

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**COSTA RICA**

**ESTRATEGIA DEL BID CON COSTA RICA (2015-2018)**

**SEPTIEMBRE 2015**

El presente documento fue preparado por un equipo coordinado por Rodrigo Parot con insumos de Marcos Camacho y Javier Beverinotti (CID/CCR); Héctor Morena, Neile Quintero, Laura Alonso (CID/CID); Alejandro Morduchowicz (EDU/CGU); Edgar Zamora Murillo (TSP/CCR); Carlos Echevarría (ENE/CCR); Luis Tejerina (SPH/CHO); Alberto Barreix (IFD/FMM); Martín Ardanaz (FMM/CNI); Galileo Solís (CTI/CPN); Agustina Calatayud (IFD/CMF); Andrés Suarez (FMP/CCR); Jorge Luis González (FMP/CCR); y Enrique Orellana (VPP/VPP).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO.....	V
<b>I. CONTEXTO DEL PAÍS .....</b>	<b>1</b>
<b>II. EL BID EN COSTA RICA .....</b>	<b>3</b>
<b>III. TEMAS PRIORITARIOS.....</b>	<b>5</b>
<b>A. Apoyar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto .....</b>	<b>6</b>
<b>B. Mejorar la calidad, eficiencia y sustentabilidad de la     infraestructura productiva .....</b>	<b>8</b>
<b>C. Fortalecer la competitividad de las PYMES.....</b>	<b>10</b>
<b>D. Fortalecer la estrategia de acumulación de capital humano .....</b>	<b>12</b>
<b>E. Áreas de Acción Transversal.....</b>	<b>14</b>
<b>F. Áreas de diálogo.....</b>	<b>15</b>
<b>IV. MARCO DE FINANCIAMIENTO.....</b>	<b>15</b>
<b>V. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA.....</b>	<b>15</b>
<b>VI. RIESGOS .....</b>	<b>17</b>

## Anexos

- Anexo I Matriz de Resultados y de Sistemas Nacionales
- Anexo II Principales indicadores económicos y sociales
- Anexo III Mapa de donantes y principales áreas de intervención
- Anexo IV Recomendaciones de la evaluación del programa de país (OVE)
- Anexo V Escenarios de deuda soberana
- Anexo VI Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)

## ENLACES ELECTRÓNICOS

1. [Informe de la Cartera del Banco](#)
2. [Diagnóstico de Crecimiento](#)
4. [Diagnóstico Social en Costa Rica](#)
4. [Diálogo de la Estrategia del Banco con la Sociedad Civil](#)
5. [Plan Nacional de Desarrollo \(2015-2018\)](#)

### NOTAS SECTORIALES Y FIDUCIARIAS

1. [Nota Técnica: Fiscal](#)
2. [Nota Técnica: Transporte](#)
3. [Nota Técnica: Energía](#)
4. [Nota Técnica: Ciencia y Tecnología](#)
5. [Nota Técnica: Educación](#)
6. [Nota Técnica: Protección Social](#)
7. [Nota Técnica: Fiduciaria](#)
8. [Nota Técnica: Ventanillas del Sector Privado](#)

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

<b>APP</b>	Asociaciones Público-Privadas
<b>BCCR</b>	Banco Central de Costa Rica
<b>BCIE</b>	Banco Centroamericano de Integración Económica
<b>BCR</b>	Banco de Costa Rica
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>BNCR</b>	Banco Nacional de Costa Rica
<b>CCLIP</b>	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>DGT</b>	Dirección General de Tributación
<b>EBP</b>	Estrategia del Banco con Costa Rica
<b>FEES</b>	Fondo Especial para la Educación Superior
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FODESAF</b>	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
<b>IED</b>	Inversión Extranjera Directa
<b>ICE</b>	Instituto Costarricense de Electricidad
<b>JICA</b>	<i>Japan International Corporation Agency</i>
<b>LAC</b>	América Latina y el Caribe
<b>MER</b>	Mercado Eléctrico Regional
<b>MEIC</b>	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
<b>MH</b>	Ministerio de Hacienda
<b>MICITT</b>	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
<b>MMD</b>	Marco de Medición de Desempeño
<b>MW</b>	<i>Mega-Watts</i>
<b>NSG</b>	Operaciones sin Garantía Soberana
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>OVE</b>	Oficina de Evaluación y Supervisión
<b>PEFA</b>	Public Expenditure and Financial Accountability
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PNUD</b>	Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PYMES</b>	Pequeñas y Medianas Empresas
<b>SG</b>	Operaciones con Garantía Soberana
<b>SIECA</b>	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
<b>SIGAF</b>	Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera
<b>UTIF</b>	Unidad Técnica Especializada

## RESUMEN EJECUTIVO

<b>Contexto del país</b>	Luego de crecer a una tasa promedio de 6% durante el período 2002-2008, la economía costarricense se contrajo 1% en 2009 como consecuencia de la crisis financiera internacional. A partir de 2010, el crecimiento se ha recuperado promediando 4,3% anual entre 2010 y 2014, nivel que sin embargo es inferior al registrado previo a la crisis. Asimismo, el comportamiento de las cuentas públicas también experimentó un cambio a partir de 2010. Mientras que en 2007 y 2008 se observaron superávits fiscales de 0,6% y 0,2% respectivamente, las cuentas fiscales sufrieron un deterioro, con déficits promedio de 5% del PIB en el período 2010-2014. Por el lado del gasto, la economía ha crecido de la mano del consumo y de la inversión privada. La Inversión Extranjera Directa (IED) ha apuntalado la economía durante los últimos años, cubriendo más del 95% del déficit de cuenta corriente. El crecimiento observado durante la última década no ha generado un efecto derrame sobre toda la economía. Esto se observa en el escaso aporte de la productividad al crecimiento, y niveles de pobreza que han permanecido cercanos al 20% por más de dos décadas.
<b>El BID en Costa Rica</b>	La Estrategia del Banco con el País (EBP) para 2011-2014 definió seis sectores prioritarios: (i) transporte, (ii) energía, (iii) seguridad ciudadana y prevención de la violencia, (iv) desarrollo infantil temprano, (v) salud, e (vi) innovación. Durante el período de la EBP, las aprobaciones de préstamos SG ascendieron a US\$ 1.034,9 millones. Adicionalmente se aprobaron préstamos de las ventanillas del sector privado por US\$ 578,1 millones.
<b>Áreas prioritarias 2015-2018</b>	La EBP 2015-2018 <sup>1</sup> tiene como objetivo contribuir a las acciones del Gobierno orientadas a lograr un crecimiento más elevado, inclusivo y sostenible, y acelerar el ritmo de reducción de la pobreza. El Banco apoyará al país a cumplir con los objetivos trazados en su Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018 así como los planteados en la Estrategia Institucional del BID. Para ello, la acción del Banco se focaliza en cuatro objetivos estratégicos: (i) apoyar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto; (ii) mejorar la calidad, eficiencia y sustentabilidad de la infraestructura productiva; (iii) fortalecer la competitividad de las PYMES; y (iv) fortalecer la estrategia de acumulación de capital humano.
<b>Marco de financiamiento</b>	El marco de financiamiento prevé dos escenarios con niveles de aprobaciones SG entre US\$ 736 y US\$ 1031 millones para 2015-2018. La deuda con el BID pasaría de 1,9% del PIB en 2015 a 2,4%-2,7% en 2018 dependiendo del escenario analizado.
<b>Riesgos</b>	Los principales riesgos a la implementación de la EBP son: (i) institucionales, relacionados con la fragmentación política y la capacidad de ejecución de las contrapartes locales; (ii) macroeconómicos, vinculados a la sostenibilidad fiscal; y (iii) riesgos derivados de la posible ocurrencia de desastres naturales.

<sup>1</sup> La presente Estrategia de País tendrá vigencia desde su aprobación por el Directorio Ejecutivo hasta diciembre 2018.

## I. CONTEXTO DEL PAÍS

- 1.1 **Costa Rica se ha caracterizado por registrar tasas sostenidas de crecimiento económico que durante las últimas tres décadas promediaron 4,6%, superior a lo observado en América Latina y el Caribe (LAC)<sup>1</sup>, y niveles de pobreza y desigualdad menores al promedio de la región.** Este desempeño se ha sustentado en una política social orientada a la acumulación de capital humano, una política de prudencia macroeconómica con bajo endeudamiento hasta el comienzo de la crisis financiera internacional, apertura a la inversión extranjera, desarrollo de un sector exportador de alta tecnología, y una estrategia de conservación y sostenibilidad ambiental que le ha colocado a la vanguardia en materia de desarrollo sostenible.
- 1.2 **Sin embargo, la evolución de los datos de crecimiento, pobreza y desigualdad, finanzas públicas, y el aumento en el uso de energías no renovables de la última década, en particular desde el 2010<sup>2</sup>, dan señales de debilitamiento<sup>3</sup>.** Si bien la crisis internacional de 2008-2010 explica en parte la desaceleración del crecimiento, la recuperación a los niveles pre-crisis no se ha dado. El 2014 cerró con un crecimiento económico de 3,5% y para el 2015 y 2016 se estiman tasas de 3,4% y 4,1%<sup>4</sup> respectivamente.
- 1.3 **La incidencia de la pobreza se ha mantenido en un porcentaje cercano al 20% desde hace ya dos décadas,** a pesar del crecimiento económico promedio de casi 5% anual durante ese período. La evolución de los datos de pobreza post-crisis evidencian una tendencia al aumento. Entre 2010 y 2014, el nivel de pobreza aumentó de 21,3% a 22,4%, mientras que la pobreza extrema experimentó un crecimiento de 5,8% a 6,7%.
- 1.4 **La posición fiscal se ha deteriorado durante los últimos años.** En 2014, el déficit del Gobierno Central cerró en 5,7% del PIB, el más alto de las últimas dos décadas, con una perspectiva de que el nivel se mantenga en 2015. Asimismo, de acuerdo al Ministerio de Hacienda (MH), al cierre de 2014 la deuda del Gobierno Central se ubicó en 39,3% del PIB, superior al promedio del período 2009-2013 (31,6%). Esta cifra es cercana a los niveles promedio de deuda de países que poseen una calificación de riesgo similar a la costarricense, pero por encima de los países que cuentan con calificación de grado de inversión<sup>5</sup>.
- 1.5 **La sostenibilidad ambiental asociada a la utilización de fuentes renovables de energía, ha visto un retroceso en los últimos años.** Los efectos del cambio climático, que han afectado el nivel de precipitaciones, aunado a la falta de inversiones en el sector y al aumento de demanda energética, han llevado a que la producción de energía eléctrica pasara de depender en un 1% de fuentes no renovables en el año 2000, a 12% en el año 2014.
- 1.6 **Para recuperar su crecimiento y registrar avances en la reducción de la pobreza, en un contexto de sostenibilidad fiscal y ambiental, el país debe**

---

<sup>1</sup> Desde mediados de la década de los 80 hasta 2014, el promedio de crecimiento de Costa Rica alcanza 4,63% en tanto que para América Latina éste se ubica en 3,4%.

<sup>2</sup> En parte, explicado por la reducción de disponibilidad de recursos hidroenergéticos como consecuencia de la menor cantidad de precipitaciones.

<sup>3</sup> Con la excepción de los primeros años de la década pasada.

<sup>4</sup> Estimaciones del Banco Central de Costa Rica.

<sup>5</sup> Costa Rica perdió el grado de inversión, otorgado por la agencia Moody's, en septiembre de 2014.

