital, tecnología) y aquellos que representan costos de transacción para llegar a los mercados (infraestructura y gobernabilidad). En términos operativos, dos proyectos aprobados anteriormente al 2002 y mayormente ejecutados durante el

período cubierto por este CPE eran relacionados con el desarrollo de recursos humanos: el proyecto “Adecuación de Servicios Primarios de Salud en Zonas Marginales”, aprobado en 1992 por US\$42 millones (CR-0120, 711, 712 OC/CR), y el proyecto “Educación Preescolar y Tercer Ciclo”, aprobado en 1997 por US\$28 millones (CR-0044, 1010/OC-CR). En el área de infraestructura, el Banco había aprobado en 1993 el proyecto de “Desarrollo Eléctrico III” (CR0036, 796/OC-CR, de US\$320 millones). A su vez, el programa de inversiones productivas (CR-0156), remanente del Programa Híbrido, contiene subproyectos en las áreas de comercio exterior, ciencia y tecnología y caminos rurales, pero esa operación no ha sido aún ratificada por la Asamblea Legislativa y por lo tanto no ha empezado a ejecutar.

- 4.18 Costa Rica es reconocida por presentar algunos de los mejores indicadores sociales de la Región. En salud, los principales indicadores de Costa Rica presentan mejoras en el período reciente. La información disponible muestra mejoras, por ejemplo, en la esperanza de vida al nacer de 77,7 años a 78,7 años entre el 2001 y el 2004; y reducciones en la mortalidad infantil de 12,5 muertes por mil nacidos vivos en el 2000 a 11,3 por mil nacidos vivos en el 2004. El proyecto financiado por el Banco definía dos objetivos de desarrollo: aumentar la racionalidad en el uso de recursos, y mejorar la cobertura de servicios de salud, reduciendo la desigualdad en el acceso a servicios básicos. El proyecto parece haber alcanzado el primer objetivo al eliminar la duplicidad de servicios básicos entre el Ministerio de Salud y la CCSS. La información disponible, inclusive en el Informe de Conclusión de Proyecto (PCR), no es capaz de demostrar si el segundo objetivo ha sido alcanzado. La información disponible se refiere a la expansión teórica de cobertura, o sea, no considera obstáculos (físicos y/o económicos) al acceso, y no está desagregada por nivel de ingreso. Sin embargo, vale la pena resaltar que los gastos públicos en salud en Costa Rica son progresivos.
- 4.19 Mientras los resultados observados en el sector salud son positivos, existe consenso en el país de que Costa Rica enfrenta un importante cuello de botella en lo que se refiere a la educación secundaria: (i) un quinto de los estudiantes abandona el sistema educativo en el séptimo grado cuando se inicia la secundaria; (ii) apenas una tercera parte de los alumnos se gradúan de la secundaria; (iii) el país presenta diferencias significativas por nivel de ingreso (95% de los niños entre 13 y 17 años asisten a la escuela, mientras esa proporción cae a alrededor del 70% en el quintil más pobre) y a nivel regional (fuera de la región central se observan más deficiencias en infraestructura, alto porcentaje de escuelas unidocentes, mayor porcentaje de docentes no titulados). Entre las varias causas de esos problemas se encuentran aquéllas relacionadas con la separación física y geográfica de la educación primaria y secundaria, las diferentes metodologías de enseñanza utilizadas, la calidad de la enseñanza, y la situación socio-económica familiar que tiende a generar presión para el ingreso temprano de las personas jóvenes al mercado laboral (la proporción de alumnos de secundaria que estudian y trabajan creció en 2,4 puntos porcentuales entre 2001 y 2004).

- 4.20 A pesar de su largo tiempo de ejecución (más de siete años), el proyecto de “Educación Preescolar y Tercer Ciclo” parece haber superado todas las metas programadas: (i) aumentada la cobertura de la educación preescolar: Interactivo II y Transición, de 5,6% y 81,2%, respectivamente, en 1998 a 42,2% y 92,2% en 2004; (ii) tasa de repitencia del tercer ciclo de la educación pública diurna disminuida de 15,5% en 1998, a 13,4% a partir de diciembre de 2004; (iii) cobertura del tercer ciclo incrementada de 101.439 estudiantes en 1998 (77,5%), a 143.146 (80,1%) a diciembre de 2004; (iv) tasas de deserción intra-anual en el tercer ciclo pública diurna reducida, en 1998 de 13,9% a 12,7%, a partir de diciembre de 2004; y (v) la tasa de repetición en secundaria disminuida de 12,3%, en 1998, a 11,5%, a partir de diciembre de 2004.
- 4.21 En lo que se refiere a los factores que representan costos de transacción para llegar a los mercados, las condiciones de la infraestructura de Costa Rica son vistas como uno de los principales factores que vienen afectando negativamente la competitividad del país. Como consecuencia de las restricciones de gasto dictadas por el Poder Ejecutivo, la inversión pública bruta en el sector transportes como porcentaje de la producción nacional ha sufrido una marcada disminución, pasando de 0,8% en el 2002 a 0,5% en el 2004. La caída del gasto en el subsector de carreteras (que explica más de la mitad de la inversión en transporte) fue del 30%; en el subsector de aeropuertos de 89% y de puertos de 80%. La evolución de la formación bruta de capital del sector público como porcentaje del producto nacional también muestra una caída significativa de 26% entre el 2002 y el 2004
- 4.22 Una evaluación de la red vial nacional realizada en el 2004 concluye que sólo el 14% de la red puede ser calificada como buena, mientras que el 64% presenta condiciones entre deficientes y muy deficientes. Según el MIDEPLAN, una de las principales razones que explican esta situación es el escaso financiamiento brindado al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI). Es elocuente el hecho de que en el 2005, la asignación total que le correspondió constituye un 50% de la del año anterior. Con respecto a la red vial cantonal, en todas las regiones del país cerca del 85% de las vías se hallan en estado regular, malo o muy malo.
- 4.23 Los puertos de Costa Rica sufren de un importante rezago tecnológico, en especial los del litoral Atlántico (complejo Limón-Morín que moviliza el 75% del total de la carga y el 65% de los pasajeros). La limitada asignación de recursos al área de maquinaria y equipo, así como el incremento tarifario de los últimos años, son mencionados como las causas del deterioro en el grado de competitividad del puerto Limón-Morín. Un estudio sobre la competitividad de este puerto en el 2004 destaca el alto promedio de espera por nave y los bajos rendimientos en la movilización de la carga al costado del buque, como reflejo de la baja competitividad internacional del puerto.
- 4.24 En el área de concesiones de obras públicas los resultados en el período son claramente negativos. Los intentos de concesión de carreteras han sufrido todo tipo de dificultades: (i) demoras en el refrendo del contrato (carretera San José-San Ramón); (ii) abandono de una obra por parte de un concesionario con la

