

COSTA RICA

BID: ESTRATEGIA DE PAÍS CON COSTA RICA (2006-2010)

FEBRERO 2007

Este documento fue desarrollado por un equipo de la División de País de la Región II (RE2/OD3) y de la Representación del BID en Costa Rica (COF/CCR), coordinado por Fernando Straface (RE2/OD3) e integrado por: Julián Caballero (RE2/OD3), Karla Enamorado (RE2/OD3); Miguel Loria (COF/CCR); Betsy Murray (COF/CCR); Alejandro Bernales (COF/CCR); Ana Silvia Aguilera (RE2/OD3); Ladislao Brachowicz (RE2/OD3); Ronan Le Berre (RE2/OD3); Federico Changanquí (RE2/OD3); Cecilia Bernedo (RE2/OD3); Julieta Caunedo (RE2/OD3); Ramiro Ruiz del Castillo (RE2/OD3); y Roberto Machado (RE2/RE2). El equipo recibió contribuciones de las Divisiones Funcionales (SC2; SO2; EN2; FI2); del Departamento de Integración (INT); Departamento de Investigación (RES); FOMIN; Departamento del Sector Privado (PRI) y la Corporación Interamericana de Inversiones (IIC). Fernando Quevedo (RE2/OD3) y Manuel Agosín actuaron como revisores del documento.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

MATRIZ DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS DEL BID CON COSTA RICA 2006-2010

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| I. DESAFÍOS DE DESARROLLO DEL PAÍS Y PROGRAMA DE GOBIERNO..... | 1 |
| A. Principales desafíos de desarrollo..... | 1 |
| 1. Fortalecer el marco macroeconómico y mejorar la calidad del gasto público..... | 3 |
| 2. Profundizar las bases del modelo de crecimiento e inserción internacional..... | 6 |
| 3. Vincular las políticas de inclusión social con la estrategia de crecimiento..... | 8 |
| B. Programa de gobierno y perspectivas macro de mediano plazo..... | 11 |
| II. ESTRATEGIAS ANTERIORES Y CARTERA: LECCIONES PARA LA NUEVA ESTRATEGIA..... | 14 |
| A. Alineación de los ciclos de programación con los desafíos del país..... | 14 |
| B. Desafíos de ejecución de la programación y logros del período..... | 15 |
| C. Lecciones aprendidas y recomendaciones..... | 17 |
| III. ESTRATEGIA DE PAÍS CON COSTA RICA, 2006-2010..... | 20 |
| A. Objetivos y Enfoque Estratégico..... | 20 |
| 1. Fortalecimiento del marco macroeconómico y de gestión del gasto público..... | 21 |
| 2. Profundización del modelo de crecimiento e inserción internacional..... | 22 |
| 3. Generación de oportunidades para un crecimiento económico inclusivo..... | 25 |
| B. Implementación de la Estrategia..... | 26 |
| 1. Escenarios de Préstamos..... | 26 |
| 2. Exposición del Banco y peso relativo en el país..... | 28 |
| 3. Parámetros Financieros de País y Situación de Riesgo Fiduciario..... | 29 |
| 4. Seguimiento de la Estrategia..... | 29 |
| 5. Acción de otras agencias de cooperación..... | 30 |
| 6. Riesgos de implementación de la Estrategia..... | 30 |

ANEXOS

| | | |
|------------|---|--|
| Anexo I | Estrategias Anteriores y Cartera: Programación y Aprobaciones 2002-2006 | |
| Anexo II | Programa Operativo 2007 y Líneas de Trabajo Escenarios de Préstamos 2006-2010 | |
| Anexo III | Cooperaciones Técnicas, FOMIN y Productos no Financieros 2006-2010 | |
| Anexo IV | Análisis de Sostenibilidad de Deuda | |
| Anexo V | Listado de Documentos de Apoyo a la Elaboración de la EBP | |
| Anexo VI | Lineamientos Estratégicos de Apoyo al Sector Privado en Costa Rica | |
| Anexo VII | Parámetros de Financiamiento de País | |
| Anexo VIII | Indicadores de Objetivos de Desarrollo del Milenio | |

SIGLAS Y ABREVIATURAS

| | |
|-----------|--|
| AYA | Agua y Alcantarillado |
| ALC | América Latina y el Caribe |
| ARESEP | Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos |
| BANCOMEXT | Banco Nacional de Comercio Exterior |
| BCCR | Banco Central de Costa Rica |
| BCIE | Banco Centroamericano de Integración Económica |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| C&T | Ciencia y Tecnología |
| CAF | Corporación Andina de Fomento |
| CCLIP | Conditional Credit Line Investment Project |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina |
| CFAA | Country Financial Accountability Assessment |
| CGR | Contraloría General de la República |
| CONAFIN | Consejo Nacional de Financiamiento |
| CPAR | Country Procurement Assessment Report |
| CR | Costa Rica |
| CTs | Cooperaciones Técnicas |
| DDP | Documento de Diálogo de Políticas |
| DR-CAFTA | Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los EEUU |
| EBP | Estrategia del Banco con el País |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FODESAF | Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares |
| FOMIN | Fondo Multilateral de Inversiones |
| GC | Gobierno Central |
| GOBCR | Gobierno de Costa Rica |
| GPS | Gasto Público Social |
| ICE | Instituto Costarricense de Electricidad |
| IED | Inversión Extranjera Directa |
| INA | Instituto Nacional de Aprendizaje |
| INV | Inversión |
| MCCA | Mercado Común Centroamericano |
| MH | Ministerio de Hacienda |
| MIDEPLAN | Ministerio de Planificación |
| MINAE | Ministerio de Ambiente y Energía |
| MOPT | Ministerio de Obras Públicas y Transporte |
| NMF | Nuevo Marco de Financiamiento |
| OVE | Oficina de Evaluación del BID |
| PBL | Policy Based Loan |
| PDL | Performance Driven Loan |
| PER | Public Expenditure Review |
| PFP | Parámetros Financieros de País |
| PPP | Plan Puebla Panamá |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| PRI | Departamento del Sector Privado de BID |
| PROCOMER | Promotora de Comercio Exterior |
| PRODEV | Program for Development Effectiveness |
| RECOPE | Refinadora Costarricense de Petróleo |
| SIEPAC | Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central |
| SPG | Sector Público Global |
| SUGEF | Superintendencia General de Entidades Financieras |
| SWAPs | Sector Wide Approach |
| WDI | World Development Indicators |

RESUMEN EJECUTIVO

Diversos factores distinguen positivamente a Costa Rica en el ámbito regional, constituyendo éstos los pilares fundamentales de su avance económico y social durante los últimos veinte años. El país cuenta con una vasta trayectoria de estabilidad política y calidad institucional, un afianzado modelo de crecimiento orientado hacia el exterior, y una estructura social caracterizada por un amplio sector de clase media y bajos niveles de exclusión en relación con otros países de la región.

No obstante el buen desempeño general del país a lo largo de las últimas dos décadas, los años más recientes muestran signos de una progresiva desaceleración y cierta volatilidad en el crecimiento económico. Por su parte, desde 1994 dicho crecimiento no ha logrado traducirse en mejoras sustanciales en la lucha contra la pobreza (desde ese año en torno al 20%), mientras que la desigualdad de ingresos, si bien ha disminuido recientemente, se encuentra en niveles superiores a los existentes hace una década.

El gran desafío de desarrollo que enfrenta Costa Rica es acelerar su crecimiento y hacerlo sostenible, ampliando la base de participación en el proceso económico a sectores todavía ajenos a éste. Este escenario supone una agenda de desafíos para la nueva administración, sintetizada en tres grandes objetivos de política: i) fortalecer el marco macroeconómico y la calidad del gasto público; ii) profundizar el modelo de crecimiento e inserción internacional; y iii) vincular las políticas sociales con la estrategia de crecimiento.

El Programa de Gobierno 2006-2010, *Hacia la Costa Rica Desarrollada del Bicentenario* vincula los desafíos señalados a diversas prioridades de política orientadas a alcanzar una mayor y mejor inserción de Costa Rica en la economía internacional. En el campo económico, el objetivo de las autoridades es consolidar la estabilidad macro a través de una reducción gradual en el índice de inflación y una disminución en el déficit fiscal, para lo cual el Poder Ejecutivo ha preparado un conjunto de proyectos de reforma fiscal orientado a incrementar los ingresos del gobierno. Además, el GOBCR apoyará la competitividad del país mediante el incremento de la inversión en infraestructura y educación (principalmente secundaria), la ampliación del acceso por parte del sector productivo a la investigación científica y el desarrollo tecnológico. Este proceso será acompañado del diseño de una red de protección social que garantice el acceso de los más pobres a una educación de calidad, salud y servicios básicos. En el ámbito externo se buscará potenciar la inserción internacional de la economía y la atracción de IED, incluyendo la ratificación del DR-CAFTA, la profundización de la integración intra-centroamericana y el avance del comercio con la Unión Europea

La Estrategia del BID en Costa Rica para el período 2006–2010 (EBP 2006-2010) surge de un proceso de diálogo entre el Banco y el GOBCR sobre los principales desafíos que enfrenta el país, las prioridades de política de la nueva administración y las ventajas comparativas del Banco para actuar en determinadas áreas. Por su parte, la EBP se nutre también de un **diálogo con el Sector Privado** por parte del conjunto del Grupo BID.

La EBP tiene como objetivo general contribuir a profundizar el crecimiento económico y el progreso social en Costa Rica. En línea con este objetivo, este documento identifica **tres ámbitos estratégicos de intervención del Banco** relacionados con los desafíos de política y las prioridades del GOBCR. Cada uno de estos espacios se desarrolla en el documento desde

una perspectiva global al grupo BID, incorporando posibles iniciativas de apoyo financiero y no financiero, tanto para el GOBCR como para el sector privado del país:

- 1. Fortalecimiento del marco macroeconómico y de gestión del gasto público.** El apoyo del Banco se concentrará en una revisión integral de la gestión del gasto público, la asistencia al proceso de implementación de la reforma fiscal y el apoyo a la formulación de escenarios macroeconómicos.
- 2. Profundización del modelo de crecimiento e inserción internacional.** El Banco acompañará al país en su proceso de integración a la economía global, incluyendo la implementación de acuerdos comerciales y el diseño de una agenda complementaria a través del Programa de Reformas para la Competitividad. Además, el Banco apoyará el plan de inversiones en infraestructura (Energía y Carreteras) y diversas iniciativas de carácter sectorial para potenciar un crecimiento económico sostenible.
- 3. Generación de oportunidades para un crecimiento económico inclusivo.** El Banco propone focalizar sus apoyos en el fortalecimiento y reorganización de la red de protección social, la mejora de las condiciones del entorno físico de los sectores más pobres, y el aumento del acceso y la calidad de la educación secundaria en el país y de otras modalidades de formación laboral.

Como eje transversal a las áreas de intervención, se destaca el desafío de fortalecer la actividad de las distintas ventanillas del Banco destinadas al Sector Privado. La EBP incorpora en cada una de las áreas de intervención diversas líneas de trabajo con el Sector Privado consignadas en los Lineamientos Estratégicos de Apoyo al Sector Privado (Anexo VI), aprobados por el Banco en Agosto 2006. El nuevo mandato del Banco en relación al Sector Privado permite tener una mirada más amplia en esta actividad, a partir de la cual los lineamientos identifican como prioridades de apoyo el sector infraestructura; financiero; agronegocios; turismo sostenible y vivienda. No obstante, su efectivo aprovechamiento requerirá de una mayor coordinación entre el PRI, la CII y el FOMIN en su relacionamiento con los sectores productivos del país. La existencia de una oficina regional de la CII en CR aporta la presencia física necesaria para avanzar en dicha tarea, en forma coordinada entre las distintas ventanillas del Banco.