**abordar una serie de restricciones**<sup>6</sup>. Los principales obstáculos identificados están relacionados con: (i) el contexto político-institucional, caracterizado por demoras en la toma de decisiones de política y puesta en marcha de iniciativas de inversión, y por procesos administrativos que dificultan al sector privado hacer negocios en el país<sup>7</sup>; (ii) deficiencias en la infraestructura de transporte y servicios conexos para el comercio de bienes, que imponen un elevado costo a las empresas, en particular PYMES; (iii) baja productividad de las PYMES, asociada a problemas de acceso a financiamiento<sup>8</sup> y limitados incentivos a la innovación, que llevan a una baja articulación productiva de las mismas con cadenas de valor<sup>9</sup>; (iv) déficits de oferta de capital humano capacitado en áreas técnicas y de ingenierías cuya demanda se ha acrecentado como consecuencia de la mutación del parque industrial costarricense hacia actividades de mayor valor agregado<sup>10</sup>; y (v) deserción a nivel de secundaria<sup>11</sup> y deficiencias en infraestructura y equipamiento escolar<sup>12</sup>, que incide a su vez en los indicadores de progreso social.

- 1.7 En el tema de sostenibilidad ambiental, el suministro energético y sus fuentes **continuará siendo un factor clave en la estrategia de crecimiento sostenible de Costa Rica**. Solamente en el sub-sector eléctrico, se prevé una duplicación de la demanda en los próximos 15 años, lo que de no atenderse mediante la generación por fuentes renovables, puede significar un aumento dentro de la matriz eléctrica de la porción no renovable, y eventualmente transformarse en una restricción para la competitividad y el crecimiento.
- 1.8 **Costa Rica necesita aumentar su inversión para atender estas restricciones, lo que va a exigir un importante esfuerzo fiscal y de la participación del sector privado**. La desaceleración del crecimiento económico y la expansión del gasto corriente han afectado la situación fiscal del país, reduciendo el espacio para llevar adelante las inversiones requeridas en áreas de energía, transporte y educación, entre otros. En 2009, la inversión pública se ubicó aproximadamente en 4,0% del PIB, mientras que en 2013 la misma llegó a 2,5% del PIB<sup>13</sup>. La situación fiscal puede afectar la percepción de riesgo con relación a la fortaleza de la economía y convertirse en un obstáculo al crecimiento de la inversión privada.
- 1.9 **El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018 presentado por el Gobierno propone abordar estos desafíos**. El PND enmarca las acciones sectoriales en tres grandes objetivos: (i) impulsar el crecimiento económico y generar más y

<sup>6</sup> Ver [Diagnóstico Social en Costa Rica](#) y [Diagnóstico de Crecimiento de Costa Rica \(2014\)](#)

<sup>7</sup> En la encuesta realizada por el Foro Económico Mundial (2014-2015), la ineficiencia burocrática del Gobierno es la principal traba para hacer negocios en el país (26,8% de los votos), y la inadecuada oferta de infraestructura recibe el 23,9% de las respuestas en forma negativa, ubicándose en segundo lugar.

<sup>8</sup> La *Enterprise Survey 2010* del Banco Mundial señalaba como el principal obstáculo del ambiente de negocios durante ese año el Acceso al Financiamiento. A nivel de PYMES, en el año 2011, sólo el 8,6% del mercado de crédito local era focalizado hacia este tipo de empresas.

<sup>9</sup> Entre 2009 y 2011, únicamente el 37% de las exportaciones estuvieron vinculadas a alguna Cadena Global de Valor. Fuente: Cadenas globales de valor y diversificación de exportaciones: el caso de Costa Rica, CEPAL, 2014.

<sup>10</sup> Las empresas en zonas francas suelen buscar técnicos e ingenieros, los cuales son escasos en el país. En 2012, mientras el desempleo entre los graduados de ingeniería alcanzaba 3,5%, el desempleo nacional llegó a 9,2% (OLAP, 2015).

<sup>11</sup> La tasa neta de matrícula fue de 70% en 2014, similar al promedio de América Latina y el Caribe (73%), pero menor al promedio de miembros de la OCDE (88,4%), y menor a la tasa neta en el nivel primario costarricense (94,2%).

<sup>12</sup> De acuerdo con el III Informe del Estado de la Educación (2011), se considera que uno de los problemas críticos en el sistema educativo costarricense es el déficit histórico en infraestructura escolar.

<sup>13</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 (MIDEPLAN, 2014).

mejores empleos; (ii) reducir la desigualdad y eliminar la pobreza extrema; y (iii) luchar contra la corrupción y el fortalecimiento de un Estado transparente y eficiente.

## II. EL BID EN COSTA RICA

- 2.1 **La Estrategia del Banco con el País (EBP) en el período 2011-2014<sup>14</sup>, logró reposicionar al Banco en sectores clave para el desarrollo sostenible del país**, específicamente: (i) transporte; (ii) energía; (iii) seguridad ciudadana; (iv) desarrollo infantil temprano; (v) salud; e (vi) innovación. Dadas las debilidades en la capacidad de ejecución de inversión pública, la estrategia anterior también planteaba trabajar en el fortalecimiento y mejoramiento de los sistemas de gestión financiera y de contrataciones públicas.
- 2.2 **Este posicionamiento sectorial, dio paso a la aprobación de 5 préstamos con garantía soberana por US\$ 1.034,9 millones, una cuarta parte de las aprobaciones históricas del Banco para Costa Rica.** Los préstamos se concretaron en transporte (US\$ 450 millones), energía (US\$ 250 millones), seguridad ciudadana y prevención de la violencia (US\$ 132,4 millones), innovación (US\$ 35 millones) y educación (US\$ 167,5 millones). También se aprobó una línea de crédito contingente por US\$ 100 millones para responder a emergencias causadas por desastres naturales. Se aprobaron 24 cooperaciones técnicas por US\$ 11,4 millones para apoyar el diálogo e intervenciones en las áreas de energía, transporte, gestión fiscal, innovación, desarrollo infantil temprano, educación, desarrollo urbano, mitigación del riesgo de desastres naturales y mejora del clima de inversión. El Banco contribuyó a financiar alrededor del 21% de la inversión pública de Costa Rica, convirtiéndose en el principal socio financiero del país.
- 2.3 **Las ventanillas del sector privado** aprobaron 26 préstamos por un monto de US\$ 578,1 millones, en los sectores de mercados financieros (12 operaciones por US\$ 192,5 millones), empresas privadas y desarrollo de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) (11 operaciones por US\$ 145,6 millones), vivienda (2 operaciones por US\$ 40 millones) y energía (1 operación por US\$ 200 millones). En este último, destaca la coordinación del financiamiento SG y NSG para la planta hidroeléctrica Reventazón. Asimismo, se aprobaron US\$ 5,9 millones con el FOMIN en las áreas de desarrollo infantil temprano, desarrollo agrícola y apoyo a PYMES.
- 2.4 **Logros alcanzados.** La EBP 2011-2014 revitalizó la relación del Banco con el país, aprobando un programa de US\$ 1.600 millones orientado a abordar los desafíos de desarrollo del país, específicamente, las trabas en competitividad asociadas a deficiencias en infraestructura de transporte y la capacidad de innovación de las empresas, y el fortalecimiento de la generación de energía con fuentes renovables en línea con los objetivos nacionales de conservación y sostenibilidad ambiental. Todo ello, en coordinación con el sector privado. En transporte, se apoyó la rehabilitación y ampliación del tramo Cañas-Liberia, el cual forma parte del Corredor Pacífico. Con un grado de avance del 70%, esta

<sup>14</sup> La EBP 2011-2014 tiene vigencia desde junio de 2011 hasta diciembre de 2014, más un período de transición hasta la fecha que primero se cumpla, ya sea (i) la aprobación de una nueva EBP, o (ii) un período de un año después de la fecha original de expiración de la EBP 2011-2014, es decir hasta diciembre de 2015.



intervención permite incrementar la capacidad de transporte en un corredor vial de vital importancia para la competitividad de Costa Rica y de la región Mesoamericana. En innovación, se avanzó en el fortalecimiento y aumento de la cobertura de instrumentos de financiamiento, a través de líneas de crédito para proyectos de eficiencia energética y en nuevos productos, como leasing y productos financieros dirigidos a mujeres empresarias. En energía, se apoyó la generación limpia de electricidad mediante la modernización de 4 de las 5 unidades de generación de la planta Hidroeléctrica Río Macho, así como con el avance en la construcción de la planta hidroeléctrica Reventazón, la cual se anticipa iniciará operaciones en 2016 y espera generar alrededor del 10% de la capacidad total de generación de electricidad instalada en Costa Rica. Adicionalmente, el Banco abrió espacios de trabajo en áreas sociales, en donde destaca el desarrollo de un nuevo modelo de atención multidisciplinario para prevención de la violencia entre jóvenes y en la consolidación de un sistema de protección social desde la niñez temprana, al poner a prueba asociaciones público-privadas para la provisión de servicios de calidad para el desarrollo infantil temprano en familias pobres. A su vez, en el sector salud, se ha desarrollado un esquema de financiamiento con base en resultados. El apoyo técnico del Banco y el diálogo en estas áreas será importante durante la presente estrategia para abordar temas de inclusión y género en la prestación de servicios básicos. Finalmente, el aumento de las aprobaciones del Banco durante el período vino de la mano de mejoras significativas en la ejecución, lo cual respondió a la adopción de esquemas de seguimiento que permitieron incrementar los desembolsos en un 28% anual entre 2011 y 2014, alcanzando en 2014 el máximo histórico de US\$ 209,9 millones<sup>15</sup>.

- 2.5 Lecciones aprendidas.** De la implementación de la Estrategia se derivan dos lecciones importantes para mejorar la efectividad del programa del Banco en el país. La primera, está asociada a la importancia de poner en práctica esquemas que permitan minimizar los retrasos derivados de los mecanismos de ejecución y procesos de licitación de Costa Rica y de continuar el diálogo con las autoridades para mejorar el marco que acompaña la ejecución de la inversión pública en general, y de los proyectos del Banco en particular. Muchos de estos problemas están relacionados con la gran cantidad de pasos previos a la ejecución y a factores tales como: i) procesos de decisiones para adquisiciones rígidas y verticales y, ii) deficiencias en la planificación, programación y gestión de las adquisiciones por parte del ejecutor, entre otros. Este es un tema que afecta y seguirá afectando la inversión en infraestructura<sup>16</sup>. En este sentido, la presente estrategia dará continuidad a prácticas implantadas en la estrategia anterior que probaron ser efectivas en agilizar la ejecución de proyectos del Banco, como por ejemplo, la utilización de una unidad técnica especializada (UTIF) que brinda apoyo a las unidades ejecutoras, y la creación de fideicomisos en el caso del sector educación. La segunda lección aprendida está relacionada con las demoras

<sup>15</sup> Entre otros logros también destaca que, a partir del año 2012, y con la incorporación de un esquema de control y monitoreo basado en riesgos y orientado a resultados instrumentado a través de la implementación de herramientas de gestión, se logró una sustancial reducción en las extensiones de plazos de ejecución, pasando de una mediana de 72 meses en el año 2012, a 30 meses en el año 2014.

<sup>16</sup> Para el Banco, esto se tradujo en un promedio del ratio de desembolsos respecto al saldo disponible de la cartera activa en el período 2012-2014 de 13,8%, uno de los más bajos registrados para todo el Banco.

en la ratificación de créditos externos por parte de la Asamblea Legislativa<sup>17</sup>. Al respecto, la utilización de la modalidad de préstamo Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP), ha permitido la aprobación en el Congreso de una serie de proyectos para un sector. La situación también realza la importancia de mantener un diálogo fluido con diferentes sectores del país que forman parte de la toma de decisiones públicas a fin de dar a conocer los objetivos de las intervenciones del Banco.