- consiguiente demora implicada por la cesión del contrato a otra empresa (carretera San José-Caldera); (iii) tiempo imprevisto insumido en los estudios de impacto social previos al inicio de la construcción (carretera San José-Cartago); y (iv) falta de recursos estatales de contrapartida o la inviabilidad financiera sin aportes estatales (carreteras San José-Limón y San José-Heredia).
- 4.25 Aún que se cuenta con la Ley de Concesiones y su Reglamento, así como el Reglamento de Iniciativa Privada, todavía se hace necesario un marco jurídico más amplio que apoye las acciones a ser implementadas. Otras limitantes son la dependencia del Consejo Nacional de Concesiones (CNC) de los entes externos para la ejecución de acciones críticas y presupuestarias (expropiaciones y otras aprobaciones), y la inexistencia de recursos presupuestarios complementarios garantizados. Estos problemas se reflejan en la subejecución presupuestaria del CNC en el 2005 (38% del total estimado) y en la mala calificación que obtuvo el CNC en las matrices de evaluación de metas del PND correspondientes al 2005 que elabora el SINE (su puntaje fue 3.1/10).
- 4.26 En 1997 el FOMIN aprobó el proyecto “Fortalecimiento del Sistema de Concesiones de Obras Públicas” (MIF/AT-137, concluido en marzo de 2003). El proyecto ha generado un proceso de modificaciones a leyes y normativas que hubiesen sido poco probables sin el compromiso preciso de una unidad trabajando a tal efecto, lo que no ocurrió debido a la existencia de una unidad ejecutora externa.⁴⁰ Ese proyecto fue seguido por otro (“Fortalecimiento Institucional del Consejo Nacional de Concesiones”, MIF/AT-532), aprobado en junio del 2003, y que a octubre del 2006 llevaba desembolsado sólo el 5% y cuenta con calificación Insatisfactoria en el progreso de la implementación desde junio del 2004. Según miembros de la unidad ejecutora, el proyecto fue entregado “cerrado”, sin posibilidad de discutirlo, a pesar de la propuesta presentada al FOMIN.⁴¹
- 4.27 Uno de los subproyectos pertenecientes al “Programa de Inversiones Productivas para Apoyar la Competitividad” (CR0156), aprobado pero aún no ratificado, es en el área de caminos rurales, y su objetivo es el de mejorar las condiciones de transitabilidad de la red de caminos rurales durante todo el año.
- 4.28 En el sector de energía, el sistema eléctrico nacional (SEN) ha logrado cubrir, hasta la fecha, la demanda de electricidad e inclusive se reporta un excedente de oferta. Costa Rica presenta unos de los mayores grados de electrificación en ALC. No obstante, a futuro el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) podría vislumbrar inconvenientes originados por restricciones económicas para la inversión y/o por demoras en las autorizaciones, lo que ya ha generado atrasos en la construcción de proyectos estratégicos de acuerdo con el Plan de Expansión de la Generación Eléctrica (PGE) 2004-2020. Los altos precios del petróleo, la posible aprobación de la Ley de Recursos Hídricos, la posición de diferentes actores sociales en contra de la realización de nuevos proyectos y la falta de inversión en infraestructura eléctrica, son citados como factores que podrían complicar la situación energética del país en el mediano y largo plazo.

4.29 Como se ha dicho, durante el período de análisis de esta evaluación el Banco aún tenía en su cartera al proyecto de “Desarrollo Eléctrico III” aprobado en 1993. Este proyecto fue extensamente revisado por el CPE anterior que le encontró buenos resultados. Esto ha sido corroborado ahora que el proyecto ha terminado de desembolsar (después de casi 12 años de ejecución). Las metas de capacidad instalada, índice de electrificación, y de interrupción por falla en la distribución fueron alcanzadas. No obstante, se observa cierto rezago en términos de generación neta pública.