La EBP presenta un Escenario Base de préstamos que coincide con el Programa de Trabajo 2006-2008, cuyas operaciones tienen carácter de alta prioridad para el GOBCR y podrían ser aprobadas bajo la actual situación fiscal. En diciembre de 2006 se aprobaron dos operaciones por un total de US\$70 millones (Alivio a la Pobreza Urbana y Turismo en Áreas Protegidas), programadas en el ciclo estratégico anterior y confirmadas por la actual administración. El Programa Operativo 2007 involucra dos operaciones por un total por US\$262 millones, incluyendo un primer préstamo -US\$250 millones-, correspondiente a la primera fase de una Línea de Crédito (CCLIP) de apoyo al ICE por un total US\$500 millones. Esta operación está contemplada en el plan de inversiones con financiamiento externo estimado por el ICE. La segunda operación se trata de un proyecto de fortalecimiento del MINAE (US\$12 millones) solicitado por la nueva administración al inicio del período de Gobierno. Por último, en el año 2008 podría avanzarse en la aprobación de una operación global de apoyo al desarrollo de las regiones Chorotega, Huetar Norte, Pacífico y Brunca, la cual completaría la línea de apoyo regional que actualmente cubre las regiones de Huetar

Atlántica y Sixaola. La posibilidad de aprobación de esta operación en 2008 estaría relacionada con el avance en la ratificación parlamentaria y la obtención de elegibilidad de desembolsos de los proyectos ya aprobados .

La estimación del financiamiento total del Banco al país bajo el escenario base está alineada con el espacio fiscal global del sector público costarricense proyectado en base a las perspectivas macroeconómicas señaladas en la Sección I. En relación con la dinámica de flujos financieros , el escenario base produciría una situación de flujos netos negativos en 2006 y 2007, levemente positivos en 2008 y aumentando moderadamente en 2009.

El pasaje del escenario base a un escenario alto de préstamos estará asociado, en primer lugar, a la generación de un mayor espacio fiscal para la realización de inversiones prioritarias para el país, en forma consistente con los objetivos de sostenibilidad de deuda que el GOBCR ha fijado. Las posibles líneas de trabajo para la conformación de un escenario alto de préstamos han sido pensadas de tal forma que recién comenzarían a desarrollarse a partir de 2008. En ese momento, el Banco y el GOBCR, en el marco de una revisión de medio término de la EBP, analizarán el estado de las cuentas fiscales y las posibilidades de expansión de la cuenta de inversión ligada a nuevos apoyos del Banco. En segundo término, la aprobación de nuevas operaciones para conformar un escenario alto estaría relacionada con el avance en la ratificación legislativa y elegibilidad de desembolsos de los proyectos aprobados por el Banco que aguardan ratificación y de las cuatro operaciones que podrían aprobarse en 2006 y 2007.

Los ejercicios de programación a partir de 2008 servirán de marco para decidir la posible incorporación de nuevas operaciones al pipeline. El GOBCR han avanzado en la definición de un conjunto de líneas de trabajo que podrían contribuir a la conformación de un escenario alto, incluyendo: modernización del sistema de compras y contrataciones, financiamiento de infraestructura vial, apoyo a la oferta de servicios de protección social en el país, y el mejoramiento de la educación secundaria. Por su parte, las líneas de trabajo a futuro incluyen la posibilidad de estructurar un préstamo de rápido desembolso para apoyar las necesidades de financiamiento del GOBCR en 2008 o 2009.

MATRIZ DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS DEL BID CON COSTA RICA 2006-2010

| Objetivo General EBP 2006-2010: contribuir a profundizar el crecimiento económico y el progreso social en Costa Rica | | | | | | | |
|---|--|---|--|--|--|---|--|
| Evolución Variables Macro: -Crecimiento PIB: -Línea de Base (LB): 4,1% (promedio 2001-2005)// -Meta 2010: 4,8% (promedio 2006-2010) -Pobreza (% Hogares): -LB: 20% (2006)// -Meta 2010: 16% | | | | | | | |
| Ámbito estratégico | Objetivos del País | Acciones de otras Agencias | Áreas de Intervención BID | Acciones BID | | | Indicadores de País relacionados con programa BID |
| | | | | Cartera* | Programa Operativo 2006-2008** | Inventario de Intervenciones | |
| I. Fortalecimiento del marco macroeconómico y de gestión del gasto público | <i>Mejorar la eficacia y eficiencia del gasto público en el país</i> | UE Fortalecimiento municipal Gobierno Digital BM Gobierno Digital | I.1 Desarrollo de capacidades institucionales y técnicas para una mejor gestión del gasto público | CT -Programa de Mejoramiento de la Eficiencia de la Gestión Pública (PRODEV -A-) | PNF -Revisión Global del Gasto Público (PER c/ Banco Mundial) CT -Gestión por Resultados y Sistema Nacional de Inversión Pública (PRODEV -B-) | PNF -Estrategia de gestión del riesgo fiscal frente a desastres naturales -Evaluación del Proceso de Descentralización y Propuesta de Política -Préstamo para Modernización del Sistema de Compras Nacionales | -% Inversión Gobierno Central / PIB LB 2006: 1.1% Meta 2010: 1.5% (MH) -% Gasto de inversión del Gobierno Central incorporado al Sistema Nacional de Inversión Pública LB 2006: 0 Meta 2010: 100 (MH) -Sistema Nacional de Inversión Pública Implantado (MH). -Procesos de Compras y Contrataciones rediseñados en 2010 (MH) |
| | <i>Incrementar los ingresos tributarios a través de una reforma fiscal</i> | BCIE Modernización de la Hacienda Pública (55 m) | I.2 Apoyo a la implementación de la reforma fiscal y la formulación de escenarios macroecon. | Préstamos -Regularización de Catastro y Registro (50,7 m) | PNF -Asistencia técnica en el diseño y ejecución de la reforma fiscal. -Modelo de Consistencia Macro -Estudio de Sostenibilidad de Deuda | Préstamo de Apoyo a necesidades de financiamiento durante la transición de ejecución de la reforma fiscal | -(-) Recaudación tributaria/PIB (MH) LB 2006: 13,7 Meta 2010: 17,2 -Superávit primario (%) (MH) LB: 1,4 promedio 2002-2005 Meta: 2,3 promedio 2006-2010 -(-) Deuda Pública/PIB (MH) LB 2005: 56,7// Meta 2010: 50 -% Superficie Catastral incorporada al sistema SIRI LB: 0 // Meta 2010: 60. (Registro Nac. de Inmuebles) |

| Ámbito Estratégico | Objetivos del País | Acciones de otras Agencias | BID | Cartera* | Programa Operativo 2006-2008 | Inventario de Intervenciones | Indicadores de País/ BID |
|---|--|--|--|--|--|---|--|
| II. Profundización del modelo de crecimiento e inserción internacional | <i>Recuperar y ampliar la infraestructura del país</i> | <p>BCIE -Préstamo para Infraestructura vial (170 m)</p> <p>BM -Préstamo Puerto Limón (35 m) -Asistencia Técnica y posible préstamo en el sector telecom.</p> <p>Gob. Japón -Agua y Saneamiento Metropolitana (127 m) -Rehabilitación de puentes</p> | II.1 Apoyo al Plan de Desarrollo de Infraestructura | Préstamo SIEPAC (33,7 m) | <p>Préstamo 2007 -Desarrollo Eléctrico IV (CCLIP-ICE) (250 m)</p> <p>PRI/EN2 -Inversión Servicios Públicos Heredia -sin garantía soberana- (28m)</p> <p>FOMIN -Apoyo al Sistema Nacional de concesiones</p> <p>CTs -Estudios complementarios Proyecto Hidr. Boruca-Veraguas</p> | <p>PRI -Carretera San José-Caldera</p> <p>-Carretera San José-Cartago</p> <p>Préstamo para Rehabilitación y ampliación de carreteras</p> <p>-Proyecto Hidroeléctrico Veraguas (PPP)</p> | <p>-Capacidad Instalada Efectiva (MW, ICE) LB 2006: 1.937 Meta 2010: 2.529</p> <p>- (%) de vías pavimentadas en buen estado y rugosidad menor a 3 LB : 20 Meta 2010: 30 (MOPT)</p> <p>-Proyectos concesionados LB 2005: 2 Meta 2010: 4 (CNC)</p> |
| | <i>Promover encadenamientos productivos; incrementar la productividad de las PYMES; y generar condiciones propicias para la atracción de inversiones</i> | | II.2 Mejora de la competitividad y promoción de encadenamientos productivos | <p>Préstamos Programa de Reformas para la Competitividad (116,8 m)</p> <p>Desarrollo Agropecuario (12,5 m)</p> <p>CTs -Formulación de una Estrategia Nacional de Medio Ambiente -Manejo de Recursos Hídricos</p> | <p>Préstamo 2007 -Aumento de Capacidad de Gestión Ambiental (12m)</p> <p>CTs - Apoyo a la negociación e implementación de acuerdos comerciales.</p> <p>PNF -Lineamientos Estrat. de Apoyo al Sector Privado -Economía rural y CAFTA -Talleres sobre Desafíos de Integración y Comercio Exterior</p> | <p>FOMIN -Incubación de Empresas</p> <p>-Desarrollo de PYMES en Esquemas de Pagos por Servicios Ambientales</p> <p>-Internet para PYMES</p> <p>-Desarrollo del Mercado Accionario para PYMES</p> | <p>-Índice de Competitividad del Crecimiento WEF LB 2005: 3,72 Meta 2010: 4,0 (+10%)</p> <p>-Compras nacionales de empresas en zonas francas (COMEX) LB 2004: US\$ 79mm // Meta 2010: 103 mm (+30%)</p> |

| | | | | | | | |
|--|--|--|---|--|--|---|--|
| | | | | | <p>FOMIN -Asistencia a PYMEs en acceso a CAFTA ® -Denominación de Origen p/ Café en CA ® -Desarrollo de Franquicias Nacionales</p> <p>CTs -Sistema Nacional de Emergencias -PDB-B Manejo de los Recursos Marinos y costeros en Puntarenas -Priorización y Diseño de Inversiones en ASP</p> <p>- Donación GEF Puntarenas (6m)</p> | <p>-Firma Digital</p> <p>-PPPs en Entidades Subnacionales</p> | <p>-Crecimiento de Exportaciones (%) (COMEX) LB 2000-2005: 4,2 promedio Meta 2006-2010: 10 promedio</p> <p>-MINAE reestructurado en 2010.</p> |
| | <p><i>Potenciar el crecimiento de las regiones fronterizas</i></p> | | <p>II.3 Aumento de capacidades regionales para el desarrollo</p> | <p>Préstamos -Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola (9,2 m)</p> <p>-Desarrollo Sostenible de la Región Huerta Atlántica (15 m)</p> | <p>Préstamo 2006 Turismo en Áreas Protegidas (20 m) (2006)</p> <p>Préstamo 2008 de Apoyo a Desarrollo de Regiones Chorotega, Huerta Norte, Pacífico y Central-Brunca (45 m)</p> <p>CT -Estrategias de Desarrollo Regiones Chorotega y Huetar Norte</p> | <p>FOMIN -Desarrollo del Turismo Cultural y Educativo</p> | <p>-(%) Desempleo Abierto por Región (INEC). Meta 2006-2010: disminuye en cada región</p> <p>I. Chorotega LB: 5,8</p> <p>II. Brunca LB: 5,9</p> <p>III Pacífico Central LB: 8,5</p> <p>IV Huetar Atlántica LB: 6,8</p> <p>V. Huetar Norte LB: 5,9</p> |

| Ámbito estratégico | Objetivos del País | Acciones de otras agencias | BID | Cartera* | Programa Operativo 2006-2008 | Inventario de Intervenciones | Indicadores de País/ BID |
|---|--|--|--|--|--|---|---|
| III. Generación de oportunidades para un crecimiento económico inclusivo | <i>Garantizar el acceso a servicios sociales y de infraestructura básica de la población en situación de pobreza</i> | Unión Europea Pobreza, migraciones, gasto social | III.1. Mejorar las condiciones de entorno de los centros urbanos con alta incidencia de pobreza | Préstamo -Regularización de catastro y Registro (50,7 m) | Préstamo 2006 -Alivio a la Pobreza Urbana (50 m) CT -Preservación Patrimonial y Desarrollo Urbano | | -Reducción en un 50 % del número de familias que habitan en asentamientos precarios y tugurios LB # familias: 39.739 Meta 2010 # familias: 19.127 (MIDEPLAN) -Acceso a servicios de salud y cuidado infantil de madres adolescentes en áreas urbanas (%) LB 2005: 33 Meta 2010: 55 (MIDEPLAN) |
| | | | III.2 Apoyo a la puesta en marcha de una Red de Protección Social | Préstamo -Desarrollo del Sector Salud (4,2m) | CT -Diseño de la Red de Protección Social y Programa de Transferencias Condicionadas. | Inventario de -Préstamos -Apoyo a la Red de Protección Social | -# de familias atendidas por la Red de Protección Social LB: 0 Meta 2010: 40.000 (IMAS) -# de estudiantes beneficiarios de transferencias monetarias condicionadas (MIVAH) LB: 0// Meta 2010: 130.000 |
| | <i>Promover la universalización de la educación secundaria</i> | Banco Mundial Equidad y Eficiencia en la Educación (30m) | III.3 Aumento del acceso y relevancia de la educación secundaria y la formación laboral. | | PNF -Análisis del Mercado Laboral Costarricense | -Apoyo a educación secundaria y vínculo laboral. | -Tasa de deserción anual en secundaria (MEP) (%) LB: 12,5 Meta 2010: 10,5 |

* Montos entre paréntesis corresponden a saldo por desembolsar (millones de dólares).