- 2.6 **La Evaluación del Programa de País: Costa Rica 2011-2014, elaborada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), identifica las siguientes recomendaciones:** (i) buscar profundizar el apoyo del Banco al diálogo para la formulación e implementación de políticas públicas, potencialmente incluyendo el ámbito fiscal, innovación y desarrollo productivo local; (ii) apoyar al país en la búsqueda de opciones para atraer inversión privada a través de asociaciones público-privadas, particularmente en infraestructura; y (iii) asistir al país en el refuerzo de capacidades de gestión pública, particularmente en las áreas relacionadas con la ejecución de proyectos, adquisiciones y gobierno digital. La implementación de estas recomendaciones por la Administración se resume en el Anexo III.
- 2.7 **Cartera disponible para la nueva EBP.** La cartera en ejecución SG está conformada por 11 proyectos por un monto total aprobado de US\$ 1.766,2 millones, de los cuales el 80% se concentra en infraestructura (transporte, 45,9%; energía, 28,3% y agua y saneamiento, 5,8%), educación, 9,5% y reforma y modernización del estado, 7,5%<sup>18</sup>. Del total aprobado, US\$ 1.168,5 millones se encuentran disponibles, de los cuales el 50% se concentran en el sector transporte, 17% en energía, 13% en educación, 8% en capacidad institucional del estado, 8% en agua y saneamiento, 3% en competitividad e innovación, y 1% en medio ambiente y desastres naturales. Por su parte, la cartera en ejecución NGS está conformada por 13 proyectos con una exposición total de US\$ 502,7 millones, de los cuales el 62,7% se concentra en infraestructura (transporte, 7,7%; energía, 55%), financiamiento para PYMES, 31,8%, financiamiento para comercio exterior, 4,0%, líneas verdes, 0,9% y turismo, 0,6%. La Corporación Interamericana de Inversiones tiene una cartera en ejecución conformada por 15 proyectos con una exposición total de US\$ 96,9 millones (92,1% en servicios financieros, y el 7,9% en PYMES). El FOMIN tiene una cartera en ejecución compuesta por siete cooperaciones técnicas y tres préstamos por un total de US\$ 9,1 millones, de los cuales US\$ 5,1 millones aún están por desembolsarse.

### III. TEMAS PRIORITARIOS

- 3.1 El objetivo de la EBP para 2015-2018 es contribuir a las acciones del Gobierno orientadas a lograr un crecimiento más elevado, inclusivo y sostenible, y acelerar el ritmo de reducción de la pobreza. La selección de los objetivos específicos que guiarán las acciones del Banco se sustentó en un diálogo con las autoridades en

<sup>17</sup> El promedio de tiempo necesario desde la aprobación de una operación hasta el momento en el cual se firma el respectivo contrato, es superior al tiempo promedio que se observa en otros países de la región. La mediana de días que ha tomado la elegibilidad de los programas de Préstamo del BID en Costa Rica en el período 2001-2011 fue de 199 días, ocupando el puesto 22 entre los 26 países prestatarios.

<sup>18</sup> Las operaciones en estos sectores tienen componentes importantes de infraestructura, por lo que se ven afectados por el marco general de ejecución de obras del país.

el cual se discutieron las prioridades del PND, la evaluación de los desafíos al desarrollo económico y social realizado por el Banco y su vinculación con los objetivos del Gobierno, la utilización efectiva de la cartera en ejecución y de las lecciones aprendidas para apoyar estos objetivos, y otras áreas en donde el Banco podría acompañar el desarrollo e implementación de la agenda de desarrollo del Gobierno.

- 3.2 En tal sentido, la EBP propone cuatro objetivos estratégicos: (i) apoyar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto; (ii) mejorar la infraestructura productiva; (iii) incrementar la competitividad de las PYMES; y (iv) fortalecer la estrategia de acumulación de capital humano. Estos objetivos serán apoyados por intervenciones transversales de fortalecimiento institucional, igualdad de género y diversidad, cambio climático y sostenibilidad ambiental.
- 3.3 Los objetivos propuestos persiguen la generación de sinergias para apoyar las prioridades del Gobierno y avanza los ejes de la Estrategia Institucional del Banco de incrementar la productividad y reducir la desigualdad de manera sostenible. De los análisis realizados, la infraestructura productiva, en particular en transporte y energía, es clave para alcanzar mayor crecimiento y con ello favorecer la sostenibilidad fiscal y ambiental. Al mismo tiempo, mejoras en estas áreas impactan positivamente la competitividad al reducir el peso de los costos de transporte y combustible, y al facilitar la integración del país con el mercado regional. La acumulación de capital humano es determinante en el objetivo de generar un desarrollo más inclusivo y reducir la pobreza, al tiempo que favorece el crecimiento de los sectores más dinámicos y el aumento de la productividad en los sectores más rezagados. Debido a la importancia de las PYMES en la generación de empleo, el objetivo de elevar su productividad es un elemento que cruza los objetivos de crecimiento, y reducción de pobreza e inclusión. Asimismo, el énfasis propuesto para lograr la sostenibilidad fiscal, podría traer consigo beneficios multisectoriales al abrir espacio para emprender inversiones que requiere el país y fortalecer el clima para aumentar la inversión privada.
- 3.4 El grupo BID apoyará estos objetivos estratégicos mediante instrumentos financieros y no financieros y la ejecución de programas existentes en cartera, los cuales servirán como punto de partida y darán continuidad al trabajo del Banco en el país. Además, se aprovechará el aprendizaje logrado en la ejecución de los proyectos para sostener un ritmo de ejecución que permita generar mejores resultados. Estos objetivos también permiten potenciar el apoyo de las ventanillas del sector privado, el cual será de especial importancia debido al reducido espacio fiscal del país para realizar las inversiones prioritarias.

#### **A. Apoyar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto**

- 3.5 Para lograr un crecimiento sostenible e inclusivo, Costa Rica requiere de una serie de inversiones, públicas y privadas, que sólo podrán ser llevadas adelante en un contexto de solvencia fiscal. Para ello, es necesario reducir la brecha existente entre ingresos y gastos, así como mejorar la eficiencia del gasto público.
- 3.6 El desbalance de las finanzas públicas se ha convertido en el principal reto macroeconómico del país. Para el cierre del año 2014, el déficit fiscal alcanzó 5,7% del PIB, siendo este valor significativamente mayor al promedio de los últimos 40 años (3,3%). Esta problemática fiscal se viene arrastrando desde el 2009, debido al aumento en el gasto corriente del Gobierno Central, utilizado como

principal instrumento de política fiscal para responder a la crisis financiera. De acuerdo con el Banco Central de Costa Rica (BCCR), el déficit fiscal podría alcanzar 6,5% del PIB para 2016, de no tomarse medidas correctivas.

- 3.7 Como resultado, la deuda pública total pasó de 39,4% del PIB en 2008 al 56,7% del PIB en 2014, de los cuales 39,3% corresponden al Gobierno Central y aproximadamente 10% al BCCR. De continuar con la tendencia de los últimos años, la situación podría comprometer la estabilidad macroeconómica del país en el mediano plazo, los logros sociales alcanzados hasta el momento, su capacidad de atraer inversiones privadas, y su competitividad.
- 3.8 Por el lado del **gasto**, el principal desafío es lograr controlar el crecimiento de los componentes menos flexibles y de mayor peso, como el gasto en remuneraciones y en transferencias corrientes. Durante el período 2006-2009, el componente de remuneraciones pasó de promediar 5,7% del PIB, a 7,2% entre 2010 y 2014; mientras que las transferencias corrientes pasaron de 5,2% del PIB a 7,3% del PIB, en el mismo período<sup>19</sup>. Como resultado, el gasto total del Gobierno Central creció de 15,7% del PIB en 2008 a 19,6% en 2014. Asimismo, el país tiene uno de los niveles más altos de gasto social en la región (22,6 % del PIB)<sup>20</sup>, que si bien le ha permitido alcanzar bajas tasas de mortalidad en menores de cinco años y de desnutrición crónica, cuenta con altas filtraciones<sup>21</sup> que deben ser abordadas para mejorar su eficiencia.
- 3.9 En lo que respecta a los **ingresos**, estos no han crecido al ritmo del gasto. Entre los años 2006 y 2008, los ingresos totales del Gobierno Central como porcentaje del PIB promediaron 15,2%, para luego caer casi un punto porcentual promedio entre 2009 y 2013. A pesar que la Dirección General de Tributación (DGT) ha venido realizando esfuerzos en materia de recaudación, persisten problemas estructurales y organizacionales que debilitan la gestión, la capacidad recaudatoria, la atención al contribuyente, y la fiscalización.
- 3.10 En materia de administración, se han fortalecido los aspectos de tributación internacional con avances en materia de transparencia fiscal. Sin embargo, dichas mejoras no han sido suficientes para la reducción del déficit fiscal y es necesario la revisión y reforma de la política tributaria, con énfasis en la mejora de la recaudación, equidad, progresividad y simplicidad del sistema tributario<sup>22</sup>. Dicha reforma debe incluir el fortalecimiento de la autonomía de la DGT, por medio de la mejora en su modelo organizativo, de recursos humanos y especialmente en el área informática.
- 3.11 En este contexto, una reforma fiscal integral que corrija los vacíos en materia tributaria, reduzca la brecha entre ingresos y gastos y mejore la eficiencia

<sup>19</sup> Por el lado de las remuneraciones, la política del percentil 50, que consistía en equiparar los salarios de los profesionales del Gobierno Central con los del percentil 50 de los salarios del sector público autónomo no financiero, causó que el salario promedio del Gobierno Central aumentara, entre 2008 y 2010, alrededor del 50%. Por el lado de las transferencias, el aumento al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) así como al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) lideran el aumento de las mismas. Ambas erogaciones pasaron de representar el 68,9% del gasto total entre 2006 y 2009, a 76,1% para el período 2010-2014.

<sup>20</sup> Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2014

<sup>21</sup> Ídem.

<sup>22</sup> Entre las opciones, está la transformación del Impuesto General a las Ventas en un Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la simplificación y eliminación de exoneraciones y tratamientos especiales en el impuesto a la renta.

identificando los sectores con potencial para generar ganancias, es un eje central en el objetivo del Gobierno de generar un crecimiento sostenible con equidad y prosperidad.

- 3.12 Por ese motivo, el PND incluye como una de sus Propuestas Estratégicas Sectoriales, la aplicación de medidas de política que permitan reducir la brecha entre ingresos y gastos, el déficit primario y global, y la vulnerabilidad de la economía a las fluctuaciones de las tasas de interés. En ese sentido, se espera que las principales acciones del Gobierno se enfoquen en lograr una reforma fiscal integral, atacar la insuficiencia y disminución de la carga tributaria, modernizar la administración tributaria y mejorar sus sistemas tecnológicos.
- 3.13 Ante los retos mencionados, el Banco acompañará técnica y financieramente las iniciativas del gobierno en materia de reforma fiscal, con los objetivos de generar mayor eficiencia del gasto público, y aumentar la recaudación, de forma de reducir el déficit fiscal. En esta dirección, se trabajará con las autoridades en la creación de mecanismos institucionales de planificación y una regla fiscal. A su vez, se apoyará el fortalecimiento de la autonomía de la administración tributaria y la revisión del gasto público, apuntando con ello a resultados en materia de ingresos impositivos y eficiencia del gasto. Estas prioridades están alineadas con el desafío de *Exclusión social y desigualdad* de la Estrategia Institucional, y sus objetivos de crear una política fiscal más distributiva y fortalecer la capacidad del Estado.