4.30 Entre las lecciones aprendidas por el programa, se destacan las siguientes:

- i. el programa fue sobredimensionado, tanto en el monto del financiamiento como en los componentes, con relación a la capacidad institucional y de ejecución del ejecutor. Además, no se consideraron los plazos y características particulares de los procesos licitatorios en Costa Rica, consecuentemente los planes de adquisiciones no han sido consistentes con los plazos promedios del Banco para el desarrollo y ejecución de los proyectos. A mayo del 2006, el país había pagado en concepto de comisiones de compromiso por este préstamo un total de US\$13,8 millones, dado su largo período de ejecución;
- ii. el Gobierno de Costa Rica a través del órgano de enlace (Ministerio de Hacienda) no tuvo un papel catalizador para apoyar la ejecución del Programa, especialmente en lo que respecta a la asignación presupuestaria y seguimiento del mismo;
- iii. según el último PPMR, *“las unidades ejecutoras (UEs) deben estar ubicadas adecuadamente dentro de las estructuras organizacionales de los prestatarios, y contar con el suficiente personal. En este caso, inicialmente la Unidad Coordinadora no fue ubicada adecuadamente dentro de la estructura organizacional de la institución, ni contó con el número adecuado de personal, sin embargo fue resuelto posteriormente”*. No obstante, funcionarios del ICE consideran que sería mejor tener como ejecutor un organismo semi-independiente para así evitar que los recursos del préstamo se mezclen con los recursos corrientes de la institución;
- iv. no fueron correctamente previstos, ni por el ICE ni por el Banco, los problemas con el acceso a los derechos de vía; y
- v. según funcionarios del ICE, si bien la negociación del préstamo con el Banco fue muy lenta, la aprobación de la reformulación fue muy expedita.

2. Indicadores de competitividad

4.31 En lo que sigue se presenta un breve análisis de la evolución reciente del nivel de competitividad de Costa Rica a través de algunos indicadores relacionados a los elementos que influyen sobre la productividad de los factores (recurso humano, capital, tecnología), y a los factores que representan costos de transacción para llegar a los mercados (governabilidad, sector financiero y mercado laboral). Como, por definición, competitividad es un termino relativo, los indicadores de Costa Rica son comparados a aquellos de dos de sus principales competidores en

- la Región, Chile y Panamá. Los tres países presentan un modelo de crecimiento similar, basado en una economía volcada hacia fuera que busca explotar sus ventajas comparativas. Los tres países presentan también mano de obra relativamente calificadas.⁴²
- 4.32 Los Gráficos A-4.5 y A-4.6 en el Anexo presentan comparaciones entre los indicadores de Costa Rica y Chile, y Costa Rica y Panamá, respectivamente, alrededor del 2005. Como se puede ver en el primer gráfico, los indicadores de competitividad de Costa Rica son bastante inferiores a los de Chile, en particular a lo que se refiere al índice de competitividad del crecimiento del Foro Económico Mundial, la cobertura de educación secundaria, la inversión extranjera directa (IED), el índice de libertad económica de la “*Heritage Foundation*”, y el crédito al sector privado. Los únicos indicadores en que Costa Rica sobrepasa a Chile son el proxy de apertura comercial (medido por la proporción del comercio internacional en el PIB), y los gastos (como proporción del PIB) en tecnología de información y comunicación. Los indicadores de estabilidad política y libertad de precios y salarios son similares en las dos economías. Así, la economía chilena podría ser considerada también como una referencia o “*benchmark*” para Costa Rica.
- 4.33 Costa Rica sale mucho mejor en la comparación con Panamá. Sus indicadores son superiores en la mayoría de los casos pero particularmente en lo que se refiere a: usuarios de Internet (por 1,000 habitantes); control de la corrupción; y otros indicadores de gobernabilidad. Por otro lado, y como podría esperarse dada la importancia del sector financiero en Panamá, los indicadores relacionados al flujo de y acceso a recursos financieros (por ejemplo, crédito al sector privado y flujo de capital privado), tienden a ser mejores en Panamá, así como la inversión extranjera directa.
- 4.34 Los principales indicadores en los cuales Costa Rica aparece en posición de inferioridad en los dos casos son: crédito al sector privado, flujo de capital privado, IED, rapidez para empezar negocio, y cobertura de educación secundaria. Estos resultados parecen indicar que las restricciones y limitaciones de disponibilidad de crédito para financiar la inversión privada se encuentran entre los principales factores que afectan el grado de competitividad del país.⁴³
- 4.35 Los Gráficos A-4.7 y A-4.8 en el Anexo muestran el grado de evolución de Costa Rica con relación a esos indicadores de competitividad. Los resultados son ambiguos. Los dos gráficos muestran que para algunos indicadores en los cuales Costa Rica tenía desventaja, el país ha progresado más durante el período 2002-2005 que esos dos competidores. Eso ha ocurrido principalmente en los casos de los indicadores de flujo de capital privado y de crédito al sector privado. Desafortunadamente, lo mismo no se puede decir con relación a la IED, no solo Costa Rica presentaba resultados más bajos de ese indicador tanto con relación a Chile como con relación a Panamá, sino que también ese indicador ha empeorado significativamente en relación con los otros dos. Lo mismo ha ocurrido, pero en menor grado, con relación a la cobertura de educación secundaria. Esos

resultados pueden ser claramente visualizados en los Gráficos A-4.9 y A-4.10 en el Anexo que muestran la representación de “diferencias en diferencias”.