** Montos entre paréntesis para los préstamos corresponden a diseño preliminar de las operaciones (millones de dólares).

Siglas:

| | |
|--------|-----------------------------------|
| PNF: | Productos No Financieros |
| CT: | Cooperaciones Técnicas |
| FOMIN: | Fondo Multilateral de Inversiones |
| PRI: | Departamento del Sector Privado |
| @: | Regional |

INTRODUCCIÓN

La Estrategia del BID en Costa Rica para el período 2006–2010 es el resultado de un proceso de diálogo entre el Banco y el GOBCR sobre los principales desafíos que enfrenta el país, las prioridades de política de la nueva administración y las ventajas comparativas del Banco para actuar en determinadas áreas. El 25 de mayo de 2006 se llevó a cabo en la Ciudad de San José, Costa Rica, el denominado **“Diálogo de Políticas” entre el Banco y el GOBCR**. Durante esa reunión el país presentó los principales lineamientos de su plan de desarrollo para el período de gobierno, mientras que el Banco puso a consideración de las autoridades las principales conclusiones del Documento de Diálogo de Políticas (DDP)¹. Con posterioridad a la reunión de diálogo se llevaron a cabo talleres y misiones sectoriales que profundizaron sobre cada tema y exploraron posibles espacios de contribución del Banco.

Por su parte, la EBP se nutre también de un **Diálogo con el Sector Privado**, llevado a cabo en Costa Rica con anterioridad a las elecciones presidenciales, el cual conlleva el intercambio sobre visiones y posibles apoyos entre el sector privado del país y el conjunto del Grupo BID, incluyendo el Departamento del Sector Privado, la Corporación Interamericana de Inversiones y el Fondo Multilateral de Inversiones. Dicho diálogo dio lugar a unos **Lineamientos Estratégicos de Apoyo al Sector Privado** (Anexo VI) que también fueron incorporados como insumo de los ámbitos estratégicos de intervención del Banco desarrollados en este documento.

En línea con el proceso de reformulación de las Estrategias de País que el BID está llevando a cabo, la EBP identifica ámbitos y pilares para la intervención del Banco. La definición de operaciones específicas más allá del período inmediato a la estrategia se enmarcará en el proceso de programación durante el tiempo comprendido por la EBP. Dicha programación se alineará con los parámetros de intervención señalados en este documento y con los escenarios y disparadores formulados.

I. DESAFÍOS DE DESARROLLO DEL PAÍS Y PROGRAMA DE GOBIERNO

A. Principales desafíos de desarrollo

- 1.1 Costa Rica presenta una serie de condiciones institucionales, económicas y sociales que distinguen positivamente al país en el ámbito regional y constituyen los pilares fundamentales del avance económico y social costarricense de los últimos veinte años. Sin embargo, **los años más recientes muestran signos de una progresiva desaceleración y**

Cuadro 1.

| Crecimiento del PIB (%) y Pobreza (% Hogares) | | 91-95 | 96-00 | 01-05 |
|---|-----|-------|-------|-------|
| | | | | |
| Crecimiento PIB | CR | 5.5 | 5.0 | 4.1 |
| | ALC | 3.4 | 3.2 | 2.4 |
| Crecimiento PIB per cápita | CR | 3.0 | 2.8 | 2.1 |
| | ALC | 1.7 | 2.0 | 1.1 |
| Pobreza | CR | 25.0 | 20.6 | 20.5 |
| | ALC | 45.2 | 43.2 | 43.3 |

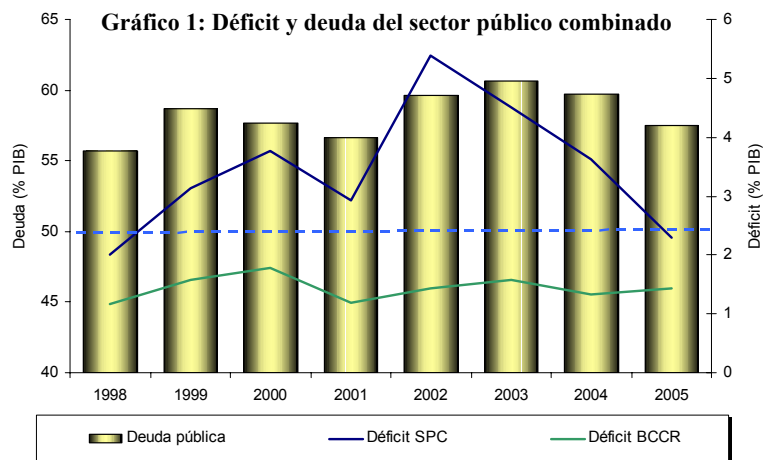
Referencias: CR: Costa Rica, ALC: América Latina y el Caribe
Fuente: IMF, Banco Mundial y MIDEPLAN

¹ Este documento resume un conjunto de estudios y notas temáticas de carácter analítico elaboradas en apoyo al proceso de diálogo.

cierta volatilidad en el crecimiento económico². Por su parte, desde 1994, dicho crecimiento no ha logrado traducirse en mejoras sustanciales en la lucha contra la pobreza, la cual se mantiene desde esa fecha en torno al 20% (Cuadro No. 1). Además, la desigualdad de ingresos, si bien ha disminuido recientemente, se encuentra en niveles superiores a los existentes hace una década.

- 1.2 El gran desafío de desarrollo que enfrenta Costa Rica es acelerar su crecimiento y hacerlo sostenible, incorporando al proceso económico a sectores todavía ajenos a éste. Si bien es cierto que la economía del país ha crecido a una tasa más elevada que el promedio para América Latina, su potencial de crecimiento parecería bastante mayor que lo alcanzado.
- 1.3 **El principal factor detrás del modesto crecimiento costarricense ha sido la dificultad para lograr encadenamientos entre los sectores más dinámicos –turismo, electrónica, servicios, tecnología– y el resto de la economía nacional, principalmente las (PYMES).** La realidad señalada se explica, entre otros factores, por los **diferenciales de productividad** entre las empresas más dinámicas y el resto de la economía; el **déficit de infraestructura** para conectar los enclaves productivos (producto de la escasa inversión pública y privada); las **asimetrías en el clima de negocios** que enfrentan las empresas nacionales en comparación con los emprendimientos radicados en zonas francas y otros regímenes especiales, y el **alto costo del financiamiento productivo en moneda nacional** para empresas pequeñas.
- 1.4 **Por su parte, la internacionalización y modernización del sector dinámico de la economía costarricense no ha sido efectivamente acompañada por una transformación acorde del capital humano disponible.** Como consecuencia, existe una creciente brecha entre las demandas de los mercados laborales más dinámicos en el país y la capacidad del sistema educativo para proveer trabajadores que accedan a esos mercados. Esto tiene implicaciones directas en la distribución del ingreso y en la perpetuación de las condiciones de pobreza de los sectores más excluidos.

- 1.5 **Los factores señalados son en parte consecuencia de un desafío en materia macroeconómica** que, en los últimos años, ha debilitado la capacidad del Estado para financiar inversiones, ha repercutido negativamente sobre la disponibilidad y el costo del financiamiento productivo en colones, y ha restringido las opciones de política para contener la



² No obstante cierta recuperación del PIB en 2005 y buenas estimaciones para 2006.

inflación. La persistencia de niveles moderadamente altos de déficit fiscal y cuasi-fiscal, producto de una baja carga tributaria y de una fuerte rigidez en el gasto, afecta el espacio de los sucesivos gobiernos para el desarrollo de políticas y amenaza la sostenibilidad de las finanzas públicas en el futuro (Gráfico 1).

- 1.6 **Los desafíos que el país enfrenta adquieren un sentido de oportunidad estratégica frente a las perspectivas de una mayor inserción internacional del país** a través de diversos tratados en proceso de aprobación y/o negociación. Las próximas secciones profundizan el análisis sobre los desafíos señalados, los cuales pueden ser resumidos en: i) fortalecer el marco macroeconómico y mejorar la calidad del gasto público; ii) profundizar las bases del modelo de crecimiento e inserción internacional; iii) vincular las políticas de inclusión social con la estrategia de crecimiento.

1. Fortalecer el marco macroeconómico y mejorar la calidad del gasto público

- 1.7 **Durante los últimos quince años, Costa Rica acumuló una serie de desequilibrios macroeconómicos que han restringido los grados de libertad de los sucesivos gobiernos para el desarrollo de políticas.** La reducción de estos desequilibrios permitiría al país liberar recursos que hoy se dirigen al servicio de la deuda pública, aumentar los recursos dirigidos hacia la inversión y el gasto social, y disminuir los niveles de inflación. Se destacan tres grandes desafíos en el campo macroeconómico: i) reducir los desequilibrios fiscales (déficit fiscal y cuasifiscal crónicos); ii) bajar la inflación; y (iii) alcanzar una dinámica de deuda pública sostenible. Por su parte, en relación al gasto se presentan una serie de rigideces y debilidades en su ejecución que limitan la calidad del mismo.
- 1.8 **Entre 1992-2005 el déficit del sector público global promedió 3,2 puntos del PIB y mantuvo una tendencia sostenida al alza la mayor parte de la década, llegando en 2002 a un pico de 5,4% del PIB** (Gráfico 1). Por su parte, el BCCR registra pérdidas operacionales de forma crónica desde 1992, las cuáles contribuyen a un déficit cuasi-fiscal promedio de 1,4% del PIB. La amplitud del déficit ha tenido como consecuencia la acumulación de deuda pública total, la cual ha superado desde finales de los noventa la barrera del 50% del PIB, llegando en 2004 a un pico de 61% del PIB. Además, la persistencia del déficit cuasi fiscal es uno de los factores que explican los niveles inflacionarios registrados en Costa Rica en la última década, con un piso cercano al 10%, que alcanzó el 13% en 2004 y el 14% en 2005.
- 1.9 **Para lograr equilibrar las finanzas públicas es urgente incrementar los ingresos tributarios, situados en el orden del 13% del PIB.** Agosín y Machado (2005) han estimado que, de acuerdo al ingreso per cápita y la distribución del ingreso en Costa Rica, la carga tributaria del país debería ser cercana al 21% del PIB. La diferencia señalada se explica por: a) la estructura y diseño del sistema tributario, en el que destaca la proliferación de exoneraciones y tratos preferenciales; y b) una administración tributaria que limita la capacidad del gobierno para garantizar la recaudación.