## **B. Mejorar la calidad, eficiencia y sustentabilidad de la infraestructura productiva**

- 3.14 Para retomar la senda del crecimiento sostenido a mayores tasas, y aumentar la competitividad, el país debe adecuar su infraestructura para que ésta contribuya a dichos objetivos. De acuerdo al Foro Económico Mundial, una de las limitantes más importante para realizar negocios en el país es la inadecuada oferta de infraestructura. El país se ubica en la posición 119, sobre 144 países, en el subíndice de *Calidad de las carreteras* con sólo el 66% de la Red Vial Nacional pavimentada, y una Red Vial Cantonal pavimentada en un 17%. Las deficiencias en esta área aumentan los costos de transporte y el uso de combustibles, restringiendo el potencial del país de beneficiarse de su apertura y acceso a mercados<sup>23</sup>.
- 3.15 Los déficits en infraestructura afectan la capacidad de Costa Rica de beneficiarse de la integración regional<sup>24</sup>. Resalta en particular la situación actual de la infraestructura en los pasos de frontera, área en la cual no se dispone de una coordinación interinstitucional que permita la operación adecuada desde el punto de vista de la fiscalización nacional y de la facilitación del comercio.
- 3.16 En el sector energético, el país enfrenta retos debido al aumento de demanda y al cambio climático. Dados los pronósticos de crecimiento del consumo de energía eléctrica<sup>25</sup>, Costa Rica podría enfrentarse en el lapso de una década, a un

<sup>23</sup> Se calcula que actualmente el 43% del costo de exportación de piña a los Estados Unidos se debe a demoras en el transporte terrestre y al deterioro de las carreteras y que sólo el 5% del costo se debe al transporte marítimo. *Logistics in Central America: Path to competitiveness*. Banco Mundial, 2012.

<sup>24</sup> El país tiene pasos fronterizos con Panamá (Paso Canoas y Sixaola) y Nicaragua (Peñas Blancas y Las Tablillas).

<sup>25</sup> El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) estima, en su Plan de Expansión de la Generación Eléctrica 2014-2035 que la capacidad instalada debería aumentar desde 2600 MW en 2014 hasta aproximadamente 5000 MW en 2030.

marcado aumento de su dependencia de importaciones de diésel y búnker de no realizar una serie de inversiones necesarias, retrocediendo así los logros alcanzados en materia de sostenibilidad ambiental. Entre 2000 y 2014, la participación de energías no renovables en la producción de energía eléctrica aumentó de 1% a 12%.

- 3.17 El cambio climático genera desafíos asociados con la generación hidroeléctrica, fuente que ha sido central en la estrategia energética de Costa Rica. Este fenómeno crea mayores precipitaciones pero menos frecuentes, lo que trae consigo un elemento de volatilidad que afecta la confiabilidad del servicio. Si bien Costa Rica posee aún recursos renovables importantes que no han sido explotados, como son los geotérmicos, que podrían introducir mayor diversificación en sus fuentes renovables, éstos se encuentran en áreas de conservación donde no es posible su explotación<sup>26</sup>.
- 3.18 No obstante la creciente participación de generadores privados junto con la compra-venta de energía en el Mercado Eléctrico Regional (MER) ha contribuido a contener los costos, el precio de la electricidad se ha incrementado en forma sostenida durante los últimos años, lo que resta competitividad al país<sup>27</sup>. Un mayor grado de apertura y competencia incentivaría a las empresas que tradicionalmente vienen operando en el mercado a incrementar sus esfuerzos en la introducción de medidas de eficiencia para la reducción de costos.
- 3.19 Para enfrentar estos retos, el país debe movilizar un volumen de inversiones en el sector transporte y energético que difícilmente podrá ser asumido por el sector público en solitario. Por tanto, la participación del sector privado es clave para llevar adelante la agenda del país en infraestructura.
- 3.20 El PND prioriza acciones para atender los déficits principales en transporte y energía que ya hoy frenan la actividad económica, y enfatiza la importancia de mejorar la planificación de inversiones futuras para que éstos no se tornen en un obstáculo a la sostenibilidad del crecimiento. El Banco ha sido un socio para el país en ambos sectores, trabajando por muchos años en el desarrollo de la infraestructura y fortalecimiento de su perfil energético.
- 3.21 En este sentido, en el marco de esta EBP, las acciones del Banco en **transporte** persiguen los objetivos de mantener y mejorar las conexiones terrestres de las vías alimentadoras de las cadenas de valor y fortalecer la logística de carga en los pasos de frontera terrestres.
- 3.22 El Banco cuenta con una cartera activa de US\$ 810 millones en el área de infraestructura vial para apoyar este objetivo<sup>28</sup>. Adicionalmente, se aprobó recientemente un préstamo con garantía soberana por US\$ 100 millones para la modernización de los pasos de frontera<sup>29</sup>, en un esfuerzo conjunto con otros países de la región para fortalecer la integración regional.

<sup>26</sup> Mientras existan restricciones, el ICE solo podrá explotar la geotermia fuera de parques nacionales, lo cual restringe las opciones para ampliar la penetración de este recurso en la matriz energética.

<sup>27</sup> Por ejemplo, el precio medio de electricidad industrial se ha casi duplicado, pasando de ¢39/kWh a ¢67,7/kWh entre 2008 y 2013. Asimismo, el precio de la energía residencial y comercial, también se ha incrementado en 52% y 60% en los últimos cinco años, respectivamente. Sin embargo, es importante mencionar que, con algunas excepciones, el impacto del costo de la electricidad sobre los costos promedios totales del sector industrial en el país se sitúan en torno al 3%.

<sup>28</sup> CR-L1022, CR-L1023 y CR-L1032.

<sup>29</sup> CR-L1066.

- 3.23 El apoyo del sector privado es importante en esta área dado el rezago en la puesta en marcha de las inversiones necesarias para lograr los objetivos del Plan Nacional de Transporte (PNT) 2011-2035 y la situación fiscal actual. En el PNT, se menciona la necesidad de contar con la participación del sector privado en aproximadamente el 30-35% (US\$ 20.000 millones) de las inversiones necesarias (US\$ 59.000 millones) hasta 2035. Atraer al sector privado requiere, sin embargo, mejoras en el marco regulatorio para implementar esquemas de Asociaciones Público-Privadas (APPs). Desde la introducción de la Ley de Concesiones de Obras Públicas, sólo dos proyectos han logrado implementarse. El país se beneficiaría de contar con una agencia independiente y con sólido conocimiento técnico para lograr las alianzas público-privado que requieren para subsanar las brechas en infraestructura. El grupo BID apoyará al país en el fortalecimiento institucional necesario para el desarrollo de APPs, así como la promoción del uso de este instrumento en proyectos específicos. Asimismo, se requerirán nuevos esquemas de APPs para cubrir contratos híbridos, así como explorar esquemas administrativos, de franquicias y concesiones, que deben ir acompañados del desarrollo de instrumentos de mitigación de riesgos y cálculo de pasivos contingentes.
- 3.24 En cuanto a **energía**, el Banco continuará trabajando con el país en la conformación de una matriz energética más limpia, apoyando el desarrollo de la generación con fuentes renovables no convencionales y ampliando las existentes. Asimismo, acompañará la modernización institucional del sector energético para promover la incorporación de nuevas fuentes de energía y la renovación de infraestructura.
- 3.25 El Banco tiene una cartera activa de US\$ 500 millones SG<sup>30</sup> y US\$ 276,9 millones NSG<sup>31</sup>. El sector privado ha sido relevante en la implementación de la estrategia energética de Costa Rica y podría seguir contribuyendo en coordinación con financiamiento SG como el que financia actualmente la planta hidroeléctrica Reventazón. Adicionalmente, se explorarán las oportunidades de apoyar iniciativas en el sector privado que apunten a mejorar la eficiencia en el uso de energía.
- 3.26 El apoyo está alineado con los desafíos de *Exclusión social y desigualdad*, *Bajos niveles de productividad e innovación* e *Integración regional rezagada* de la Estrategia Institucional y con los objetivos estratégicos de ofrecer infraestructura incluyente y servicios de infraestructura, ofrecer planificación urbana e infraestructura rural, mejorar la infraestructura regional, propiciar la alineación de instrumentos y políticas de integración y mejorar la infraestructura regional.

### **C. Fortalecer la competitividad de las PYMES**

- 3.27 Durante la última década, la productividad no ha generado contribución alguna al crecimiento del país<sup>32</sup>, no obstante que éste ha observado el desarrollo exitoso de sectores muy dinámicos con alta productividad y ligados a cadenas globales de valor. El estancamiento de la productividad refleja las deficiencias en competitividad del grueso del tejido empresarial de Costa Rica, el cual está

<sup>30</sup> CR-L1009 y CR-L1049.

<sup>31</sup> CR-L1012 y CR-L1056.

<sup>32</sup> Mientras que entre 2004 y 2011 la descomposición del crecimiento para LAC era: productividad (45%), trabajo (23%) y capital (32%), para Costa Rica los valores eran: productividad (-1%), trabajo (50%) y capital (51%) (Fernández Arias 2014).

conformado en un 95% por PYMES. No obstante generar el 46% del empleo, contribuir el 31,9% del PIB, y representar el 80% de las empresas exportadoras del país, las PYMES aportan solamente el 14% del valor total de las exportaciones, una sexta parte del valor exportado de las empresas grandes<sup>33</sup>.

- 3.28 Las exportaciones de estas empresas reflejan un rezago sustancial respecto a la complejidad que caracteriza la estructura exportadora de las empresas grandes y en régimen de Zona Franca<sup>34</sup>. Si bien las empresas de alta tecnología reportan altos niveles de inversión en innovación y, en consecuencia, de productividad, la gran mayoría de los establecimientos presentan una realidad opuesta, con menores niveles de productividad agregados y bajos niveles de innovación<sup>35</sup>.
- 3.29 Las dificultades para acceder a financiamiento, han sido señaladas como una explicación a la baja inversión en innovación y rezagos en la complejidad productiva de las PYMES. A pesar de abarcar la mayor parte del parque empresarial, este segmento sólo accedía, en 2010, al 8,6% del crédito total del sistema financiero, donde la mayoría del mismo está focalizado en bienes raíces y consumo<sup>36</sup>. Adicionalmente, debido a las bajas capacidades tecnológicas, de volumen o de calidad, existe una integración muy baja de empresas locales en las cadenas globales de valor como proveedoras. Esta desarticulación del tejido productivo es uno de los principales factores que restringe el crecimiento de la productividad nacional.
- 3.30 El PND contempla el fortalecimiento de encadenamientos de mayor valor agregado entre suplidores locales y empresas exportadoras como vía para aumentar la productividad y el crecimiento. En este contexto, el énfasis del Banco dentro del objetivo de fortalecer la competitividad de las PYMES estará en apoyar acciones que faciliten la disponibilidad del crédito hacia ese segmento del parque empresarial de modo que estas empresas puedan financiar innovación e incorporación de tecnologías en sus procesos productivos, e integrarse como proveedoras de bienes y servicios en las cadenas de valor más dinámicas de la economía. Asimismo, se podrían apoyar programas de inclusión financiera para empresas que no estén bancarizadas y el desarrollo de instrumentos de seguros para mitigar los efectos del cambio climático en los sectores productivos más vulnerables a este fenómeno.
- 3.31 El Banco apoya este objetivo estratégico con un préstamo SG en cartera por US\$ 35 millones<sup>37</sup> y seis proyectos NSG por US\$ 159,4 millones<sup>38</sup>, así como cooperación técnica; intervenciones que persiguen mejorar el perfil tecnológico de las PYMES y el ambiente de negocios del país. Asimismo, apoyarán este objetivo

<sup>33</sup> Ministerio de Economía, Industria y Comercio MEIC, 2013.