4.36 Finalmente, es importante resaltar los resultados relativos a la inversión extranjera directa y a la educación secundaria:

- i. los resultados relacionados a la IED son preocupantes porque el crecimiento reciente de Costa Rica se ha beneficiado de estos recursos, y las perspectivas se ponen aún más difíciles si se considera que a comienzo del 2009, el país tendría que eliminar las zonas francas y otros incentivos fiscales relacionados al sector externo, instrumentos que han sido utilizados por el Gobierno para atraer inversión extranjera. Así, la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) califica en el período 2002-2004 a Costa Rica entre los países que presentan bajo potencial para recibir IED, pero que han recibido más recursos de lo esperado;⁴⁴ y
- ii. los resultados relacionados a la educación secundaria son inquietantes porque el país podría estar comprometiendo su capacidad de competir de manera efectiva en el mediano o largo plazo. El Gráfico A-4.11 en el Anexo, presenta datos de la cobertura de educación secundaria de Costa Rica con relación al promedio, a la mediana, y al decil superior de los países miembros del Banco. El Gráfico A-4.12, también en el Anexo, presenta el mismo tipo de información pero compara Costa Rica con Chile y Panamá. Como se puede ver, los datos muestran que Costa Rica se encuentra no solamente en posición desfavorable frente al promedio o mediana de la Región, sino significativamente distante de los países con indicadores en el decil superior. La cobertura de educación secundaria de Costa Rica es bastante inferior a la de Chile, pero no tan distante de la de Panamá en cuanto a las tasas brutas, es decir, todos los alumnos matriculados independientemente de edad. Sin embargo, la diferencia entre Costa Rica y Panamá es más marcada en lo que se refiere a la cobertura neta, resultado del alto índice de repetición observado en Costa Rica, dado a que este indicador solo refleja el grupo de edad que corresponde al nivel de educación esperado. Los datos también llaman la atención en cuanto a la proporción de alumnos que abandonan la educación secundaria. Este resultado está evidenciado por la gran caída en la proporción de niños matriculados en la secundaria inferior en relación con el número de niños matriculados en la secundaria superior.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- 5.1 Esta evaluación ha encontrado que en su intento programático, la Estrategia de País (EP) para el período 2003-2006 puede ser considerada relevante, consistente, coherente y evaluable. La EP se caracterizaba también por ser ambiciosa – proponiendo aprobaciones de casi US\$700 millones en el escenario alto y de

US\$400 millones en el escenario bajo, cuando las aprobaciones durante los tres ejercicios de programación anteriores no habían sobrepasado los US\$100 millones – pero principalmente por presentar una gran concentración (de más del 90% de los recursos) en una única operación híbrida: parte sectorial (PBL), condicionada a la aprobación de la ley de reforma fiscal, y parte inversión con un programa conteniendo varios subproyectos. Esta propuesta surgió en respuesta a una solicitud del Gobierno que necesitaba recursos para apoyo presupuestario y deseaba minimizar el número de solicitudes de ratificación a ser sometidas a la Asamblea Legislativa.

- 5.2 Al concentrar casi toda su Estrategia en un único programa que además dependía de la aprobación de reformas estructurales –al contrario de lo recomendado por la Evaluación del Programa de País (CPE) anterior– el Banco convergió sus esfuerzos en un plan o idea que no se concretizó. El Banco termina aprobando cuatro operaciones que totalizan aproximadamente 37% de lo programado para el escenario bajo.
- 5.3 En lo que se refiere al intento programático y la EP implementada se ha encontrado que:
- i. el programa efectivamente aprobado por el Banco no tuvo relación con los grandes objetivos o áreas estratégicas de la EP de asegurar la estabilidad macroeconómica, y solamente el proyecto de “Reformas para la Competitividad e Inversión” tiene relación directa con el objetivo de aumentar la competitividad del país frente al contexto de inserción y apertura a la economía mundial;
 - ii. la lógica de la EP presentaba dos importantes limitaciones: en primer lugar, asumía una relación directa entre crecimiento económico y reducción de pobreza, a pesar de la “estabilidad” de las tasas de pobreza del país desde 1994; en segundo lugar parece, por un lado, reconocer que la pobreza y la desigualdad estarían relacionados con los factores estructurales de un proceso de dualización económica y social pero, por otro lado, parece implicar que las reformas apoyadas por el Banco mantendrían o reforzarían esa dualización. Esos problemas podrían reducir la relevancia del Programa del Banco;
 - iii. el Banco ha hecho un importante esfuerzo para apoyar técnicamente al país, en cierta forma, independientemente del tamaño de la cartera de préstamos. Ese apoyo técnico es reconocido y apreciado por el país y refleja la mejora del diálogo entre el Banco y Costa Rica observada en los últimos años; y
 - iv. desde un punto de vista estrictamente “mecánico”, la EP es bastante evaluable. La matriz define claramente los indicadores de los objetivos de mediano plazo para el Gobierno, así como los indicadores de los objetivos para las dos áreas estratégicas. Asimismo, las metas y líneas de base para esos indicadores son claras y cuantificables. La gran mayoría de los indicadores de resultado fueron claramente definidos y presentan metas y líneas de base. Sin embargo, la evaluabilidad de la EP y la utilidad de la matriz de resultados estuvieron comprometidas al intentar medir objetivos complejos, con características de largo plazo, a través de indicadores inadecuados. Así, se llega a la paradoja de

que las principales metas de desarrollo definidas en la matriz hayan sido alcanzadas a pesar de que: (i) el Banco no haya aprobado el Programa Estratégico para el país; (ii) la reforma fiscal no haya sido aprobada; (iii) el TLC-CA aún no ha sido ratificado; y (iv) la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal no están aseguradas.