- 1.10 **El reto de aumentar los ingresos fiscales cobra mayor importancia teniendo en cuenta la vocación del nuevo gobierno de aumentar los recursos dirigidos a la educación, apoyar el financiamiento de obras de infraestructura y avanzar hacia la capitalización del BCCR como primer paso en la lucha contra la inflación.** Frente a este desafío, el Gobierno impulsa en el Congreso una serie de proyectos de reforma fiscal que, de acuerdo a cálculos del FMI (ART IV) podrían incrementar la recaudación en aproximadamente entre 2 ½ puntos del PIB³.
- 1.11 **El déficit cuasifiscal del BCCR impone otro reto que debe ser atendido con relativa urgencia.** La capitalización del BCCR cuenta con tres alternativas: el traslado de su deuda a manos del gobierno, su cancelación efectiva por medio de la transferencia de fondos del Ministerio de Hacienda al BCCR, o una combinación de ambas. La reducción del crónico déficit fiscal y cuasi-fiscal también contribuiría a disminuir uno de los determinantes de la inflación en el país, allanando el camino hacia el sistema de metas de inflación al que busca llegar progresivamente el BCCR⁴.
- 1.12 En cuanto a la **deuda pública**, si bien su nivel actual no supone una situación de crisis en el corto plazo⁵, restringe los grados de libertad para utilizar el endeudamiento en aquellos sectores que requieren de inversiones y aumenta la vulnerabilidad externa. **El desafío en materia de deuda es alcanzar niveles inferiores al 50% del PIB y una tendencia de largo plazo a la baja.** Diversos análisis coinciden en la necesidad de contar con un superávit primario mínimo de entre 2,5 y 2,8% del PIB (BCCR, FMI, BID) para lograr los objetivos señalados (Anexo IV).
- 1.13 **En relación a la calidad del gasto público, su extrema rigidez dificulta una mejor asignación de los recursos y reduce el espacio destinado a la inversión pública⁶.** Los gastos con destinos específicos alcanzaron en 2005 a cerca de 190% de los ingresos corrientes (MH, 2005). En este marco, los esfuerzos que el país ha realizado para mejorar la situación fiscal recayeron fundamentalmente en la contención de la reducida porción del gasto que no está comprometida por ley, incluyendo la propia inversión pública⁷.
- 1.14 **Una mayor eficiencia, transparencia y focalización del gasto público potenciarían la legitimidad y el impacto de la reforma fiscal que el GOBCR pretende llevar a cabo.** En consecuencia, resulta prioritario incrementar la transparencia de los distintos

³ La Reforma Fiscal constituye una alta prioridad para el GOBCR. El gobierno ha optado por dividir el proyecto de reforma fiscal en 9 proyectos individuales, 3 de los cuales generarían la mayor proporción de nuevos ingresos fiscales: impuesto a la renta, IVA e impuesto a los bienes inmuebles de alto valor. Los otros proyectos están relacionados con reformas al código tributario, bases contributivas, y otros impuestos menores. Adicionalmente, y dada la obligación adquirida en la OMC de igualar las tasas del impuesto a la renta a empresas localizadas dentro y fuera de las zonas francas para 2009, en el mediano plazo el país tendrá que reevaluar su régimen de atracción de inversiones en zonas francas, que hasta el momento ha tenido un importante componente de exención tributaria.

⁴ El 17 de octubre de 2006 comenzó a implementarse un sistema de bandas cambiarias, lo cual constituye un paso intermedio de cara a la flexibilización del tipo de cambio.

⁵ En su última revisión (julio 2006) Moody's Investor Services mejoró la perspectiva de la deuda costarricense de negativo a estable (la calificación de la deuda, no obstante, permanece en Ba1 para bonos en moneda nacional y extranjera).

⁶ Dicho escenario, además, aumenta la vulnerabilidad fiscal del país frente a desastres naturales.

⁷ Los gastos de capital disminuyeron 0,4% del PIB entre 2002 y 2004, mientras que su participación en los gastos totales cayó de 8,4% a 6,8%.

escenarios fiscales y guiar el establecimiento de prioridades a través de la incorporación de una perspectiva plurianual en el ejercicio presupuestario. En esa dirección contribuiría una reflexión sobre el conjunto de los destinos específicos y el grado de rigidez que éstos le imprimen al gasto. Esta, a su vez, debería estar asociada a un Sistema Nacional de Inversión Pública que concentre las iniciativas de inversión de todas las entidades del GOBCR, incluyendo las empresas del Estado y las agencias descentralizadas. Específicamente, los planes de inversión, así como también los bienes o servicios provistos por las empresas del Estado que incluyen elementos importantes de subsidio, deberían ser mostrados de manera explícita en el presupuesto público bajo consideración del Congreso. Por su parte, el alcance de una mayor cobertura presupuestaria requeriría una significativa simplificación administrativa y de procedimientos que disminuya los costos de transacción para las agencias descentralizadas en su relación con el gobierno central.

Desafíos del Sistema de Compras y Contrataciones.

En los últimos años el gobierno central ha desarrollado la iniciativa COMPRARED como plataforma tecnológica central de apoyo a un sistema descentralizado de adquisiciones. Dicha iniciativa, sin embargo, sólo cubre el 6% de las compras realizadas por el sector público costarricense. **El 92% de las contrataciones se concentra en unas pocas agencias autónomas sobre las cuales el Ejecutivo central no tiene capacidad de rectoría y el parlamento carece de potestades de control.** La consecuencia principal de esta situación es el fraccionamiento de los procesos de compras y la ausencia de estándares de calidad unificados. Además, la CGR lleva a cabo controles ex-ante y ex-post de los procesos de contrataciones, particularmente en el caso de las agencias autónomas que concentran el poder de gasto, incrementando notablemente los costos de transacción del proceso. El resultado es un marco de incentivos que promueve una actitud de prudencia extrema por parte de los responsables de las contrataciones, lo cual redundando en un prolongado período de consultas y contramarchas frente a cada proceso de adquisiciones. Las licitaciones abiertas consumen en promedio 240 días, mientras que las restringidas alcanzan a 255 días y los procesos de contratación directa 62 días⁸.

- 1.15 En relación a los otros poderes del Estado con responsabilidades sobre el gasto público, Costa Rica ha avanzado en los últimos años -con apoyo del Banco- en una exitosa reorganización y modernización del sistema de justicia del país. Por su parte, el Congreso costarricense enfrenta diversos desafíos que limitan la capacidad de este cuerpo para hacer frente a una agenda parlamentaria de alta relevancia para las reformas que el país pretende llevar a cabo en los próximos años. Entre estos desafíos cabe señalar: (i) limitaciones en la prestación de los servicios, procedimientos y métodos de asesoría parlamentaria; (ii) sistemas de gestión del recurso humano; (iii) restricciones en su relación con las instituciones públicas y en su interacción con la sociedad civil; y (iv) deficiencias en la planta física, que perjudican los procesos de trabajo e impiden garantizar la privacidad, seguridad y salud del personal

⁸ Esto en ocasiones provoca que los oferentes, con el fin de recuperar el elevado costo de transacción, presenten los bienes y servicios requeridos por el Estado con sobreprecios que tienen en cuenta posibles pérdidas por dilaciones en la formalización del contrato (CPAR, 2005).

2. Profundizar las bases del modelo de crecimiento e inserción internacional⁹

- 1.16 La estrategia de crecimiento adoptada por Costa Rica constituye un factor distintivo positivo del país de cara a la inserción internacional del país (DR-CAFTA, eventual acuerdo con la Unión Europea y profundización del MCCA). Sin embargo, el máximo aprovechamiento del escenario de integración y de mayor competencia dependerá de la capacidad del país para sostener y profundizar las bases de dicho modelo de crecimiento, y lograr el encadenamiento entre los sectores más dinámicos y volcados a la exportación y el resto de la economía. Esta posibilidad está ligada a un conjunto de *intervenciones de carácter transversal y sectorial* para aumentar la competitividad de la economía costarricense y preparar a los distintos sectores para nuevas oportunidades y desafíos asociados a la integración.
- 1.17 Costa Rica tiene diversos desafíos para potenciar el impacto positivo de los sectores en expansión sobre el conjunto de la economía. Dentro de la agenda transversal se destacan: **i) aumentar la inversión en infraestructura**, dada la modesta tasa de acumulación de capital físico durante los noventa¹⁰; **ii) mejorar el capital humano** (Ver Subsección 3); **iii) aumentar la capacidad del sector financiero de irrigar recursos al sistema productivo**, especialmente a las PYMES; y **iv) mejorar el ambiente para la innovación e inversión en ciencia y tecnología**.
- 1.18 **Resulta apremiante enfrentar el reto de mejorar la infraestructura del país, la cual enfrenta diversos desafíos como consecuencia de la escasa inversión en los últimos veinte años.** En la actualidad, la red vial del país tiene un bajo nivel de desarrollo y se encuentra en estado de franco deterioro. De acuerdo a un diagnóstico del MOPT, solamente el 28% de las carreteras se encuentra en buen estado. Por su parte, los puertos costarricenses pierden día a día mercado frente a otros competidores sub-regionales debido al déficit de capacidad física de servicios y sus altos costos. En el sector aeroportuario, existe una demanda de tráfico insatisfecha debido a la capacidad limitada de la red en funcionamiento. En los sectores de electricidad y combustibles, se estima que la demanda crecerá a razón de un 5% anual, lo cual sugiere la necesidad de actualizar las inversiones tanto en proyectos nuevos como en ampliación de la capacidad instalada. Al déficit señalado se agregan las profundas carencias en materia de vivienda y saneamiento en varias zonas del país. En el sector de servicios públicos, se requiere avanzar con nuevas modalidades operativas que permitan ampliar la cobertura de los mismos¹¹. Como resultado del déficit actual en esta materia, los niveles de contaminación de algunos ríos y áreas costeras constituyen una amenaza futura para el desarrollo del turismo en Costa Rica, mientras que el impacto de los desastres naturales aumenta en función de las debilidades en infraestructura.
- 1.19 Las inversiones necesarias en los próximos cuatro años para expandir y mantener la infraestructura de transporte y energía llegan al orden de US\$3.900 millones

⁹ Para una profundización de estos temas ver Capítulo III del DDP.

¹⁰ La tasa global de inversión promedió el 19% del PIB entre 1991 y 2005, muy por debajo del 25% que la experiencia internacional postula para alcanzar un crecimiento sostenido superior al 5% (Agosin y Machado, 2005).

¹¹ En especial servicios de recolección de residuos sólidos y el tratamiento de líquidos.

(US\$1.500 en infraestructura vial y el resto en energía), a lo que deben sumarse los recursos necesarios para la infraestructura de puertos, aeropuertos, y telecomunicaciones. Para llevar a cabo estas inversiones **será necesario encontrar mecanismos adecuados para incentivar la participación privada, especialmente a través de la consolidación del sistema de concesiones**¹². Este proceso deberá ir de la mano de un fortalecimiento de la capacidad institucional para el control y la regulación de las entidades públicas como el MOPT, MINAE, ICE, ARESEP, AyA y gobiernos locales, entre otras.