<sup>34</sup> El 84% de las PYMES pertenecen a los sectores de comercio (41%) y servicios (43%). El sector agrícola es el único sector donde las PYMES tienen una mayor participación relativa respecto al valor exportado total (57%). En químicos, plástico y de metalmecánica, las PYMES representan alrededor de un tercio del valor exportando no obstante componer el 85% del parque empresarial en esos sectores. En el resto de los sectores, las PYMES tienen una participación menor al 15% del valor exportado.

<sup>35</sup> En Costa Rica, la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) representa un 0,5% del PIB, mientras que en países con niveles de desarrollo y estructura productiva similares a la costarricense, promedian una inversión cercana al 0,9% (BID, 2010). También ver Monge-González y Torres-Carballea (2014).

<sup>36</sup> *Consulting Group of Assistance to the Poor, Financial Access report 2010.*

<sup>37</sup> CR-L1043.

<sup>38</sup> CR-L1058, CR-L1059, CR-L1061, CR-L1064, CR-L1068 y CR-L1069.



las iniciativas en infraestructura productiva y en calidad educativa que el Banco avance durante la implementación de la EBP.

- 3.32 El sector privado puede aportar a este objetivo proporcionando financiamiento a través de fondos de capital de riesgo y el desarrollo de productos financieros para promover proyectos de encadenamientos entre empresas en el mercado local y aquellas en zonas francas o zonas de desarrollo productivo, así como a través de financiamiento para el comercio exterior que facilite la internacionalización de las PYMES del país.
- 3.33 La priorización del Banco de este objetivo para PYMES está alineado con los desafíos de *Bajos niveles de productividad e innovación*, e *Integración regional rezagada* de la Estrategia Institucional, y con sus objetivos estratégicos de ofrecer ecosistemas adecuados de conocimiento e innovación, e incorporar empresas en cadenas de valor.

#### **D. Fortalecer la estrategia de acumulación de capital humano**

- 3.34 Durante los últimos 20 años, y a pesar de crecer a tasas promedio cercanas al 5% anual, el país no ha logrado reducir su nivel de pobreza en forma sostenida<sup>39</sup>, la cual afecta al 22,4% de la población (2014). Asimismo, la pobreza extrema tampoco ha retrocedido<sup>40</sup>, y afecta de forma desproporcionada a las mujeres jefas de hogar<sup>41</sup>. Por otra parte, la desigualdad, medida a partir del coeficiente de Gini<sup>42</sup>, se mantuvo en el orden del 0,50<sup>43</sup> en el período 1994-2014. Destaca igualmente que un 21,3% de los jóvenes de entre 15 y 24 años, no trabajan ni estudian<sup>44</sup>, fenómeno que se acentúa por género (25,6% para mujeres versus 17% para los hombres) y que contribuye a aumentos en el delito juvenil.
- 3.35 El estancamiento en la reducción de la pobreza y la desigualdad puede atribuirse, en parte, a la falta de capacidad en los hogares pobres para generar ingresos<sup>45</sup>, producto de déficits en educación, y a problemas de focalización y eficiencia de los programas de protección social que limitan su cobertura. Asimismo, existe una desvinculación entre las capacidades profesionales adquiridas y las oportunidades de empleo que también afectan a la reducción de la pobreza y la desigualdad<sup>46</sup>.
- 3.36 El escaso avance en materia de pobreza y desigualdad, unido a la situación de los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, pone de manifiesto el desbalance existente entre el crecimiento de las inversiones en sectores insertados en los mercados mundiales que demandan recursos humanos con niveles relativamente altos de calificación, y sobre el cual se ha sustentado el desarrollo reciente del país, y la pertinencia y velocidad a la cual Costa Rica ha acumulado capital humano. No obstante los logros que Costa Rica ha conseguido en la educación de su población durante las últimas décadas, ésta ha quedado rezagada frente a los

<sup>39</sup> De manera coyuntural, la pobreza se redujo hasta el 16,7% en 2007, para volver a aumentar durante la crisis de 2009.

<sup>40</sup> Actualmente afecta al 6,7% de la población.

<sup>41</sup> A pesar que las jefas de hogar ocupan el 34,6% del total de hogares, la pobreza extrema afecta al 41,4% de ellas. Datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2012.

<sup>42</sup> El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad. Normalmente se aplica para medir la desigualdad de ingresos, el coeficiente oscila entre 0 y 1, donde 0 corresponde a igualdad perfecta y 1 desigualdad máxima.

<sup>43</sup> Los datos de pobreza y desigualdad fueron tomados del Estado de la Nación para varios años.

<sup>44</sup> Datos de 2013.

<sup>45</sup> Azevedo, Inchauste y Sanfelice, 2013

<sup>46</sup> Para un análisis más detallado ver PNUD *Reducir la Pobreza en Costa Rica es posible* (2014) y [Diagnóstico Social en Costa Rica](#).

cambios productivos, lo que está impidiendo que segmentos más amplios de la población accedan a los nichos de mayor productividad y salarios.

- 3.37 Estos desfases se observan en eslabones específicos del ciclo educativo que han afectado las capacidades de los hogares de participar de este crecimiento y, que en el caso de los segmentos más vulnerables, limitan sus posibilidades futuras de emerger de la pobreza. Específicamente, existen deficiencias en la cobertura de la primera infancia<sup>47</sup> y en secundaria<sup>48</sup>, así como en el porcentaje de graduados en este nivel de educación. En el nivel terciario, el sistema universitario no está generando los profesionales que los sectores más dinámicos de la economía requiere, afectando así las oportunidades de empleo en el país<sup>49</sup>.
- 3.38 En el PND, el Gobierno identifica la necesidad de una política educativa que acompañe el ciclo de vida y permita una exitosa inserción en el mercado laboral en consonancia con la evolución de los sectores productivos, así como una mejora en los programas de protección social que faciliten el acceso a servicios universales de educación y salud por parte de grupos en pobreza extrema para romper con el círculo de la pobreza.
- 3.39 En el marco del objetivo de fortalecer la estrategia de acumulación de capital humano, el Banco apoyará mejoras en las focalización y cobertura de los programas de protección social y el fortalecimiento de la cobertura y la calidad en la educación con el fin de reducir las brechas existentes, abordando los factores que coadyuvan a incrementar la tasa de asistencia y graduación y a mejorar los aprendizajes y competencias en secundaria, así como la cobertura, eficiencia y efectividad de programas sociales dirigidos a fortalecer la acumulación de capital humano en hogares en pobreza extrema<sup>50</sup>. En forma complementaria, el Banco promoverá procesos de fortalecimiento de la formación de recursos humanos en las áreas más dinámicas de la economía y con más alta productividad<sup>51</sup>, buscando con ello abordar una importante restricción al crecimiento de estos sectores y la generación de empleos de calidad. El apoyo está alineado con los desafíos de *Exclusión social y desigualdad* y *Bajos niveles de productividad e innovación* de la Estrategia Institucional y con los objetivos estratégicos de erradicar la pobreza extrema y desarrollar capital humano de calidad.
- 3.40 El PND reconoce la necesidad de articular la política social con distintos sectores y actividades, por lo que el Banco dará seguimiento y facilitará la consecución de acuerdos de coordinación entre las agencias relevantes. Adicionalmente, el Banco asistirá en efectuar mejoras en la eficiencia del gasto en consonancia con el objetivo de apoyar la sostenibilidad fiscal.

<sup>47</sup> El 98% de los niños de los quintiles de ingreso I y II de dos años de edad, el 95% de los de tres años y el 75% de los de cuatro años, no acceden a los servicios de desarrollo infantil. Asimismo, la oferta estatal de la educación Maternal II (2 años) e Interactivo I (3 años) es casi inexistente (Trejos, 2014).

<sup>48</sup> La tasa neta de escolaridad en este nivel de educación mostró un incremento al pasar de 54,1% en el 2000 a 70% en 2014. Sin embargo, éste indicador era de 74,4% en el área urbana mientras que para el área rural era de 64,4%, disparidad que se observó también entre los hombres y mujeres (66,1% y 73,5% respectivamente).

<sup>49</sup> Por ejemplo, durante la última década, el país no ha logrado aumentar en forma significativa la cantidad de graduados en ingeniería. Los graduados en ésta área pasaron de ser el 7,5% de los egresados de las universidades estatales en 2003 al 8,6% en 2011.

<sup>50</sup> Para más información referida al apoyo en estas áreas de trabajo, favor de referirse a las notas sectoriales respectivas y al documento [Diagnóstico Social en Costa Rica](#).

<sup>51</sup> Por ejemplo, manufacturas, tecnologías de la información y comunicación, telecomunicaciones, entre otros.

- 3.41 El Banco cuenta actualmente con un programa de infraestructura educativa por US\$ 167,5 millones<sup>52</sup>, el cual busca atender déficits de infraestructura del sistema educativo costarricense, el cual se estima en más de US\$ 1.000 millones<sup>53,54</sup>.
- 3.42 Para cerrar la brecha existente en infraestructura educativa y entre la oferta y demanda de graduados universitarios en ciencias e ingenierías, el sector privado explorará las oportunidades de financiamiento de institutos de educación técnica y la expansión de la infraestructura mediante fideicomisos o, alternativamente, APPs de infraestructura educativa aplicada a todos los niveles de enseñanza. Este tipo de apoyo depende del desarrollo de modelos de gestión privada o de APPs en servicios sociales por parte del país. A su vez, el Banco podría apoyar al país en la estructuración del financiamiento mediante instrumentos de préstamo o de garantía para movilizar recursos del sector privado hacia los proyectos.

### **E. Áreas de Acción Transversal**

- 3.43 El Banco incorporará a su diálogo y operaciones, áreas transversales que son críticas en el contexto de Costa Rica. Entre éstas, se encuentra la gestión del sector público. El Banco acompañará la implementación de una serie de prácticas que ha comenzado a evaluar el país de cara a su futura entrada en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como por ejemplo, la adopción de un modelo de Centro de Gobierno para mejorar la gestión de las prioridades del PND, el monitoreo y evaluación de las intervenciones públicas, el fortalecimiento de las prácticas presupuestarias y la gestión del empleo público, entre otros. El apoyo institucional también generaría ganancias por el lado de la confianza de los inversores en el país, al reducir los costos provenientes de la burocracia<sup>55</sup>.
- 3.44 Asimismo, se continuará incorporando los aspectos de género y diversidad<sup>56</sup>. En estas áreas, el Banco tiene en ejecución una serie de proyectos como Salud Mesoamérica<sup>57</sup>, y apoyo PYMES, que abordan los aspectos de género<sup>58</sup>. Durante la implementación de la EBP, estos temas serán tratados durante el acompañamiento al país en el desarrollo de su estrategia de reducción de pobreza<sup>59</sup>, además de iniciativas que atiendan temas relacionados a la violencia contra la mujer.

<sup>52</sup> CR-L1053.

<sup>53</sup> Estado de la Educación, 2011.

<sup>54</sup> Información tomada de BID (2012). "Construcción y equipamiento de infraestructura educativa en Costa Rica". Propuesta de préstamo CR-L1053. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC, USA.

<sup>55</sup> Ver nota al pie 7.

<sup>56</sup> Para mayor información del trabajo que se atenderá en esta área transversal, favor de referirse a la sección correspondiente del documento [Diagnóstico Social en Costa Rica](#).