- 5.4 En lo referente a la eficiencia en la entrega de los productos se ha encontrado que:
- i. en cuanto a la eficiencia en la preparación de los proyectos se observa que, a pesar del largo tiempo para la aprobación del proyecto de “Reformas para la Competitividad e Inversión”, el tiempo promedio de preparación de los proyectos aprobados en el período es aún inferior a otros grupos de comparación relevantes;
 - ii. el Programa Híbrido encontró varias dificultades en su preparación, explicadas en gran medida por su tamaño y por su carácter innovador. La preparación de esta operación implicó también costos significativos para el Banco, por lo menos US\$2,4 millones, que llegarían a US\$3,1 millones si se consideran también las CTs aprobadas para apoyar su diseño y preparación;
 - iii. como los proyectos aprobados en el período de la EP todavía presentan niveles de ejecución muy bajos, el análisis de la eficiencia en la ejecución de proyectos fue basada en proyectos aprobados antes del 2002 pero que desembolsaron más de la mitad de sus recursos entre el 2002 y el 2006. Los tiempos de ejecución y extensión de proyectos observados en Costa Rica son significativamente superiores al promedio del Banco. Los proyectos que tuvieron la mayor parte de su desembolso en el período 2002-2006 presentaron, en promedio, tiempos de ejecución 49% superiores y extensiones 81% superiores al promedio de los proyectos de inversión aprobados por todo el Banco entre 1990 y el 2001; y
 - iv. a pesar de las ineficiencias observadas en la ejecución de proyectos, los datos relativos a la ejecución de la cartera muestran una importante mejora a partir del 2002, aunque ésta fue insuficiente para evitar flujos netos negativos entre el país y el Banco.
- 5.5 En términos macroeconómicos, a pesar del escenario externo favorable y de la mejora en las tasas de crecimiento del PIB y del sector externo, el contexto interno indica que los problemas del equilibrio macroeconómico y de la sostenibilidad fiscal, objetivos del Programa del Banco, continúan existiendo, y el ajuste fiscal ha llevado a importantes cortes de la inversión pública que han afectado la prestación de servicios públicos.
- 5.6 El análisis comparativo hecho por OVE para la evolución a lo largo del período de análisis de 13 indicadores asociados al escenario económico, gobernabilidad y desarrollo social, muestra que en apenas cuatro indicadores Costa Rica evolucionó de manera más positiva que el 10% superior de los países miembros del Banco durante el período de esta evaluación: esperanza de vida al nacer, índice de desarrollo humano, libertad económica, y formación bruta de capital fijo. Los “empeoramientos” relativos más significativos se manifiestan en áreas como ambiente macroeconómico, estabilidad política, y PIB per cápita. En lo general

Costa Rica se ha distanciado en varios indicadores del decil superior, acercándose del promedio de la Región y, en ese sentido, empeorado su posición relativa.

- 5.7 El análisis del tema de competitividad, principal foco de la EP, muestra que en términos operativos, dos proyectos aprobados anteriormente al 2002 y mayormente ejecutados durante el período cubierto por este CPE estaban relacionados a temas que influyen sobre la productividad de los factores de producción: el proyecto “Adecuación de Servicios Primarios de Salud en Zonas Marginales”, aprobado en 1992, y el proyecto “Educación Preescolar y Tercer Ciclo”, aprobado en 1997. Otro proyecto de 1993, “Desarrollo Eléctrico III” estaba relacionado a la reducción de los costos de transacción para llegar a los mercados. Esos proyectos, pero particularmente los de educación y desarrollo eléctrico, que son temas críticos para la competitividad de Costa Rica (educación secundaria e infraestructura), parecen haber alcanzado sus objetivos de desarrollo.
- 5.8 El análisis comparativo entre Costa Rica, Chile y Panamá de algunos indicadores de competitividad muestra que si por un lado Costa Rica aún se encuentra distante de Chile con relación a la mayoría de las variables, por otro lado lo mismo no ocurre con relación a Panamá. Los principales indicadores en los cuales Costa Rica aparece en posición de inferioridad en los dos casos son: crédito al sector privado, flujo de capital privado, inversión extranjera directa (IED), rapidez para empezar negocio, y cobertura de educación secundaria. Estos resultados parecen indicar que las restricciones y limitaciones de disponibilidad de crédito para financiar la inversión privada se encuentran entre los principales factores que afectan el grado de competitividad del país.
- 5.9 A su vez el análisis de la evolución de los indicadores durante el período 2002-2005 muestra resultados mixtos. Para algunos indicadores en los cuales Costa Rica tenía desventaja, el país ha progresado durante el período 2002-2005 de manera más rápida que sus dos competidores. Eso ha ocurrido principalmente en los casos de los indicadores de flujo de capital privado y de crédito al sector privado.
- 5.10 Sin embargo, los datos muestran que con relación a la IED, no solo Costa Rica presentaba resultados más bajos de ese indicador tanto con relación a Chile como con relación a Panamá, sino que también ese indicador ha empeorado significativamente en relación con los otros dos. Lo mismo ha ocurrido, pero en menor grado, con relación a la cobertura de educación secundaria.
- 5.11 Esos resultados son muy preocupantes porque el crecimiento reciente de Costa Rica se ha beneficiado mucho de la IED, y las perspectivas se ponen aún más difíciles si se considera que a comienzo del 2009 el país tendría que eliminar las zonas francas y los incentivos fiscales relacionados al comercio exterior, instrumentos que han sido utilizados por el Gobierno para atraer inversión extranjera. En lo que se refiere a la educación secundaria la implicancia es que el país podría estar comprometiendo su capacidad de competir de manera efectiva en el mediano o largo plazo.