- 1.20 **El deterioro en la acumulación de capital físico también está relacionado con la escasa capacidad del sector financiero para volcar recursos al sector productivo.** En 2004 el crédito al sector privado representaba el de 42,5% del PIB, por debajo de países como El Salvador (50%) y Chile (70%). En particular, las MiPYMES ven extremadamente restringido su acceso al crédito, representando sólo el 16% del crédito total otorgado por el sistema. Esto se debe, por una parte, a la marcada segmentación entre las condiciones de préstamos en moneda local y en moneda extranjera. Además, el débil desarrollo del sistema de garantías junto con las exigencias normativas de la SUGEF (Superintendencia General de Entidades Financieras) inhibe la demanda de crédito productivo por parte de las MiPYMES y eleva las barreras de entrada a este mercado. Por último, si bien no constituye un factor dominante sobre el conjunto, deben mencionarse los incentivos del sistema financiero a prestarle al Estado para financiar su déficit y el desplazamiento que esto genera sobre el crédito al sector privado sin acceso a los mercados internacionales de capital.
- 1.21 **A la problemática anterior se suma un mercado de dinero y de valores poco desarrollado.** La posibilidad de profundizar este mercado de valores requiere la remoción de los obstáculos para la emisión de títulos privados y la generación de nuevos instrumentos (titularización de hipotecas, bonos hipotecarios y la puesta en marcha de un mercado accionario) para canalizar la liquidez en el sector financiero hacia el sector productivo. También sería importante analizar las regulaciones del sector financiero, a fin de balancear la necesaria mitigación del riesgo con la promoción del sector.
- 1.22 **En relación con el desarrollo de la Ciencia y Tecnología (C&T) en el país, si bien Costa Rica es uno de los países más avanzados de la región,** sólo el 6% de las firmas costarricenses participan en algún tipo de actividad relacionada con el patentamiento o la adopción de nuevas tecnologías. Los desafíos asociados a la reversión de esta situación se relacionan con: i) la definición de una Estrategia de Ciencia y Tecnología que coordine los actores y recursos del sector; ii) el fortalecimiento de la capacidad institucional y del sistema de incentivos para apoyar la innovación en las PYMES; iii) la promoción de incentivos para la creación de nuevas

¹² Para un análisis detallado del sistema de concesiones en Costa Rica, ver Nota Sectorial (DDP) sobre desafíos del Sistema de Concesiones (BID, 2005). En esta nota se resaltan cuatro grandes desafíos para un efectivo funcionamiento del sistema de concesiones en el país: (i) déficit de capacidades de planificación sistémica de la infraestructura en el país; (ii) riesgos durante el proceso de licitación asociados a una multiplicidad de actores con capacidades de veto parcial del mismo; (iii) riesgos durante el proceso de ejecución relacionados con la densidad tramitológica para autorizar contratos de obras; y (iv) la debilidad del marco legal y técnico para el desarrollo de expropiaciones.

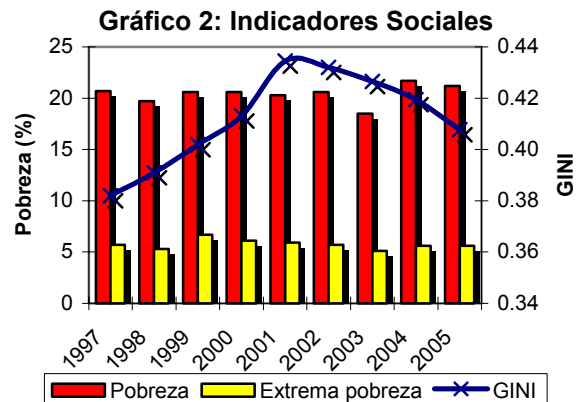
empresas, a través de la formación de capital de riesgo y otros instrumentos; y iv) la vinculación del sector empresarial con el sector académico generador de C&T.

- 1.23 **Desde una perspectiva sectorial, el DR-CAFTA abre un conjunto de oportunidades para determinados sectores y varios desafíos de transición y reconversión para otros.** Además, la apertura de las negociaciones con la Unión Europea representa una puerta de acceso al comercio internacional para la promoción de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa. Asimismo, el fortalecimiento de la Integración Centroamericana y las operaciones de la Unión Aduanera de Centroamérica constituyen insumos esenciales para lograr los objetivos de crecimiento e inserción internacional. Estos escenarios deberán tenerse en cuenta en la elaboración de una segunda etapa de Agenda Complementaria que incluya programas de apoyo a los sectores más dinámicos y de asistencia a la reconversión de aquellos con mayores desafíos¹³. Dichos programas deberían acompañarse de un esfuerzo de modernización general del sector público ligado al desarrollo de negocios en el país, y de distintas iniciativas para equiparar las condiciones de desarrollo que enfrentan las empresas dentro y fuera de los enclaves productivos preferenciales¹⁴. Especial atención merecen los procesos de obtención de registros, licencias (ambientales, de construcción y sanitarias) y certificaciones que, en la actualidad, constituyen un serio obstáculo a la competitividad del país y un potencial espacio de influencias ilegales.

3. Vincular las políticas de inclusión social con la estrategia de crecimiento¹⁵

- 1.24 Costa Rica cuenta con un amplio tejido de instituciones destinadas a profundizar la transferencia de acervos hacia los sectores más pobres. Sobre esta plataforma se ha sostenido una base de políticas universales que, sumada a un conjunto de intervenciones selectivas, produjo un sustantivo avance en la lucha contra la pobreza hasta mediados de los noventa (Cuadro N°1, pág. 1).

- 1.25 Sin embargo, el estancamiento de los niveles de pobreza, plantea un desafío de políticas para recuperar el progreso social en el país (Gráfico 2). Además, Costa Rica



Fuente: Mideplan (SIDES)

<http://www.mideplan.go.cr/sides/social/index.html> MIDEPLA

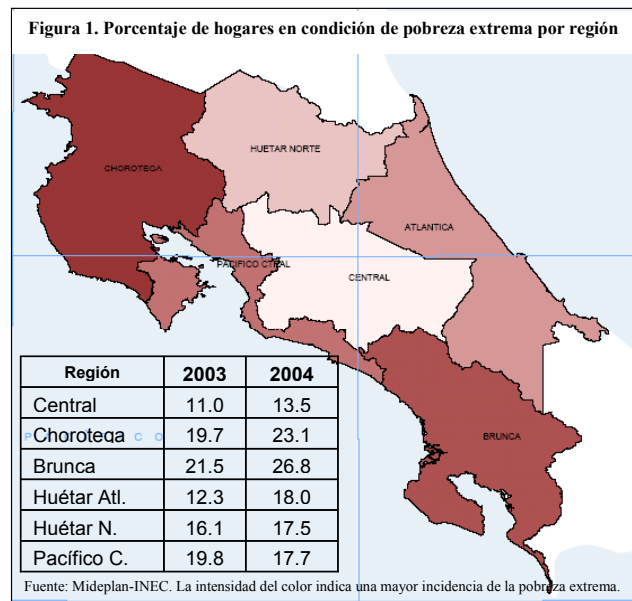
¹³ Además, la apertura de las negociaciones con la UE y el fortalecimiento de la Integración Centroamericana y las operaciones de la Unión Aduanera de CA son esenciales para lograr los objetivos de crecimiento e inserción internacional.

¹⁴ El análisis sobre el clima de negocios en Costa Rica identifica como principales trabas: (i) las barreras de entrada de tipo burocrático para la instalación de empresas; (ii) el exceso de regulaciones en la obtención de permisos de construcción, ambientales y sanitarios; (iii) los procesos de comercialización con el Estado, los cuales son extremadamente complejos y en algunos casos discriminatorios de las empresas nacionales; (iv) un sistema judicial de baja eficiencia en el procesamiento de conflictos civiles y comerciales; y (v) el deterioro de los niveles de seguridad ciudadana.

¹⁵ Para una profundización de estos temas ver Capítulo IV del DDP.

exhibe un marco de disparidades económicas y sociales regionales. La incidencia de la pobreza es mayor en las regiones fronterizas que en la zona central, presentándose niveles de pobreza cercanos al 50% en las regiones Brunca y Choroteqa. Medida según las necesidades básicas insatisfechas, la pobreza en estas zonas también es mayor que en la zona central (Figura 1). De la misma manera, la distribución del ingreso es más desigual en las regiones fronterizas que en la zona central¹⁶.

- 1.26 En este marco, los desafíos que el país tiene para recuperar el progreso social están relacionados con: **i) lograr un crecimiento económico a tasas altas y sostenidas en el tiempo** (ver sección C); **ii) incrementar la capacidad, eficiencia y efectividad del gasto público social**, aumentando el impacto de las políticas públicas dirigidas a los grupos más vulnerables y las oportunidades de ingreso al proceso económico; y **iii) mejorar la calidad del capital humano del país**, a través de una mayor tasa de graduación de la educación básica secundaria, y proveyendo al sistema productivo de trabajadores con las capacidades y habilidades técnicas que éste demanda.



- 1.27 Si bien el GPS creció a razón del 3,8% promedio anual entre 1990 y 2003, en 2004 el GPS per cápita resultó un 20% menor al existente con anterioridad a la crisis de 1982¹⁷. Por su parte, el GPS real se redujo en 2003 y 2004 como resultado de un menor crecimiento de la economía, mayores restricciones fiscales y un aumento en la inflación durante estos años.
- 1.28 Desde una perspectiva funcional, la evolución del GPS muestra un incremento en la participación de las políticas restrictivas, que tienden a ser regresivas, y una disminución en las políticas selectivas, que históricamente han sido las más progresivas. El mayor aumento sectorial del GPS en el período mencionado fue en seguridad social (4,9% promedio anual), con un mayor crecimiento en los programas de pensiones contributivas (5,3%). Los programas de apoyo a grupos vulnerables muestran, por el contrario, un estancamiento en sus recursos reales per cápita, disminuyendo su participación relativa dentro del sector y del gasto social general. En el sector educativo, la mayor expansión se concentra en la educación preescolar (11,9%) y en las modalidades abiertas, en tanto que la educación postsecundaria crece por debajo del crecimiento de la población. También se ha producido una contracción en los recursos asignados a los incentivos para mantener a los alumnos en los centros

¹⁶ Además del factor demográfico-regional, la pobreza en Costa Rica también se ve potenciada por factores de género (mujeres solteras); étnicos (afro-costarricenses e indígenas) y de nacionalidad (nicaragüenses).

¹⁷ Petrei et. al (2005)

educativos, algo que se ha visto reflejado en una mayor deserción y abandono de la escuela secundaria. El sector salud muestra un fortalecimiento del Ministerio de Salud en sus funciones rectoras (19,6%) y un crecimiento en la atención primaria (4,9%); no obstante, ello se acompaña de una contracción de los recursos destinados a los programas de nutrición y de atención de la población en edad preescolar (-3,6%).

- 1.29 **Adicionalmente, el GPS se distribuye proporcionalmente en la población, desafiando en algunos casos criterios de progresividad.** Entre 1990 y 2003 el GPS total aumentó en todos los quintiles, si bien con algo más de intensidad en los extremos. En efecto, el 20% más pobre o primer quintil recibió en 1990 el 20% del GPS y el 22% en 2003. La ganancia del segundo quintil es más modesta, menos del uno por ciento, pero contribuye para que el 40% más pobre pase de recibir el 39% del GPS en 1990 al 41% en 2003. El quintil más rico crece marginalmente por encima de la media, de modo que logra mantener su participación en la distribución (cerca al 23%), lo que resulta un monto relativo superior a su peso poblacional. Pese a que los estratos intermedios reducen ligeramente su participación, esta se mantiene muy cercana al 20%, contribuyendo a una distribución proporcional global del GPS.
- 1.30 **Dada la evolución y características del gasto público social y la evolución de la pobreza (y pobreza extrema especialmente en algunas regiones), es evidente que el éxito de las políticas sociales ha sido ambiguo en las últimas décadas.** Por un lado, el sector social ha sido capaz de proveer acervos básicos a los sectores más pobres durante los últimos quince años, principalmente a través de políticas universales. Sin embargo, la estabilidad de la categoría de pobreza extrema (5,6%) durante la última década evidencia que el alcance de las políticas universales no ha sido suficiente, y señala un desafío pendiente para el país en términos de sus políticas selectivas. El mecanismo fundamental del Estado para financiar este tipo de políticas es el FODESAF, cuyo impacto efectivo en los últimos años se ha visto restringido por problemas de ineficiencia y focalización.
- 1.31 Los hogares en situación de pobreza crónica en Costa Rica se caracterizan por contar con jefes de hogar sin más educación que la primaria y altas tasas de inactividad, así como por una alta proporción correspondiente a mujeres jefas de hogar (especialmente entre los inactivos). En este marco, la incorporación de estos sectores al proceso productivo requiere aumentar la **inversión en capital humano, incluyendo: estimulación temprana, educación secundaria y formación laboral.** Además de mejorar sustancialmente las posibilidades futuras de éxito educativo de los niños, la expansión de los servicios de atención temprana a la niñez contribuirá a que los padres, y en particular las mujeres, puedan participar en el mercado laboral –y/o acceder a capacitación/educación. Con el objetivo de invertir en el capital humano de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza, y para interrumpir la transmisión inter-generacional de la pobreza, puede apoyarse en el **programa de transferencias monetarias condicionadas** que el GOBCR planea llevar a cabo¹⁸.