<sup>57</sup> Los objetivos del programa para Costa Rica son: (i) mejorar la calidad de atención de los servicios de salud materna, neonatal e infantil para los adolescentes en las zonas más pobres del país, (ii) mejorar la calidad, el uso y el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva de los adolescentes, y (iii) crear pruebas acerca de las mejores prácticas a través de una estrategia integral e intersectorial con impacto colectivo en la prevención del embarazo adolescente. La iniciativa Salud Mesoamérica persigue asegurar el acceso a servicios básicos de salud para más de 8 millones de mujeres y niños pobres en Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y el estado de Chiapas, México.

<sup>58</sup> Préstamos CR-L1069 para Banca mujer con Banco Nacional por US\$ 75 millones y el proyecto CR-L1074 con BAC San José por US\$ 50 millones para apoyar a mujeres emprendedoras, ambos ya aprobados.

<sup>59</sup> El Banco apoyó el diseño y, a la vez, apoyará la implementación de la Estrategia Puente al Desarrollo.

## F. Áreas de diálogo

- 3.45 En el sector de agua y saneamiento, el país tiene necesidades importantes, en particular el tratamiento de aguas residuales. Costa Rica, es el país con menor índice de cobertura de alcantarillado sanitario de la Región Centroamericana. En el marco de esta Estrategia se continuará el diálogo con las autoridades para agilizar la ejecución de la cartera activa en el sector, la cual asciende a US\$ 93 millones (US\$ 73 millones de un préstamo OC y US\$ 20 millones de donación). Con base en la concreción de avances significativos en la ejecución de estos recursos, se podrá evaluar el desarrollo de nuevas iniciativas en el sector. El sector privado podría aportar mediante programas de inversiones verdes para, por ejemplo, financiar plantas de tratamiento de aguas.

## IV. MARCO DE FINANCIAMIENTO

- 4.1 Las necesidades de financiamiento brutas de Costa Rica se estiman en aproximadamente US\$ 7080 millones anuales para el período 2015-2018. El apoyo del Banco al programa financiero del país podría oscilar entre US\$ 736 millones y US\$ 1031 millones, en respuesta a los avances en materia de estabilidad macroeconómica. En el escenario base, en el cual se mantiene la trayectoria actual del déficit fiscal y la deuda del Gobierno Central continua en ascenso, las aprobaciones y desembolsos estimados estarían en el orden de US\$ 736 millones y US\$ 860 millones, respectivamente. En este escenario, la deuda con el BID como porcentaje del PIB pasaría de 1,9% en 2015 a 2,4% en 2018. Para el mismo período, la deuda con el BID como porcentaje de la deuda externa pública pasaría de 14,2% a 14,6%. El promedio de aprobaciones y desembolsos anuales esperado sería de US\$ 184 millones y US\$ 215 millones, respectivamente (Ver Anexo V).
- 4.2 En un contexto en el cual se adoptan medidas que contribuyan a la estabilidad macroeconómica y a la sostenibilidad fiscal, el Banco evaluará la posibilidad de incrementar su financiamiento a US\$ 1031 millones en nuevas aprobaciones y US\$ 1160 millones en desembolsos totales. En este escenario, el promedio de aprobaciones y desembolsos anuales podría ascender a US\$ 257 millones y US\$ 290 millones, respectivamente. La deuda con el BID pasaría de 1,9% del PIB en 2015 a 2,7% en 2018.
- 4.3 El Banco mantendrá un monitoreo muy cercano de la situación fiscal, y en el marco de los objetivos propuestos por esta Estrategia, sostendrá un diálogo con las autoridades en torno a la evolución de la situación macroeconómica, y cómo ésta puede influenciar tanto el nivel de financiamiento como el tipo de instrumento que conformen el programa del Banco.

## V. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

- 5.1 **Acciones para agilizar la ratificación parlamentaria.** El Banco promoverá el diálogo con la Asamblea Legislativa respecto a las operaciones planificadas, con el fin de clarificar mejor el trabajo en el país y facilitar el trámite legislativo para la ratificación de los programas que se desarrollen con la EBP.

- 5.2 **Acciones para mejorar la ejecución de proyectos.** Para sostener las ganancias obtenidas en los últimos años en el ritmo de desembolsos, se continuarán desarrollando acciones como las especificadas en el párrafo 2.5, que permitirán acelerar los tiempos de ejecución. Asimismo, se está discutiendo con las autoridades la estructuración de un plan de acción a mediano plazo que considere mejoras en el sistema de contrataciones públicas.
- 5.3 El Banco continuará trabajando tomando en cuenta las siguientes prioridades específicas para el contexto de Costa Rica: (i) adecuar las actividades de arranque de los proyectos tomando en cuenta las capacidades de las contrapartes locales, y desplegando actividades de fortalecimiento en planificación, ejecución, supervisión y procesos de gasto; (ii) mantener la coordinación con el prestatario para anticipar posibles restricciones fiscales y administrativas; (iii) continuar la estrecha colaboración con la Dirección de Crédito Público del MH en la revisión de avances y planteamiento de soluciones que permitan agilizar la ejecución financiera; y (iv) brindar alternativas de mecanismos de ejecución financiera.
- 5.4 **Sector privado.** Debido al papel clave que puede jugar el sector privado en el plan de inversiones del país, el Banco mantendrá un diálogo con las autoridades en torno a los factores críticos que podrían potenciar el aporte privado a los objetivos propuestos en la EBP. Esto puede ser de especial relevancia para el desarrollo de proyectos realizados y en preparación de eficiencia energética y líneas verdes, energías renovables, APPs en transporte y en servicios sociales (vivienda, educación y salud) y crédito a PYMES.
- 5.5 **Uso de sistemas nacionales.** El informe PEFA de 2010<sup>60</sup>, concluyó que la gestión de las finanzas públicas de Costa Rica es satisfactoria a nivel global, destacándose el proceso presupuestario y el manejo de tesorería. Sin embargo, también se identifican áreas que requieren ajustes, como la contabilidad general y las auditorías internas. El portafolio de operaciones de préstamos utilizan, en su gestión financiera, tanto los subsistemas nacionales de presupuesto como de tesorería. El Banco ha participado activamente en la implementación de las recomendaciones y, en el período 2015-2018, se prevé continuar con el apoyo a estos subsistemas y posiblemente el fortalecimiento del Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (SIGAF).
- 5.6 Asimismo, se formalizó en 2015 el acuerdo para la implementación del uso parcial del sistema nacional de adquisiciones de Costa Rica, en el marco de la aceptación por parte del Directorio del Banco (GN-2358-11/12) de los siguientes subsistemas: (i) sistema informativo; (ii) convenios marco; (iii) sistema de licitación abreviada y contratación directa para compra de bienes y servicios comunes, equivalente al método de comparación de precios de las Políticas del Banco; y (iv) contratación de consultores individuales. Adicionalmente se ha definido la implementación del Sistema Informático de Compras Públicas (SICOP) por parte del Gobierno nacional. En esta área, se continuará con la sensibilización de reformas al sistema nacional de adquisiciones, en especial con acciones de fortalecimiento de la unificación de los sistemas electrónicos de adquisiciones. Para el 2015, se realizará la actualización del Diagnóstico del Sistema Nacional de Adquisiciones MAPS con metodología OCDE, del cual se derivará un plan de acción y algunas actividades de apoyo al sistema nacional de contrataciones públicas.

---

<sup>60</sup> Actualmente, se trabaja con el Gobierno nacional en la actualización del PEFA.

- 5.7 En materia de gestión financiera, el Banco continuará con su apoyo en el fortalecimiento de las capacidades de auditoría de la Contraloría General de la República (CGR) y con el apoyo a la Dirección Nacional de Contabilidad para la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad, las cuales por decreto ejecutivo deben ser implementadas en 2016. En el subsistema de tesorería, para los proyectos con entes descentralizados se continuará evaluando la aplicación de pagos a través del sistema bancario nacional.

Cuadro 5.1 Sistemas nacionales

Uso de sistemas Nacionales <sup>61</sup>	Línea de base 2014	Uso estimado 2016	Acciones contempladas
<b>Gestión financiera</b>			
Presupuesto	100%	100%	Implementación de la estructura presupuestaria del GOCR
Tesorería	91%	91%	Evaluación de la aplicación de pagos a través del sistema Bancario Nacional para entidades descentralizadas y uso de fideicomisos
Contabilidad y Reportes	0%	0%	Implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) en 2016, al menos del Gobierno Central
Auditoría Interna Presupuesto	0%	5%	CGR realiza auditorías externas a los proyectos que financie, el banco.
<b>Adquisiciones</b>			
Sistema informativo	20%	50%	Suscripción del convenio con el MH para implementar el uso de sub sistemas nacionales de adquisiciones y plan de implementación.
Comparación de precios	0%	7%	
Consultoría individual	0%	7%	
Licitación Pública Nacional parcial	0%	0%	
Licitación Pública Nacional avanzado	0%	0%	

- 5.8 **Coordinación con otros donantes.** El Banco espera continuar trabajando en forma coordinada con diferentes organismos multilaterales y agencias de cooperación durante el período de la EBP. En el ámbito fiscal, el Banco mantiene una estrecha colaboración con el FMI, el Banco Mundial (BM), la OCDE y el PNUD. En el área de Energía, se ha trabajado en forma coordinada con el *Japan*

<sup>61</sup> % de la cartera activa de préstamos del Banco (operaciones) que se gestiona por sistemas nacionales.

*International Corporation Agency* (JICA). En el sector de Agua y Saneamiento el Banco colabora con JICA, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), KfW, y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). En el marco de la iniciativa Salud Mesoamérica y el sector social, se han establecido alianzas con el BM, Eurosocietal, la Fundación Bill y Melinda Gates, la Fundación Carlos Slim y AECID. En transporte, se ha trabajado con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el BCIE y con la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). También se ha mantenido coordinación con otras instituciones que ofrecen programas en el país, como el Tesoro de los Estados Unidos de América, USAID y la Unión Europea, y se apoyará la coordinación con otros cooperantes para formular estrategias de reducción de pobreza y articulación de proyectos en temas y áreas comunes.

## VI. RIESGOS

- 6.1 **Riesgo institucional.** El país enfrenta retos institucionales que afectan a todo el espectro de la sociedad costarricense. Entre los retos institucionales más importantes que enfrenta el país, se encuentra la fragmentación política<sup>62</sup>. El país ha emigrado desde un sistema bipartidista en donde se lograban consensos más allá del poder de veto de las minorías, hacia un sistema multipartidista<sup>63</sup> que dificulta el logro de consensos en el legislativo. En este sentido, los retrasos legislativos debido a una serie de trabas institucionales ha tornado muy difícil alcanzar consensos para llevar adelante reformas. Para mitigar parte del riesgo, el Banco ya está trabajando en forma conjunta con el Gobierno en el apoyo a su Centro de Gobierno, así como a la aplicación de la metodología de Gestión por Resultados para el presupuesto del Estado. Esto servirá para monitorear en forma constante el riesgo institucional y para llevar adelante medidas que mitiguen los efectos del mismo sobre los programas en preparación y ejecución del Banco.
- 6.2 **Riesgo fiscal.** El deterioro de las finanzas públicas, con un déficit que podría alcanzar un 6,9% en 2016 de no mediar una reforma integral, también ha generado aumentos en el endeudamiento público (alcanzando 56,7% del PIB en 2014), lo que ha debilitado la sostenibilidad<sup>64</sup>. Esto podría generar aumentos de tasas de interés, reducción en la inversión estatal y pérdida de confianza en inversores extranjeros. Reformas integrarles por el lado del gasto y de los ingresos serán necesarias para enfrentar esta situación, y reducir los riesgos macroeconómicos e incrementar el crecimiento del país. Para mitigar este riesgo, el Banco apoyará el diálogo del Gobierno con la Asamblea Legislativa en relación a la reforma fiscal. Como medidas de monitoreo para este riesgo, se plantea continuar realizando informes de sostenibilidad macroeconómica en forma periódica, así como seguir trabajando en forma conjunta con los equipos técnicos del BM y el FMI.
- 6.3 **Riesgos de desastres naturales y ambientales.** Costa Rica es un país expuesto a riesgos de desastres naturales. El país cuenta con altos índices de vulnerabilidad, relacionados con la situación volcánica y la ausencia de programas de mitigación a estos riesgos. Los mismos podrían afectar los objetivos trazados

<sup>62</sup> OECD Public Governance Review of Costa Rica - Good Governance: From Process to Results (2015).