B. Recomendaciones

- 5.12 Las lecciones aprendidas a partir de lo ocurrido con la EP del 2003-2006 muestran la necesidad de, una vez más, recomendar al Banco no estructurar su ejercicio programático sobre metas y objetivos relacionados con reformas estructurales. El apoyo del Banco a esos esfuerzos del país debería concentrarse en asistencia técnica y estudios y análisis económicos. La nueva EP debería basarse en las lecciones de los ejercicios programáticos anteriores, y proponer niveles de aprobación realistas y compatibles con el contexto del país.
- 5.13 Dados los tiempos necesarios para el diseño y la aprobación de nuevas operaciones, la nueva EP debería considerar la cartera existente como su principal instrumento de intervención en el país en los próximos años. De esa manera se podrían maximizar los beneficios que se puedan extraer de ella a través de la utilización de CTs y productos no financieros complementarios.
- 5.14 Para minimizar posibles dificultades en la ratificación de sus operaciones, el Banco debe mantener la Asamblea informada sobre los objetivos así como sobre los progresos en la preparación de las mismas desde sus comienzos.
- 5.15 El tema de la competitividad sigue siendo evidentemente relevante para el país, y dos puntos merecen ser considerados en ese contexto:
- i. el Banco debería apoyar al país en evaluar si el modelo de crecimiento reciente estaría llevando a un proceso de profundización de la dualización económica y social en Costa Rica. La comprensión de ese fenómeno es crítica para la definición de programas complementarios y para el diseño de políticas de reducción de la pobreza y de la desigualdad; y
 - ii. el Banco debería continuar acompañando el proceso de ratificación del TLC-CA, y apoyar al país en el diseño de políticas de minimización de los efectos del acuerdo (en caso que se ratifique) sobre aquellos grupos negativamente afectados.
- 5.16 El Banco debería apoyar al país para enfrentar los desafíos generados por la eliminación de las zonas francas y de otros incentivos fiscales programada para el 2009. En particular en el diseño e implementación de nuevos instrumentos de promoción y atracción de IED.
- 5.17 El apoyo a la educación secundaria debería ser área prioritaria para el Banco en Costa Rica. Las evidencias de que este sector representa un cuello de botella para el futuro del país son claras y el Banco ha tenido una larga y relativamente exitosa experiencia en el sector que podría ser aprovechada.
- 5.18 Como se ha visto, el área de infraestructura ha sufrido un deterioro significativo en los últimos años y, en ese sentido, son muchas las demandas del sector. El Banco debería priorizar sus intervenciones basándose en un claro mapeo de sus ventajas comparativas y valor agregado. Entre los proyectos presentes en el “*pipeline*” del Banco para Costa Rica se encuentra una operación de Línea de Crédito Condicional

para Proyectos de Inversión (CCLIP) para el sector eléctrico clasificada como 2007-A. El ente regulador del sector eléctrico de Costa Rica es considerado uno de los mejores de la Región, y el ICE presenta indicadores de eficiencia altos, sin embargo todos los ISDPs preparados para el proyecto de “Desarrollo Eléctrico III” (CR-0036, 7966/OC-CR) a partir del 2001 identifican la existencia de problemas de capacidad institucional. Debido a que este instrumento está definido para aquellos “*casos en que puede demostrarse el éxito en el desempeño de un proyecto en términos de ejecución y resultados . . . [y] el organismo ejecutor cuenta con sólidos antecedentes de desempeño satisfactorio en la ejecución del proyecto anterior*” (GN-2246-1 pp. 1 y 4), el Banco y el país deberían trabajar conjuntamente para asegurarse de que esos problemas se hayan resuelto.⁴⁵

- 5.19 Las debilidades que sigue mostrando el CNC, que explican parcialmente los problemas del proceso de concesiones en el país, hacen reflexionar sobre la conveniencia de continuar apoyándolo antes de programar operaciones con el sector privado que pueden no prosperar. Un proyecto FOMIN que lleva sólo un 5% de desembolso a tres años de haber sido aprobado, hace pensar que podría ser conveniente hacer un seguimiento más cercano de las dificultades que está enfrentando la institución.
- 5.20 Dadas las limitaciones particulares para el avance de la participación del sector privado del Banco en Costa Rica, un trabajo estrecho y bien coordinado entre el FOMIN y PRI podrían traer beneficios para las operaciones de ambos. Lo mismo en relación con las cooperaciones técnicas dirigidas a intentar destrabar – en los casos en que existe el apoyo político – los cuellos de botella que frenan la participación del sector privado. Los cambios introducidos a la actuación del PRI por los Gobernadores del Banco en el 2006, ampliando el espectro de clientes y sectores con/en los cuales el Departamento puede trabajar, tiene el potencial de viabilizar una mayor actuación del PRI en Costa Rica, incluso con empresas públicas como el ICE. Por estas razones se recomienda que la Estrategia de País 2006-2010 efectivamente presente una visión integradota para las áreas públicas y privadas del Banco.