¹⁸ Entre sus primeras acciones, el Gobierno creó el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas con tres componentes principales: la transferencias monetarias; el mejoramiento de la oferta educativa para los adolescentes en condición de pobreza y el estímulo al ahorro en el caso de los estudiantes más avanzados, para que puedan proseguir sus estudios una vez superado el límite de edad establecido por el programa.

- 1.32 **La transformación productiva del país requerirá en los próximos años un sector social capaz de vincular las políticas sociales con la estrategia de progreso económico del país.** La estrategia de inclusión social deberá centrarse en la transformación del perfil de la cartera de activos ofrecidos a los sectores menos favorecidos, de manera tal de proveer los acervos necesarios para que éstos puedan incorporarse a los procesos económicos. En un marco de transformación de los mercados laborales como resultado del cambio en la estructura productiva del país, la posibilidad de salir de la pobreza está asociada al acceso a acervos educativos que permitan participar en estos mercados¹⁹.
- 1.33 **La política educativa debería estar orientada hacia la construcción de una oferta laboral que cumpla con los requerimientos de la demanda por trabajadores de mayor calificación.** Esto implica aumentar la equidad de acceso a la educación secundaria, reducir el abandono escolar y los altos niveles de repitencia, y facilitar el acceso a la educación terciaria. Para esto, podrían analizarse intervenciones por el lado de la demanda (subsidios focalizados) para terminar la escuela secundaria, los cuales podrían ser un complemento a la inversión necesaria por el lado de la oferta (experiencias argentina, brasileña y mexicana). Al mismo tiempo, dada la demanda en sectores dinámicos, se podría pensar en mejorar la enseñanza y el aprendizaje del inglés, y así alcanzar estándares internacionales de dominio de un segundo idioma.
- 1.34 **Complementariamente, dada la relativa sofisticación de la demanda por trabajo calificado, sería conveniente pensar en una modernización del Sistema Nacional de Capacitación,** desarrollando un sistema de certificación para las entidades proveedoras del servicio de capacitación, y posibilitando a las empresas la utilización de su contribución al INA para financiar actividades de entrenamiento a través de esos proveedores certificados.
- B. Programa de gobierno y perspectivas macro de mediano plazo
- 1.35 El Programa de Gobierno 2006-2010, *Hacia la Costa Rica Desarrollada del Bicentenario*, define los principales lineamientos estratégicos de la Administración Arias durante los cuatro años de su gestión. **El hilo conductor de la gestión de gobierno será alcanzar una mayor y mejor inserción de Costa Rica en la economía internacional, generando al mismo tiempo mayores oportunidades para la participación de los sectores en el progreso económico.** La agenda del GOBCR en materia de **competitividad** incluye el aumento de la inversión en infraestructura; el fortalecimiento de las políticas de capacitación laboral; y la racionalización de los trámites y regulaciones de la actividad comercial. Además, se priorizará la inversión en educación y en investigación científica, desarrollo y tecnología. Dichas áreas de acción son consideradas por el gobierno como elementos clave para mejorar la producción y el clima de inversión extranjera. A esto se agregan acciones en el ámbito de la seguridad ciudadana y la protección de los derechos de propiedad. Simultáneamente, las acciones de **política ambiental** enfatizarán la

¹⁹ El comportamiento de los salarios reales promedio muestra una brecha creciente entre las remuneraciones a los distintos niveles de educación alcanzados. Mientras que el 1990, el salario medio de los trabajadores con educación alta representaba 3,5 veces el de los trabajadores con baja calificación, esta proporción se elevó a 4 en 2004.

conservación de los recursos hídricos, forestales, y marino-costeros; y apoyarán la estrategia del uso de fuentes renovables de energía.

- 1.36 **El sector social aparece como uno de los ejes centrales de la nueva administración.** Las acciones estarán centradas en la reducción sostenible de las tasas actuales de pobreza y en el mejoramiento del acceso de la población de las áreas rural y urbana a los servicios públicos de salud, vivienda y especialmente educación. El GOBCR se ha propuesto reducir en un punto porcentual por año el porcentaje de hogares pobres; aumentar de un 6% a un 8% del PIB el porcentaje del presupuesto para educación; y eliminar el 50% de los asentamientos precarios existentes.
- 1.37 **En el campo económico,** el objetivo de las autoridades es consolidar la estabilidad macro a través de una reducción gradual en el índice de inflación y una disminución en el déficit fiscal. Para ello, el BCCR tenderá hacia una política cambiaria más flexible, en la ruta hacia un esquema de metas de inflación. En relación al **desafío fiscal**, las autoridades entienden que la política de control del gasto en base a la restricción de los programas sociales y de capital no es sostenible, dados los importantes rezagos en infraestructura física y crecientes demandas sociales. El Ejecutivo ha preparado un conjunto de proyectos de reformas fiscal orientado a incrementar los ingresos en aproximadamente 2 ½ puntos del PIB, incluyendo reformas al impuesto sobre la renta, la transformación del impuesto de ventas en un impuesto al valor agregado, y el establecimiento de un impuesto a las casas de lujo.
- 1.38 En el **ámbito externo**, las autoridades dedicarán sus mayores esfuerzos hacia la inserción internacional de la economía y la atracción de inversión extranjera directa. En este campo se destacan la aprobación del DR-CAFTA, el avance en un tratado de libre comercio con la Unión Europea, la profundización de la integración centroamericana y la definición de un nuevo marco para la atracción de inversiones.

Perspectivas Macroeconómicas²⁰

- 1.39 Hacia el mediano plazo se proyecta un crecimiento económico levemente superior a la tendencia de largo plazo de la economía costarricense (4,5%), menores índices de inflación, estabilidad en tipo de cambio real, y una gradual reducción en el desequilibrio fiscal (Cuadro 2). Este escenario supone un conjunto de políticas activas para mantener un marco macroeconómico favorable a la inversión, incluyendo: el avance en los procesos de integración, la aprobación de las reformas fiscales y el consiguiente aumento en la carga tributaria, así como la evolución hacia un manejo monetario más flexible y el traspaso de pérdidas del BCCR al MH²¹.
- 1.40 Este conjunto de políticas permitiría mantener el clima de inversión favorable que ha gozado el país en los últimos dos años, estimulando y atrayendo inversión doméstica y extranjera. Por su parte, la adopción de un régimen cambiario más flexible, la

²⁰ Esta sección se desarrolla sobre la base de proyecciones del BCCR y un modelo de consistencia macroeconómica desarrollado por el BID. Las proyecciones presentadas coinciden con las formuladas en el ART IV 2006 del FMI.

²¹ El 17 de octubre de 2006 comenzó a implementarse un sistema de bandas cambiarias. El cambio de régimen constituye un primer paso de cara a implementar un régimen monetario de metas de inflación en el mediano plazo.

disminución o eliminación de las pérdidas operativas del BCCR y la gradual disminución de los desequilibrios fiscales permitirían al país lograr una disminución en los niveles de inflación. El balance en cuenta corriente se mantendría deficitario, dada la tasa de ahorro nacional y el déficit fiscal. No obstante, la mejora en las cuentas fiscales y la continuidad de los flujos de capital -especialmente IED-, permitirían una adecuada financiación del déficit externo.

| Cuadro 2: Indicadores Macroeconómicos | | | | | | | |
|--|------|------|--------------|-------------|------|------|------|
| | | | Proyecciones | | | | |
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Crecimiento PIB real % | 4,1 | 5,9 | 6,5 (6,8) | 4,7 (4,7) | 4,6 | 4,9 | 4,8 |
| Inflación % | 13,1 | 14,1 | 11,0 (11,0) | 10,0 (10,0) | 9,0 | 8,0 | 7,0 |
| Balance en cuenta corriente % PIB | -4,3 | -4,8 | -4,9 (-5,0) | -4,7 (-4,8) | -4,8 | -4,8 | -4,8 |
| Balance sector público consolidado % PIB | -3,6 | -2,3 | -3,1 (-2,8) | -2,5 (-2,5) | -2,2 | -2,0 | -1,9 |

Fuente: BCCR (Revisión Programa Monetario 2006-2007, julio 2006) y estimaciones propias en base a modelo de consistencia macroeconómica. Las áreas sombreadas contienen proyecciones del BID y entre paréntesis proyecciones del BCCR disponibles)

- 1.41 **El sector externo costarricense seguirá estando fuertemente influido por el comportamiento en las exportaciones de la empresa Intel**, la cual concentra una quinta parte de las exportaciones totales del país. De hecho, el alto crecimiento económico en 2005 y 2006 (incluyendo la revisión de crecimiento del PIB de 2005 de 4,1% a 5,9%), fue en gran medida el resultado de incrementos en las exportaciones de ese sector. Las contingencias asociadas a la actividad de la empresa podría repercutir sobre el balance de cuenta corriente y el crecimiento del PIB proyectado para CR. En el contexto internacional, las tasas de interés internacionales se espera continúen su camino ascendente, lo cual podría tener un impacto en la valuación del stock de deuda del país y, consecuentemente, del servicio asociado a ella²². En contraste con lo sucedido en los últimos tres años, no se prevé un aumento sostenido en los precios internacionales del petróleo que afecte la inflación en el país y presione el déficit en cuenta corriente. No obstante, el comportamiento de los precios internacionales del petróleo y sus derivados está sujeto a variables económicas y políticas muy complejas, y eventos inesperados en el escenario mundial podrían afectar este supuesto.
- 1.42 El escenario macroeconómico descrito supone el avance en un conjunto de reformas que el GOBCR ha definido como prioritarias: la ratificación del CAFTA-DR, la aprobación de las reformas fiscales y el incremento en el gasto público en inversión y atención a los más pobres. No obstante, existe la posibilidad que las autoridades no logren el consenso político requerido para llevar adelante la totalidad de esta agenda (ver Sección de Riesgos). Esta posibilidad podría afectar el clima para los negocios y la inversión, deteriorando las perspectivas de crecimiento económico.

²² Para un análisis detallado de los escenarios de deuda ver Anexo IV.