<sup>63</sup> Actualmente, la Asamblea Legislativa está conformada por 57 diputados de 9 partidos políticos.

<sup>64</sup> Los análisis de sostenibilidad de la deuda pública señalan riesgos en el mediano plazo.

en la EBP. Los efectos del cambio climático sobre el sector energético podrían afectar el crecimiento y con ello, los objetivos fiscales y de crecimiento. El Banco continuará el diálogo con las autoridades de forma de apoyar medidas que logren identificar y mitigar los riesgos. Esto adquiere especial relevancia en los programas de infraestructura productiva. Para ello, se podrían preparar líneas de crédito contingentes para emergencias, así como programas preventivos para enfrentar los riesgos identificados.



**MATRIZ DE RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS DE COSTA RICA**

Prioridad del gobierno	Objetivo estratégico del BID	Resultados esperados	Indicadores	Línea de base
Procurar un mejoramiento de las condiciones macroeconómicas del país	Apoyar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto	Aumentan los ingresos impositivos	Ingresos tributarios sobre PIB	13,2% del PIB (2014) Ministerio de Hacienda, anual
		Mejora la eficiencia de los programas de reducción de la pobreza	Costo fiscal de las filtraciones de los programas de reducción de pobreza <sup>66</sup>	0,5% del PIB (2013), Ministerio de Hacienda, anual
Generar mayor crecimiento económico caracterizado por más y mejores empleos	Mejorar la calidad, eficiencia y sustentabilidad de la infraestructura productiva	Mejora la calidad de las carreteras <sup>67</sup>	Índice de calidad de carreteras	2,8 (119 de 144) Índice de Competitividad Global (2014-2015), Foro Económico Mundial, anual
		Mejora de la eficiencia de los pasos de frontera	Capacidad máxima de procesamiento de carga en puestos fronterizos terrestres del país (unidades de transporte/día)	Impo: 362 Expo: 476 Informe Georgia Tech (2014) <sup>68</sup> , anual
		Aumenta la generación de energía por fuentes renovables convencionales y no convencionales	Porcentaje de producción de energía eléctrica renovable <sup>69</sup>	88% renovable, 12% térmica (2014) ICE, anual.
	Fortalecer la competitividad de las PYMES	Aumenta sostenidamente el crédito a las PYMES.	Crecimiento anual (dic-dic) en el saldo de la cartera de crédito a las PYMES de bancos.	BNCR: 1,8% BCR: 6% Bancrédito 9,7% (2014), Bancos <sup>70</sup> .

<sup>66</sup> Las filtraciones, o errores de inclusión, se define como el número de beneficiarios que no pertenecen a la población objetivo como porcentaje del total de beneficiarios del programa.

<sup>67</sup> Se refiere a la porción de la red vial nacional y cantonal que se encuentra pavimentada

<sup>68</sup> Informe elaborado por el BID

<sup>69</sup> El denominador de este indicador es el total de energía generada.

<sup>70</sup> Se levantará una línea de base con bancos privados durante el período de la EBP. Sin embargo, es importante aclarar que los tres bancos estatales mencionados poseen el 40% de los activos totales del sistema financiero y movimientos de sus activos hacia PYMES ya sería un indicador robusto de la tendencia de la asistencia a este segmento de empresas.

**MATRIZ DE RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS DE COSTA RICA**

Prioridad del gobierno	Objetivo estratégico del BID	Resultados esperados	Indicadores	Línea de base
Reducir la pobreza en general y particularmente la pobreza extrema y disminuir la desigualdad social y territorial	Fortalecer la estrategia de acumulación de capital humano	Aumenta la tasa bruta de graduación de educación secundaria	Tasa bruta de graduación del 9° grado	54,2% <sup>71</sup> Estado de la Nación (2012), dato anual
		Mejora la cobertura y eficiencia <sup>72</sup> de los programas de reducción de pobreza	Porcentaje de hogares en pobreza extrema cubiertos por programas de reducción de pobreza	40% Estimación de Gobierno. Presentación del Diálogo Regional de Política (2014). Anual

<sup>71</sup> Estado de la Educación 2013.

<sup>72</sup> La eficiencia se está capturando con el indicador "Costo fiscal de las filtraciones de los programas de reducción de pobreza" incluido en el objetivo de *Apoyar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto presentado* en la matriz.

**MATRIZ DE SISTEMAS NACIONALES**

Objetivo Nacional	Objetivo estratégico del BID	Resultados esperados	Indicadores	Línea de base
Luchar contra la corrupción y el fortalecimiento de un estado transparente, eficiente y efectivo.	Mejora de las capacidades de planificación, auditoría financiera y de desempeño en la Dirección General de Contabilidad con la adopción de las NICSP.	CGR evaluada en su desempeño con un marco de medición de parámetros internacionales.	Implementación de la Evaluación MMD a la Contraloría General de la Republica.	1 (2015)
		Implementación de las normas internacionales de contabilidad – NICSP-	% de las Normas NICSP adoptadas.	0% (2015)
	Reformas al sistema nacional de adquisiciones	Unificación de los sistemas electrónicos de adquisiciones	% de convergencia de los principales sistemas electrónicos de contrataciones	0% (2015)
		Contar con un plan de acción con identificación de objetivos a corto y mediano plazo para mejorar la eficiencia y transparencia del sistema de adquisiciones de Costa Rica	Plan de Acción validado por el Gobierno	0 (2015)
	Incremento en el uso de sistemas fiduciarios nacionales-Gestión Financiera	Utilización del sistema de Control Externo para los préstamos que financia el Banco	Número de proyectos en los cuales CGR realizó auditoria.	0 (2015)
	Incremento en el uso de sistemas fiduciarios -Gestión de adquisiciones	Suscripción del convenio de uso de sub sistemas nacionales entre el BID y el Gobierno	Suscripción del convenio de implementación	0 (2015)
		Uso de subsistemas de convenios marco, contratación directa y licitación abreviada, equivalentes a comparación de precios, y consultores individuales.	% de la cartera usando el subsistema.	0 % (2015)

**ANEXO II. Principales Indicadores Económicos y Sociales**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Indicadores Sociales</b>										
Población (miles)	4215	4279	4340	4404	4469	4534	4592	4652	4713	4773
Tasa de pobreza	21.2	20.2	16.7	17.7	18.5	21.3	21.6	20.6	20.7	22.4
Tasa de pobreza extrema	5.6	5.3	3.3	3.5	4.2	6.0	6.4	6.3	6.4	6.7
Tasa de desempleo	6.6	6.0	4.6	4.9	7.8	7.3	7.7	7.8	8.5	9.7
PIB per cápita (PPA- US\$)	9,699.2	10,713.8	11,702.8	12,081.0	11,873.2	12,434.1	13,095.9	13,838.2	14,340.0	14,864.3
<b>Indicadores del Sector Real</b>										
PIB real (crecimiento %)	5.89	8.78	7.94	2.73	-1.02	4.95	4.52	5.17	3.44	3.50
PIB nominal (millones de US\$)	19,961.03	22,528.75	26,322.10	29,837.89	29,382.69	36,298.31	41,237.29	45,300.67	49,236.71	49,552.58
<b>Indicadores Fiscales 1/ (% del PIB)</b>										
Ingresos fiscales	13.26	14.23	15.48	15.86	14.03	14.37	14.50	14.35	14.26	14.23
Gasto total	15.7	15.28	14.91	15.67	17.43	19.51	18.56	18.74	19.65	19.96
Gastos de capital	-	0.928	1.299	1.756	1.790	2.350	1.456	1.453	1.615	1.742
Balance global	-2.47	-1.05	0.57	0.19	-3.40	-5.14	-4.05	-4.39	-5.38	-5.73
Deuda pública del Gobierno Central	37.50	33.32	27.54	24.74	27.20	29.14	30.75	35.34	36.07	39.50
Deuda externa	11.86	10.30	8.66	6.87	5.88	6.13	4.87	6.01	7.14	8.85
<b>Indicadores Externos (% del PIB a menos que se indique lo contrario)</b>										
Balance en Cuenta Corriente	-4.91	-4.54	-6.25	-9.34	-1.96	-3.53	-5.40	-5.31	-5.05	-4.90
Inversión Extranjera Directa	4.31	6.52	7.20	6.96	4.58	4.04	5.28	5.15	5.44	4.25
Reservas internacionales netas (mill. de US\$)	2,312.6	3,114.5	4,113.6	3,799.1	4,066.3	4,627.2	4,755.8	6,856.7	7,330.9	7,211.4
<b>Indicadores Monetarios y Cambiarios</b>										
Tasa de inflación (fin de período)	14.07	9.43	10.81	13.90	4.05	5.82	4.74	4.55	3.68	5.13
Crecimiento de los agregados monetarios (M2)	33.32	29.84	32.32	9.24	3.83	9.46	8.12	16.06	14.10	14.96
Tipo de cambio nominal (promedio dic, L/US\$)	477.88	511.25	516.62	526.24	573.29	525.83	505.66	502.90	499.77	538.32
Tipo de cambio real efectivo (var. %, + dep.)	-3.03	0.04	-6.54	-3.79	3.81	-13.51	-1.39	-3.27	-2.13	0.11

1/ Datos fiscales refieren al Gobierno Central, así como los deuda

Fuentes: Banco Central de Costa Rica (BCH), Ministerio de Hacienda (SEFIN), Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID)