Notas Finales

- ¹ Documento RE-277, presentado al Directorio del Banco en abril del 2003.
- ² Datos del 2005 medidos por la paridad del poder de compra internacional. “World Development Indicators” (WDI), Banco Mundial.
- ³ Medido en dólares o por la paridad del poder de compra internacional.
- ⁴ “Nota Sectorial Sobre Comercio e Integración”, INT/ITD.
- ⁵ El PUSC obtuvo casi 39% de los votos presidenciales y 19 sillas en la Asamblea Legislativa; el PLN 31% de los votos para presidente y 17% de las sillas; y el PAC 26% de los votos presidenciales y 14 de los escaños en la Asamblea.
- ⁶ Las elecciones del 2002 también fueron marcadas por la mayor abstención de la historia (31%).
- ⁷ En esta subsección no se intenta presentar un resumen completo del diagnóstico presentado por la Estrategia de País ni por el CPE anterior, sino destacar sus puntos principales.
- ⁸ La relevancia, consistencia y coherencia se examinan a través de las siguientes preguntas: ¿Abordó el programa los principales desafíos de desarrollo que enfrenta el País?; ¿Existen contradicciones con el ciclo programático anterior o problemas de lógica a su interior?; ¿Integró el programa la totalidad de los instrumentos del Banco y coordinó sus acciones con las de otros agentes?
- ⁹ Presentado al Directorio del Banco en junio del 2003. Las misiones de programación también constituyen parte del ejercicio de programación.
- ¹⁰ En particular se enfatizaba el objetivo de aumentar la eficiencia del gasto público.
- ¹¹ “Country Paper Guidelines. Final Revised Version” (GN-2020-6), p.3.
- ¹² Para la primera área estratégica se definió como indicador la reducción del déficit fiscal a un ritmo promedio del 1% anual, tomando como base el déficit de 2002 del 5,9%. El indicador definido para evaluar los avances en la segunda área estratégica fue el aumento en las exportaciones no tradicionales, excluyendo a Intel. El escenario alto sería alcanzado si se verificaba un crecimiento promedio anual de 5% en estas exportaciones, utilizándose como línea de base el promedio de exportaciones del período 2001-2002 (US\$3.490 millones).
- ¹³ Ese resultado era previsible en función de la definición que se dio a la segunda área estratégica (ver párrafos 2.8-2.10).
- ¹⁴ Ver la discusión de la Sección C sobre la relevancia de los indicadores definidos por la EP.
- ¹⁵ La concentración del Programa en el área estratégica II, desarrollo productivo y competitividad, observada en la EP, se acentúa en el programa “de facto”, ya que todos los proyectos aprobados se clasifican en esa área estratégica.
- ¹⁶ En adición a los proyectos aprobados durante el período 2002-2005, la cartera de préstamos de Costa Rica incorporaba, a diciembre del 2005, cuatro otras operaciones no regionales aprobadas en tres de los cuatro ejercicios de programación evaluados por el CPE anterior.

Notas finales (continuación)

Proyectos Aprobados Entre 1990-2001 y En Ejecución a Diciembre del 2005.

Número	Nombre	Año de Aprobación	Monto (US\$ Millones)*
CR-0036 796/OC-CR	Proyecto Desarrollo Eléctrico III	1993	320,0
CR-0044 1010/OC-CR	Educación Preescolar y Tercer Ciclo	1997	28,0
CR-0134 1284/OC-CR	Regularización de Catastro y Registro	2000	65,0
CR-0141 1377/OC-CR	Programa Mejoramiento Administración Justicia II	2001	22,4
Total			435,4

Fuente: Oveda

La cartera incluye aún una operación regional, CA-007, parte del proyecto regional “Sistema de Interconexión Eléctrica para los Países de América Central” (SIEPAC). Los componentes para Costa Rica (1368/OC-CR y 3/SQ-CR) totalizan US\$40 millones.

- 17 Datos del 2003 hasta octubre del 2006.
- 18 El FOMIN ha aprobado también un proyecto de aproximadamente US\$1,1 millón en el 2006.
- 19 Por ejemplo, antes de seleccionarse al primer concesionario para la carretera San José-Caldera, la Contraloría devolvió varias veces el contrato con observaciones (sin refrendar), lo que implicó retrasos significativos al proceso de selección.
- 20 Esos problemas afectan también al FOMIN que no aprueba un proyecto relacionado a la concesión de la carretera San José-Cartago.
- 21 El Plan de Acción incluía también operaciones del sector público que tendrían impacto sobre competitividad y el sector privado.
- 22 El Informe Sobre el Plan de Acción (GN-2193-5, de abril del 2003) sigue proponiendo para el 2003 las tres actividades del Plan de Acción que no se habían aprobado, y en adición propone otras cuatro actividades (una operación de la CII que se aprueba; una CT para el Plan Nacional de Transportes que es cancelada; y dos proyectos del FOMIN, uno para el fortalecimiento de la seguridad del aeropuerto, y otro para el fortalecimiento del Consejo Nacional de Concesiones. Otras seis actividades no planeadas son aprobadas en el 2003. Como se puede ver, la capacidad de anticipación para actividades del sector privado tampoco es satisfactoria.
- 23 La CII ha aprobado también otras dos operaciones en el 2006 (hasta octubre).
- 24 La evaluación consideró como aceptables términos como “diseñado”, “funcionando”. Así, por ejemplo, el indicador “Sistema de programación, control y evaluación presupuestaria diseñado en 2004” fue considerado como “claramente definido” ya que podría estar asociado a un producto específico a ser desarrollado por un proyecto.
- 25 La versión en inglés del informe fue publicada en el 2002 y la versión en español (“Costa Rica: El Gasto Social y La Pobreza”) en el 2003.
- 26 “Country Partnership Strategy for the Republic of Costa Rica” de abril del 2004 y cubriendo el período fiscal del Banco Mundial 2004-2007.
- 27 Esta operación aún no ha sido ratificada por la Asamblea Legislativa.
- 28 El incumplimiento de una cláusula de elegibilidad llevó a la cancelación del componente.
- 29 El proyecto de “Desarrollo Sostenible de la Región Huetar Atlántica” (CR-0157, 1615/OC-CR), por ejemplo, tiene una serie de objetivos muy ambiciosos que incluye, entre otros, el fortalecimiento institucional, la creación de empleo, reducción de pobreza, atención a grupos vulnerables, y protección ambiental. Su Componente 1 tiene como objetivo “desarrollar la capacidad de gestión económica, social y ambiental de los diferentes actores con responsabilidades a nivel local y regional”; el objetivo del Componente 2 es “promover

Notas finales (continuación)

alternativas económicas y creación de empleo permanente incluyendo grupos en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad, complementando y potenciando acciones de Gobierno”; y el Componente 3: “reducir la vulnerabilidad en principales cuencas de la región, proteger medio ambiente, y mejorar manejo sostenible de recursos con participación comunal”. Esos problemas podrían comprometer la efectividad (real o percibida) del proyecto y, en ese sentido, la operación no satisface la recomendación del CPE anterior que llamaba la atención para la que los proyectos en Costa Rica tuvieran alta elasticidad de impacto en términos de eficiencia y efectividad (ver párrafo 2.45).