II. ESTRATEGIAS ANTERIORES Y CARTERA: LECCIONES PARA LA NUEVA ESTRATEGIA²³

- 2.1 El análisis se basa en un ejercicio de evaluación de la acción del Banco en el país durante el período 2002-2005, comprendiendo el año 2002 correspondiente a la EBP 1999-2002 y los primeros treinta meses de la EBP 2003-2006²⁴.
- A. Alineación de los ciclos de programación con los desafíos del país
- 2.2 La EBP para el período 2003–2006 se enmarcó en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del GOBCR, compartiendo el mismo objetivo a largo plazo de reducción de la pobreza, así como sus objetivos a mediano plazo relacionados al crecimiento sostenible liderado por aumentos en la competitividad, en el marco de los nuevos acuerdos comerciales. Para avanzar en ese marco estratégico del GOBCR, la EBP 2003-2006 se concentró en dos pilares: i) Consolidar la estabilidad macroeconómica; ii) Acelerar el desarrollo productivo.
- 2.3 La programación del período 2003-2006 resultó consistente a la problemática del país y alineada con respecto a las prioridades nacionales. No obstante, la ejecución de los apoyos programados en la EBP enfrentó algunas dificultades. El programa del Banco en el país evolucionó en su composición a lo largo del período. Una porción significativa de los préstamos originalmente programados no fueron aprobados o se retrasaron en su aprobación con respecto a los tiempos previstos en la estrategia, mientras que fueron aprobadas otras operaciones que no habían sido programadas originalmente. Esta situación responde tanto al cambio de prioridades del GOBCR como a factores de orden institucional del país. Costa Rica es un país con una tradición democrática arraigada, cuyos procesos de decisión demandan la formación de consensos y, por ende, tiempo de maduración. Esto aplica especialmente cuando se trata de la aprobación de leyes y, particularmente, en lo que respecta a la ratificación legislativa de préstamos con organizaciones internacionales
- 2.4 El Banco mantuvo una importante contribución al país mediante la cartera en ejecución, y a través de sus productos no financieros como el Diálogo de Políticas, las numerosas cooperaciones técnicas, los proyectos FOMIN, la presencia de la Corporación Interamericana de Inversiones y los pequeños proyectos de empresariado social. Las entrevistas con protagonistas del período analizado revelan un reconocimiento claro al apoyo técnico brindado por el BID en el diseño y discusión del proyecto de reforma fiscal; la implementación de la Caja Única del Tesoro; la modernización de las aduanas y del SINE, la promoción de la planificación regional y el ordenamiento del territorio; la formulación de la Estrategia de Gestión Ambiental y la Política Nacional de Recursos Hídricos. Adicionalmente, el Banco contribuyó a la

²³ Esta sección surge de un trabajo coordinado, si bien en cada caso independiente, entre la Oficina de Evaluación del Banco (OVE) y el Departamento Regional de Operaciones II (RE2). Dando respuesta a las recomendaciones del Directorio sobre ejercicios de evaluación, Costa Rica fue seleccionado como uno de los dos primeros casos piloto en los cuáles OVE y la Administración establecen un diálogo técnico anterior a la finalización del informe de OVE. Ambos equipos realizaron en forma conjunta una misión al país en febrero de 2006 para recabar información. Posteriormente generaron informes en paralelo e independientes, compartiendo información para discutir sobre la misma base de análisis.

²⁴ Si bien la EBP actualmente vigente corresponde al período 2003-2006, el período de la evaluación hizo un corte a diciembre del 2005, incorporando además el año 2002, el cual no fue incluido en la evaluación anterior realizada por OVE 1990-2001.

conceptualización de una agenda complementaria frente al DR-CAFTA, siendo protagonista de los principales temas de la agenda pública del país. Como parte de su agenda regional, el Banco apoyó al país en su participación en el Plan Puebla Panamá (PPP) y en el Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC).

B. Desafíos de ejecución de la programación y logros del período

- 2.5 **Las operaciones aprobadas por el Banco entre 2002 y 2006 sumaron US\$160 millones.** Al observar su distribución entre los pilares estratégicos, se aprecia que prácticamente el 100% de las iniciativas estuvo destinado al pilar de desarrollo productivo (Cuadro 1, Anexo I). Adicionalmente, **el Anexo I muestra algunas diferencias entre el programa de préstamos previsto para el período 2003-2006 y el que finalmente se ejecutó.** De los 6 préstamos propuestos en la EBP en el escenario bajo (ocho en el escenario alto), a la fecha se han aprobado dos operaciones por US\$126 millones. Además, se espera aprobar hacia finales de 2006 una operación de Alivio a la Pobreza Urbana (CR-0145). Adicionalmente, en este período fueron aprobados tres préstamos que no formaban parte de la programación original de la EBP por US\$34 millones. Los préstamos programados en la EBP que fueron aprobados constituyen el 32% del valor programado en el escenario bajo²⁵.
- 2.6 **Una porción importante del monto programado que no ha sido aprobado corresponde al componente sectorial del préstamo híbrido²⁶.** Dicho préstamo fue desarrollado atendiendo a la solicitud del GOBCR de agrupar diversos proyectos en una sola operación de préstamo, de forma tal de disminuir los tiempos asociados a la ratificación legislativa de las operaciones con financiamiento externo en el país.
- 2.7 Originalmente el GOBCR propuso diseñar una operación en base a un plan de reducción del déficit fiscal del orden del 1% del PIB por año. El Banco no contaba en ese entonces con un instrumento apropiado para esa solicitud (en la actualidad una posibilidad sería un Préstamo en Función de Resultados –PDL–), por lo que contrapropuso llevar a cabo un préstamo híbrido, consistente en un PBL (Préstamo de Políticas) de dos tramos y un préstamo de inversión en dos etapas. El PBL tendría como condicionalidad la reforma tributaria que el gobierno planeaba llevar a cabo y que contaba en ese entonces con el apoyo de los dos partidos mayoritarios en la Asamblea. Por su parte, el componente de inversión, “Reformas para la Competitividad e Inversión”, atendería la agenda de desafíos del país en términos de su inserción internacional y competitividad. Este apoyo constaría de cinco sub-componentes independientes: exportaciones y comercio exterior, caminos rurales, hacienda digital, educación, y ciencia y tecnología.
- 2.8 **El retraso en la aprobación de la reforma fiscal repercutió en la demora del procesamiento del resto de los proyectos contemplados en la operación híbrida, aún cuando muchos de éstos estaban técnicamente listos para ser aprobados.** Por su parte, la sucesión de cambios en el Ministerio de Hacienda (4 ministros en el período de gobierno) y en el resto del gabinete implicó diversos cambios de rumbo y demoras en la conformación del componente de inversión, finalizando en un

²⁵ Este porcentaje se eleva a 45 si se incluye la operación de Alivio a la Pobreza Urbana.

²⁶ Equivalente al 75% de todo el financiamiento en el escenario bajo, y 86% en el escenario alto.

redimensionamiento de este programa²⁷. Finalmente, pasados tres años del inicio del tratamiento de la Reforma Fiscal, el gobierno acordó con el Banco la separación del PBL y el componente de inversión.

- 2.9 En junio de 2005 el Banco aprobó el Préstamo de Competitividad (CR0156), mientras que el PBL continuó aguardando la sanción legislativa del paquete fiscal. Realizado el cambio de gobierno en mayo de 2006, las nuevas autoridades decidieron cambiar los objetivos del PBL, estableciéndolo como un posible apoyo a necesidades de financiamiento durante la transición hacia la plena ejecución de las medidas de reforma fiscal. A la fecha de elaboración de esta Estrategia, las leyes fiscales todavía no han sido aprobadas por el Congreso.
- 2.10 **De los cinco proyectos aprobados por el BID en el período de análisis, la Asamblea Legislativa aún no ha ratificado tres de ellos.** Esta situación se relaciona con una característica intrínseca a la dinámica institucional del país, la cual produce tiempos de espera de los préstamos en el Congreso superior a 15 meses. El desfase de los proyectos finalmente aprobados con respecto a los tiempos originalmente previstos, sumado a la no concreción del PBL fiscal, impiden realizar un análisis completo de los indicadores de desempeño incluidos en la EBP 2003-2006. No obstante, la EBP 2003-2006 contaba con una serie de indicadores relacionados con objetivos del país ligados a posibles operaciones del Banco. OVE llevó a cabo una evaluación selectiva de algunos de estos indicadores, los cuáles se presentan en el cuadro 2 del Anexo I. El análisis de dicho cuadro muestra que el país ha alcanzado las metas propuestas en algunos de esos indicadores, especialmente aquellos relacionados con la actividad económica (PIB, exportaciones). En relación a los desafíos fiscales, del lado del gasto el país ha alcanzado los objetivos de reducción del déficit. Sin embargo, en cuanto a los ingresos las mejoras han sido mínimas, a pesar de un importante aumento de la recaudación de aduanas en 2005 y lo que va de 2006, gracias a la implementación del sistema TICA (con apoyo del Banco). Por su parte, las acciones para la reducción de la pobreza no han alcanzado las metas previstas.
- 2.11 **En relación a otros productos del Banco, es evidente la importancia de las Cooperaciones Técnicas en Costa Rica comparado con otros países de ingreso medio en la región²⁸.** Esto indica que el bajo nivel de recursos otorgados al país a través de préstamos no ha limitado su acceso a recursos no-reembolsables. Sin embargo, menos del 50% de las CTs llevadas a cabo en el período estuvieron concentradas en el apoyo a posibles préstamos (11 de 32 operaciones con un valor de US\$5 millones) y la mayoría de las mismas apoyó el área estratégica II de la EBP - acelerar el desarrollo productivo - (28 de 32 operaciones).
- 2.12 **Por su parte, el FOMIN desempeñó un importante papel en Costa Rica.** Las aprobaciones llegaron a un valor de US\$11,6 millones en 16 operaciones. La cartera

²⁷ Se eliminaron los sub-componentes de Hacienda Digital (traspasado al BCIE) y Educación y se aumentó la contrapartida local disminuyendo el monto del financiamiento original a cargo del Banco.

²⁸ Costa Rica cuenta con uno de los ratios más altos de CTs/Préstamos comparado con países de ingresos similares en la región. Si bien Costa Rica no tiene acceso al Fondo de Operaciones Especiales (FOE) para países de bajo ingreso per cápita y alto endeudamiento, el alto número de CTs pudo ser financiado en su mayor parte con fondos especiales (Trust Funds).

FOMIN giró, al igual que las CTs, en torno al área estratégica II de la EBP. Algunas de las áreas abordadas fueron el fortalecimiento del Consejo Nacional de Concesiones, producción limpia, el impulso a la industria de factoraje, el programa de empresariedad dinámica, entre otras.

- 2.13 **El Departamento del Sector Privado (PRI) actualmente no cuenta con operaciones en ejecución.** Varias iniciativas del PRI en el sector de transportes no han podido avanzar debido a los retrasos en la estructuración de concesiones. Además, las restricciones existentes en el Banco hasta agosto de 2006 impedían al PRI explorar posibilidades de negocios en sectores liderados estrictamente por el sector privado.
- 2.14 Por su parte, **la Corporación Interamericana de Inversiones (CII)** aprobó cinco operaciones por un monto US\$23,9 millones, predominando los apoyos a instituciones financieras. Además, la CII ha invertido en tres fondos de inversión de carácter regional-centroamericano, de los cuales Costa Rica se ha beneficiado con cinco operaciones, por un total de US\$1,5 millones, en sectores tales como el industrial, software, agroindustria y servicios financieros. Por último 3 pequeños proyectos del **Programa de Empresariado Social** totalizaron US\$1,8 millones, destacándose su apoyo en la producción orgánica, la expansión del micro-crédito y la expansión de servicios de crédito para microempresarios rurales.
- 2.15 **Con respecto a la ejecución de la cartera durante el período analizado, la mayoría de los proyectos demandó un tiempo prolongado en cumplir condiciones para el inicio de desembolsos.** Esto se relaciona con las demoras de la Asamblea Legislativa para ratificar los préstamos, el limitado espacio fiscal, algunos problemas con licitaciones y de contratación administrativa, controles previos de la Contraloría General, y ciertas debilidades para el funcionamiento de algunas unidades ejecutoras.
- 2.16 El Banco ha promovido, a solicitud del país, una política de instalación de las **unidades ejecutoras** como parte de las estructuras permanente de la agencia estatal a cargo del proyecto. Esto, si bien es positivo para el fortalecimiento del Estado, en ocasiones de cambio político o debilitamiento de la prioridad del programa en la agenda del sector, ha repercutido en atrasos significativos en la ejecución del proyecto.
- C. Lecciones aprendidas y recomendaciones
- 2.17 **Durante el período 2002-2005 la asistencia del Banco estuvo alineada con los objetivos y fue relevante a las prioridades nacionales, no obstante la eficacia de su ejecución enfrentó diversos desafíos.** El Banco estuvo presente en la agenda relacionada con la Reforma Fiscal y el DR-CAFTA, y fue relevante y eficaz en temas puntuales sectoriales a través de proyectos de inversión en educación, salud, medio ambiente, y energía. Sin embargo, el grueso de la ayuda financiera al país (préstamos) formulados en la EBP no pudo ser desplegada.
- 2.18 **La conformación de futuros escenarios de préstamos en el país deberá contar con la flexibilidad necesaria para atender al cambio de prioridades del Gobierno y a la dinámica institucional del país.** Esto implica constituir un escenario base de

préstamos con las prioridades más inmediatas y estratégicas del gobierno, conformando un escenario alto con operaciones que requieren mayor análisis.