## COMENTARIOS A LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS COSTA RICA 2011-2014

Recomendación	Respuesta de la Administración
<p><b>Recomendación 1: Buscar profundizar el apoyo del Banco al diálogo para la formulación e implementación de políticas públicas, potencialmente incluyendo el ámbito fiscal, innovación y desarrollo productivo local.</b> El Banco podría profundizar sus apoyos actuales al diálogo de políticas públicas. Dependiendo del interés del país, el Banco podría facilitar su apoyo mediante el uso de herramientas tales como mesas de diálogo, interacción con consejos presidenciales, y trabajo técnico con la Asamblea Legislativa. Asimismo, esto debería incluir la exploración con el gobierno de la posible utilización de préstamos basados en políticas.</p>	<p><b>Parcialmente de acuerdo.</b></p> <p>En el diálogo de política y la preparación de notas y estudios que forman parte del proceso de preparación de una nueva Estrategia del Banco con el País (EBP), el Banco ha puesto a disposición de Costa Rica diversos instrumentos, incluyendo los sugeridos por OVE<sup>1</sup>. Durante la implementación de la estrategia 2015-2018, se tiene previsto continuar profundizando este diálogo de políticas, incluyendo los ámbitos fiscales, innovación y desarrollo productivo.</p> <p>En cuanto a la selección de la modalidad de financiamiento para apoyar estos sectores, esto se realizará en el marco del proceso de definición de la programación con el Gobierno de Costa Rica. Si bien la Administración coincide con OVE en explorar la posibilidad de realizar préstamos basados en políticas, considera importante resaltar la necesidad de mantener la participación del Banco mediante operaciones de inversión, razón por la cual está parcialmente de acuerdo con esta recomendación.</p> <p>Esto es de especial relevancia tomando en cuenta que la principal restricción al crecimiento del país es la infraestructura de transporte, debido a que el mal estado de las carreteras y los problemas de capacidad de los puertos le restan competitividad al país. Asimismo, dadas las necesidades de inversión de Costa Rica en infraestructura y a que es en la financiación de inversión donde el Banco ha mostrado ventajas comparativas, especialmente con la utilización de un instrumento programático de inversión como es el CCLIP (Línea Condicional de Crédito para Proyectos de Inversión), se considera importante destacar la importancia de esta modalidad de préstamo.</p>
<p><b>Recomendación 2: Apoyar al país en la búsqueda de opciones para atraer inversión privada a través de asociaciones público-privadas, particularmente en infraestructura.</b> Si bien la experiencia reciente en concesiones en el país ha sido accidentada, el Grupo BID ha tenido un rol positivo en re-encauzar estos procesos. OVE considera que el Grupo BID podría construir sobre su experiencia para mejorar la baja reputación que hoy tienen las concesiones. Posiblemente ello involucre pilotear nuevos esquemas de participación privada; o utilizar agencias especializadas en implementación de asociaciones público-privadas que sean capaces de generar un efecto demostración.</p>	<p><b>De acuerdo.</b></p> <p>Como parte de la implementación de la Estrategia de País 2015-2018, el Banco continuará colaborando con el país en la búsqueda de opciones para atraer inversión privada. A través de cooperación técnica se mantendrá el apoyo al diseño y aplicación de diversas formas de asociaciones público-privadas (APPs), incluyendo concesiones, así como la identificación de proyectos viables, especialmente en el área de infraestructura.</p> <p>Asimismo, como parte de su participación en la elaboración de la Estrategia de País, VPP está desarrollando una nota del sector privado que incluirá un análisis del contexto para la inversión privada en el país, así como la identificación de oportunidades futuras de intervención, entre las cuales se encuentra el apoyo en la estructuración de APPs y la atracción de inversión privada para el sector transporte.</p>
<p><b>Recomendación 3: Asistir al país en el refuerzo de capacidades de gestión pública, particularmente en las áreas</b></p>	<p><b>De acuerdo.</b></p> <p>En el período de la Estrategia 2015-2018, el Banco contribuirá al refuerzo de las capacidades de la gestión</p>

<sup>1</sup> Se realizaron estudios sobre los siguientes temas: productividad de las pymes, desarrollo urbano, eficiencia del gasto en asistencia social, educación, telecomunicaciones, justicia y agua y saneamiento.

<p><b>relacionadas con la ejecución proyectos, adquisiciones y gobierno digital.</b> El Banco podría asistir al país en extender esquemas exitosos derivados de la ejecución de sus propios proyectos, al resto de la administración pública incluyendo el ámbito sub-nacional. Por ejemplo, se podría reforzar el uso de esquemas programáticos, centrándolos en solidificar mejores prácticas. Estas prácticas podrían servir de modelo para fases subsiguientes en las que se aplicarán a una porción creciente del programa de inversión pública. Similarmente se podría apoyar el uso de herramientas tecnológicas, como por ejemplo un sistema efectivo de compras públicas, o la extensión de iniciativas relacionadas con gobierno digital a otras áreas de la administración pública.</p>	<p>pública, en particular las relacionadas con la ejecución de proyectos, y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de administración financiera y de adquisiciones.</p> <p>A través del apoyo a la ejecución de los proyectos, el Banco continuará fortaleciendo las capacidades de gestión pública capacitando a los ejecutores y mediante asistencia técnica para las instituciones responsables de la ejecución. Esto se reforzará mediante los ejercicios de revisión de cartera por resultados que contribuyen a la identificación de cuellos de botella y posibles soluciones.</p> <p>La Administración coincide con OVE en que el Banco podría extender esquemas exitosos de ejecución. Por ejemplo, los resultados de la intervención del Banco por medio de la de la Unidad Técnica de Infraestructura (UTIF) en apoyo a la ejecución de proyectos han llevado a que el Gobierno lo quiera extender para implantar mecanismos similares en diferentes instituciones que ejecutan fondos tanto con recursos propios como de otras multilaterales. Mediante la UTIF se lograron agilizar los procesos para la obtención de permisos de construcción y reducir los plazos de adquisición de obras, resultando en un mejor desempeño de la cartera.</p> <p>En cuanto al fortalecimiento de los sistemas nacionales, en el período 2015-2018, se continuará con el apoyo a la gestión financiera pública, incluyendo el fortalecimiento del Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (SIGAF), que apoya la gestión administrativa y financiera de los Ministerios del Gobierno Central, así como las funciones de rectoría y fiscalización que corresponden al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General de la República. A la vez, se promoverá el diálogo para analizar posibilidades de mejora en cuanto al fortalecimiento del sistema de contratación pública, mediante una reforma integral que contemple los aspectos de rectoría, control y eficiencia transaccional.</p>
--	---

**Escenarios de Deuda Soberana 2015-2018 (millones de US\$)**

	Escenario base				Escenario alternativo			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
<b>Aprobaciones</b>	<b>300.0</b>	<b>214.1</b>	<b>221.9</b>	<b>0.0</b>	<b>300.0</b>	<b>500.0</b>	<b>231.2</b>	<b>0.0</b>
<b>Desembolsos</b>	<b>172.9</b>	<b>250.5</b>	<b>223.7</b>	<b>213.7</b>	<b>172.9</b>	<b>400.5</b>	<b>373.7</b>	<b>213.7</b>
<b>Repagos</b>	<b>40.1</b>	<b>54.6</b>	<b>56.5</b>	<b>68.4</b>	<b>40.1</b>	<b>54.6</b>	<b>56.5</b>	<b>68.4</b>
Flujos netos de préstamos (desembolsos - repagos)	132.8	195.9	167.2	145.3	132.8	345.9	317.2	145.3
<b>Deuda al BID</b>	<b>1046.9</b>	<b>1242.8</b>	<b>1410.0</b>	<b>1555.3</b>	<b>1046.9</b>	<b>1392.8</b>	<b>1710.0</b>	<b>1855.3</b>
Deuda al BID/PIB (%)	1.9%	2.2%	2.3%	2.4%	1.9%	2.4%	2.7%	2.7%
Deuda al BID/deuda externa pública (%)	14.4%	14.9%	15.0%	14.6%	14.4%	17.6%	20.2%	20.7%
Deuda al BID/deuda externa multilateral (%)	40.1%	41.4%	41.8%	40.5%	40.1%	48.9%	56.2%	57.4%



## MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

### Estrategia de País Costa Rica 2015-2018

**ALINEACION ESTRATEGICA** (mide dos dimensiones: (i) el grado de consistencia entre los objetivos de la estrategia y los desafíos de desarrollo del país, por un lado y las prioridades y planes de gobierno, por otro; y (ii) la utilización de una mezcla de productos (financieros, de conocimiento, de asistencia técnica) que permita alcanzar los objetivos planteados y la identificación de otras agencias de cooperación y sus áreas de acción):

**Consistencia objetivos estratégicos:** La EP identifica cuatro objetivos estratégicos y áreas prioritarias. 1) Apoyar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto, 2) Mejorar la calidad, eficiencia y sustentabilidad de la infraestructura productiva, 3) Fortalecer la competitividad de las PYMES, and 4) Fortalecer la estrategia de acumulación de capital humano. Los temas transversales que serán incorporados en esta EP son el refuerzo del marco de evaluación y monitoreo de Costa Rica, fortalecimiento del proceso presupuestario y sus mecanismos, y género y diversidad. Las áreas prioritarias están alineadas con los desafíos de desarrollo del país y con la Estrategia Institucional del Banco.

**Mezcla de Productos y participación de otros cooperantes:** La estrategia propone el uso de diferentes instrumentos del Banco tales como operaciones con garantía soberana, operaciones NSG, y cooperación técnica. La Estrategia considera el involucramiento de otros donantes, tales como: la Unión Europea, Banco Centroamericano de Integración Económica y el Banco Mundial, entre otros.

**EFECTIVIDAD** (medida en la que se espera que la estrategia de país alcance sus objetivos a partir de un examen de cuatro dimensiones: (i) la calidad de los diagnósticos que sustentan la acción del Banco en cada área de trabajo; (ii) la calidad de la matriz de resultados de la estrategia; (iii) el uso y fortalecimiento de los sistemas nacionales; y (iv) el análisis del marco de financiamiento:

Dimensiones de Efectividad	
<b>I. Diagnósticos sectoriales</b>	%
- Identifica los principales problemas con base en evidencia empírica	100
- Identifica los principales beneficiarios	100
- Identifica y dimensiona los factores que contribuyen a los problemas identificados	100
- Presenta el marco de políticas y una secuencia para la intervención del Banco	100
- Existe correspondencia entre el diagnóstico y los objetivos presentados en la estrategia	100
<b>II. Matriz de Resultados</b>	%
- Los resultados esperados están claramente definidos	100
- Los indicadores son de resultado y SMART	100
- Los indicadores cuentan con líneas de base	88

**Se presentaron 6 notas sectoriales como parte de la Estrategia**

-El 100% de las notas identifica con claridad los principales problemas del sector a partir de evidencia empírica.

-El 100% de las notas identifica los potenciales beneficiarios en cada área de intervención.

-El 100% de las notas identifica o dimensiona los factores que contribuyen a los problemas identificados.

-El 100% de las notas plantea el marco de política y una secuencia para las acciones del Banco.

-En el 100% de las notas, hay correspondencia entre los temas levantados en la nota y los objetivos estratégicos propuestos.

**Matriz de Resultados:** La matriz de resultados contiene 4 objetivos estratégicos para la acción del Banco, 8 resultados esperados y 8 indicadores para medir avance hacia los objetivos propuestos.

-El 100% de los objetivos estratégicos identifican claramente los resultados esperados.

-El 100% de los indicadores usados son SMART.

-El 88% de los indicadores cuentan con línea de base.

**Sistemas Nacionales:** Durante el período de esta estrategia, el Banco trabajará con el país en el fortalecimiento de los siguientes sub-sistemas: (i) Sistema de información; (ii) convenios marco; (iii) sistema de licitación abreviada y contratación directa para compra de bienes y servicios comunes, equivalente al método de comparación de precios de las Políticas del Banco; y (iv) contratación de consultores individuales. Adicionalmente, continuará promoviendo reformas al Sistema nacional de adquisiciones, en especial con acciones de fortalecimiento de la unificación de los sistemas electrónicos de adquisiciones.

En lo referente a gestión financiera, el Banco continuará su apoyo en el fortalecimiento de las capacidades de auditoría de la Contraloría General de la República (CGR) y con el apoyo a la Dirección Nacional de Contabilidad para la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad.

**Marco de Financiamiento:** El apoyo del Banco al país podría oscilar entre US\$736 millones y US\$1.031 millones. El escenario base es de US\$736 millones. En el escenario base, el promedio de aprobaciones y desembolsos anuales esperados sería de US\$184 millones y US\$215 millones respectivamente. En el escenario alto, el promedio anual de aprobaciones y desembolsos se estima en US\$257 millones y US\$290 millones, respectivamente.

**RIESGOS.** Mide tres dimensiones: (i) la identificación de los factores que afectan o pueden afectar el alcance de los objetivos propuestos; (ii) la definición de medidas de mitigación; y (iii) los mecanismos de seguimiento.

La estrategia identifica tres riesgos que pueden afectar la implementación de la estrategia de país: riesgo institucional, riesgo fiscal y riesgo de desastres naturales y cambio climático. La EP identifica acciones de mitigación para todos los riesgos, y acciones de monitoreo para dos de ellos.