- ³⁰ Memorando al Comité de Prestamos “COSTA RICA. Programa de Inversiones Productivas para Apoyar la Competitividad (CR-0156). Nota de Actualización.” Fecha de 27 de abril de 2005.
- ³¹ Dos de las tres unidades ejecutoras de los subproyectos manifestaron desconocer la manera en que se implementarían y verificarían las sinergias de los proyectos, incluso a pesar de reconocer haber asistido a un taller de sinergias entre los componentes, organizado durante la preparación del proyecto.
- ³² Los proyectos aprobados antes del 2002 y parcialmente ejecutados durante el período de análisis que quedan excluidos por este criterio son: (i) “Saneamiento y Agua Potable Ciudades Intermediarias” (CR-0117, 636,637/OC-CR), aprobado en 1991, tenía 86% de los recursos desembolsados al comienzo del 2002; (ii) “Mejoramiento de Calidad en Educación” (CR-0132, 667/OC-CR), también aprobado en 1991, tenía 94% de los recursos desembolsados al comienzo del 2002; (iii) “Programa de Mejoramiento de la Administración de Justicia I” (CR-0073, 859/OC-CR), aprobado en 1995, tenía 78% de sus recursos desembolsados al comienzo del 2002; (iv) “Regularización de Catastro y Registro” (CR-0134, 1284/OC-CR), aprobado en el 2000, tenía 6,5% de los recursos desembolsados a diciembre del 2005; y (v) “Programa de Mejoramiento de la Administración de Justicia II” (CR-00141, 1377/OC-CR), tenía 18% de sus recursos desembolsados a diciembre del 2005.
- ³³ Estas cuestiones incluyen: la capacidad institucional de la agencia ejecutora; la “*performance*” de los consultores; los problemas de coordinación entre agencias, la “*performance*” de los contratistas, las dificultades en las adquisiciones, el exceso en los costos, la auditoría externa “calificada”, los cambios de política de la agencia ejecutora, y la falta de un sistema de monitoreo/evaluación.
- ³⁴ Estas cuestiones incluyen: las dificultades en aprobación legislativa; el compromiso de la agencia ejecutora/prestataria; la falta de fondos de contrapartida; la oposición política/comunitaria; los cambios en la política nacional.
- ³⁵ El servicio de la deuda sube de manera particularmente acentuada entre el 2004 y el 2005, de US\$153 millones a US\$250 millones, debido al prepago de la deuda del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).
- ³⁶ Sin embargo, si se observa la contribución al PIB de las exportaciones individualmente, éstas explican buena parte del crecimiento observado en el período. En promedio, durante 2002-2005 esa contribución es similar a la generada por el consumo privado y la inversión.
- ³⁷ A pesar de esa mejora el coeficiente de Gini del 2005 aún es superior al del 1999.
- ³⁸ Ver la discusión de los Gráficos A-4.3 y A-4.4, así como la Sección C del Capítulo IV.
- ³⁹ Es importante notar que los distanciamientos no representan necesariamente un empeoramiento absoluto de los indicadores, sino que un empeoramiento relativo de Costa Rica con relación al 10% superior de los países miembros del Banco.
- ⁴⁰ En su evaluación independiente del FOMIN (informe final, MIF/GN-78-18), OVE encontró que las actividades estaban correctamente planeadas, que la estructuración del proyecto en fases, y la delimitación de los objetivos en forma concisa ayudaron su planeamiento. Por otra parte, no existían en los documentos relevados un mayor análisis institucional que identifique las debilidades y fortalezas del organismo ejecutor, mientras los problemas de la unidad ejecutora externa constituyeron una de las falencias más importantes detectadas en el proyecto por todas las evaluaciones realizadas.

Notas finales (continuación)

- ⁴¹ El ISDP de agosto del 2006 menciona la complejidad adicional agregada por la Contraloría General de la República a la ejecución de cooperaciones técnicas por parte de entidades públicas. En adición, el ISDP apunta al hecho de que, si por un lado tener la unidad ejecutora formada por funcionarios regulares (incorporando así las lecciones aprendidas del proyecto anterior que tenía una unidad ejecutora externa), aumenta el sentido de propiedad sobre los temas del proyecto, por otro lado, otras demandas compiten por la prioridad en el tiempo disponible de los funcionarios, afectando el avance del proyecto.
- ⁴² Además de la proximidad geográfica, las similitudes entre Costa Rica y Panamá son muy significativas. Por ejemplo: los dos países tienen gran parte de sus exportaciones originarias en zonas francas; ambos están promoviendo la ciencia y tecnología y la información y tecnología; y el sector de servicios en general, y el turismo, en particular, son fuentes importantes de recursos.
- ⁴³ El sector financiero de Costa Rica presenta también altos márgenes de intermediación en moneda local que dificultan el acceso de pequeñas y medianas empresas al crédito.
- ⁴⁴ Último período disponible. En el período anterior, 2000-2002, Costa Rica se ubicaba entre los países con alto potencial para recibir IED y alto flujo de recursos.
- ⁴⁵ Esta operación ha llevado casi 12 años para ejecutarse, requiriendo casi 7 años de prórroga (ver Capítulo III-B y Cuadro 3.4).