- 2.19 **La ratificación de los préstamos por el Congreso costarricense requiere un período de tiempo que, eventualmente, puede afectar la alineación de los mismos con la agenda política del gobierno**²⁹. El diseño de nuevas operaciones deberá contemplar un profundo análisis de los riesgos políticos asociados a la dinámica institucional del país, en especial si se trata de programas cuya condicionalidad implica la aprobación de una ley o el avance en reformas institucionales complejas.
- 2.20 Otras recomendaciones para lograr una mejor intervención del Banco en las condiciones institucionales señaladas incluyen: i) asegurar que existe un consenso político amplio antes de embarcarse en operaciones de préstamo que requieran la aprobación de leyes; ii) evaluar cuando sea posible y/o pertinente la posibilidad de generar instrumentos sin garantía soberana que no requieran el paso por el Congreso; iii) diversificar los apoyos del Banco de forma tal de mitigar el riesgo político asociado a las operaciones, tanto en su dimensión como en su atención a sectores específicos; iv) considerar los ciclos políticos del país, evitando la aprobación de nuevas operaciones en la última etapa de gobierno.
- 2.21 **Hacia futuro será necesario analizar cuidadosamente el espacio fiscal para el Banco y otorgar al país alternativas de financiamiento sustentadas en el enfoque programático que auspicia el NMF.** El Programa Híbrido constituyó una contrapropuesta del Banco a una demanda del GOBCR para la cual no se contaba en ese entonces con un instrumento adecuado. El Banco deberá extremar los esfuerzos para alinear sus intervenciones con los temas prioritarios para la administración, potenciando la utilización de toda la gama de productos que ofrece el NMF.
- 2.22 **Existe un consenso generalizado sobre la prioridad del sector infraestructura (electricidad, carreteras, puertos, entre otros) en la agenda de desarrollo del país.** Dicho sector habilitaría la posibilidad de estructurar operaciones sin garantía soberana (incluyendo la participación del PRI), no requiriéndose en esos casos la ratificación de la Asamblea Legislativa.
- 2.23 **La Asamblea Legislativa costarricense asigna un peso importante a la vinculación de la solicitud de recursos de endeudamiento con la definición de beneficios tangibles para el conjunto de la sociedad o del sector en cuestión.** Esto impacta sobre la probabilidad de apoyo de los PBLs en el país, en los cuales la definición del impacto esperado en ocasiones puede implicar un horizonte de mediano plazo. Por eso, en caso de embarcarse en el diseño de Préstamo de Políticas (PBLs), sería recomendable: (i) ligar los recursos de éstos a reformas de política que tengan una traducción a beneficios tangibles en el corto plazo; (ii) extremar el sentido de oportunidad para su diseño y propuesta al país, lo cual está ligado al horizonte político que establezca el gobierno para las reformas en cuestión; y (iii) alinearse con reformas

²⁹ Actualmente existe una reforma al reglamento de la Asamblea, por lo cual ciertas leyes pueden pasar por una “vía rápida” en el Congreso. Sin embargo, esto no rige aún para la totalidad de las discusiones parlamentarias (no se aplica a la contratación de tratados comerciales y préstamos externos).

ya aprobadas, de forma tal de minimizar la imagen de condicionamiento que genera la alineación de estos programas con leyes futuras.

- 2.24 **Respecto a los largos períodos para el inicio de la ejecución de los proyectos, la etapa de diseño de los mismos debería promover el logro de todas las condiciones para desembolso que puedan ser alcanzadas previo a la aprobación de la operación.** El resto de las condiciones, que en ocasiones dependen del propio diseño y dinámica institucional del país, deberá monitorearse asiduamente para garantizar la correcta información en todas las instancias. Esto aplica especialmente para el CONAFIN, en tanto espacio de análisis previo de la viabilidad y conveniencia de las operaciones con financiamiento externo en el país³⁰.
- 2.25 **Aprovechando la capacidad fiduciaria de Costa Rica, el Banco debería migrar progresivamente la gestión de los proyectos a los sistemas del país.** Esto permitiría también aumentar las probabilidades de éxito en la implementación de proyectos, generando una mayor apropiación de las operaciones. Ligado a esto, el montaje de unidades ejecutoras sobre la estructura permanente del Estado deberá asegurar el apoyo político y las capacidades técnicas necesarias para su correcto funcionamiento.
- 2.26 **El PRI no ha alcanzado todo su potencial en Costa Rica.** El proyecto de ley de concesiones, en proceso de ser aprobado al momento de formulación de esta estrategia, podría mejorar el panorama para concesiones en el futuro próximo y fomentar la participación de esta ventanilla del Banco en nuevos campos. Adicionalmente, deberán explorarse otras modalidades de asociación público-privado en las cuales el Banco pueda participar (por ejemplo en servicios públicos). A partir de la ampliación del mandato sectorial y de clientes del sector privado, la remoción de diversas restricciones sectoriales para el financiamiento del PRI abre un espacio de oportunidades para actividades en los sectores con mayor potencial de expansión en la economía costarricense durante los próximos años (turismo, financiero, biocombustibles, entre otros).
- 2.27 **La evaluación de la intervención del Banco debería considerar un plazo mayor a un gobierno,** ya que la experiencia muestra que las estrategias se traslapan y los períodos de ejecución superan a una administración.

³⁰ El MH y MIDEPLAN trabajan en la reestructuración del CONAFIN sobre la base de la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública, cuyo desarrollo apoya el PRODEV.

III. ESTRATEGIA DE PAÍS CON COSTA RICA, 2006-2010

A. Objetivos y Enfoque Estratégico

- 3.1 **La EBP tiene como objetivo general contribuir a profundizar el crecimiento económico y el progreso social en Costa Rica.** Con vistas a este objetivo se definen tres ámbitos estratégicos de intervención relacionados con los desafíos de política y las prioridades del GOBCR desarrollados en la sección I: a) Fortalecimiento del marco macroeconómico y de gestión del gasto público; b) Profundización del modelo de crecimiento e inserción internacional; c) Generación de oportunidades para un crecimiento económico inclusivo. El avance en los objetivos señalados dependerá de un conjunto de acciones que conforman el **enfoque estratégico** del Banco en el país:
- 3.2 **Establecer un diálogo de políticas de carácter permanente, apoyado en un gran conocimiento técnico por parte del Banco de sus áreas de intervención en el país.** La efectiva realización de las opciones de intervención consignadas en la EBP dependerá, en parte, de la capacidad del Banco para aportar valor añadido técnico a su contribución financiera. Dicho valor no financiero, por su parte, será central para lograr el apoyo de diversas instancias institucionales que actualmente participan en la decisión sobre los préstamos del Banco (CONAFIN, Congreso).
- 3.3 **Promover la utilización de nuevos instrumentos de préstamo adecuados a las demandas y necesidades del país.** El GOBCR ha manifestado al Banco su preferencia general por instrumentos de inversión ligados a sectores de alta prioridad para el país (infraestructura, competitividad, sector social). En algunos casos, este tipo de apoyo podría orientarse hacia modalidades beneficiadas por una clara definición de objetivos y capacidad de ejecución de las contrapartes (CCLIPs, PDLs). Bajo esta modalidad el Banco requiere una sola ratificación legislativa por el total de la línea de crédito al inicio del programa. Por último, este instrumento disminuye el costo para el país del pago de comisiones de compromiso, ajustando el monto del financiamiento a disposición del prestatario a las necesidades de cada fase de inversión. **Además, existen condiciones para explorar la posible utilización de operaciones sin garantía soberana con el sector público y privado,** apoyadas en instituciones sólidas desde el punto de vista financiero y de su marco de políticas.
- 3.4 **Orientar los recursos de Cooperación Técnica hacia las prioridades del país apoyadas por la EBP.** Históricamente el Banco ha volcado en Costa Rica una amplia gama de **productos no financieros y cooperaciones técnicas.** Este tipo de apoyos deberá ser utilizado en el futuro de una manera más estratégica, concentrando los recursos en aquellas áreas donde la contribución técnica del Banco sea más relevante para el logro de los objetivos del país en el sector.
- 3.5 **Transferir progresivamente responsabilidades hacia los sistemas fiduciarios del país.** La reducción de los costos de transacción de las operaciones del Banco podría beneficiarse de la utilización de los sistemas nacionales de compras y contrataciones y de control de las operaciones. Con este objetivo la EBP plantea un conjunto de acciones para avanzar en la dirección señalada.

3.6 **Fortalecer la actividad de las distintas ventanillas del Banco destinadas al Sector Privado.** La EBP incorpora en cada una de las áreas de intervención diversas líneas de trabajo con el Sector Privado consignadas en los Lineamientos Estratégicos de Apoyo al Sector Privado (Anexo VI), aprobados por el Banco en Agosto 2006. El nuevo mandato del Banco en relación al Sector Privado permite tener una mirada más amplia en esta actividad. Esto amplía el potencial de apoyo del Banco a sectores no tradicionales. En esa línea, los lineamientos identifican como sectores prioritarios de asistencia al sector privado el sector infraestructura; financiero; agronegocios; turismo sostenible y vivienda. No obstante, el aprovechamiento de estas oportunidades requerirá de una mayor coordinación entre el PRI, la CII y el FOMIN en su relacionamiento con los sectores productivos del país. La existencia de una oficina regional de la CII en CR aporta la presencia física necesaria para facilitar dicha tarea.

3.7 Las próximas secciones desarrollan los espacios estratégicos de intervención desde una perspectiva integral al grupo BID, incorporando posibles instancias de apoyo financiero y no financiero, tanto para el GOBCR como para el sector privado del país.

1. Fortalecimiento del marco macroeconómico y de gestión del gasto público

3.8 La aceleración del crecimiento y el progreso social en Costa Rica requieren enfrentar la vulnerabilidad fiscal del país (déficit, pérdidas del BCCR y deuda pública) y las presiones inflacionarias. La reducción de estos desequilibrios permitirá al país aumentar los recursos dirigidos hacia la inversión y el gasto social, liberando recursos destinados al servicio de la deuda. Las autoridades han manifestado su intención de complementar la reforma fiscal destinada a aumentar los ingresos tributarios con medidas para una mayor eficacia y eficiencia del gasto público. Las posibles contribuciones del Banco se concentran en los siguientes temas:

3.9 **Desarrollo de capacidades para la gestión del gasto público.** En la actualidad el Programa PRODEV apoya al Ministerio de Hacienda mediante una CT destinada a fortalecer al **sistema nacional de inversión pública** y a diseñar un modelo de **gestión por resultados**. Esta CT producirá un Plan de Acción que podría recibir apoyo adicional a través de la facilidad PRODEV. Además, el GOBCR ha solicitado al BID y al Banco Mundial un estudio que analice en profundidad la capacidad de formulación, ejecución, monitoreo y evaluación del gasto público en el país (**Public Expenditure Review**), con especial énfasis en el análisis de sectores de alta prioridad para el gobierno (infraestructura, educación, entre otros). Este análisis podría servir de base a una futura operación de apoyo a la mejora de la efectividad y eficiencia del gasto. También se propone la asistencia técnica en la formulación de una **estrategia de gestión del riesgo fiscal frente a desastres naturales**, incluyendo la gestión física de los acervos públicos y la gestión financiera (fondos de reserva, deuda contingente y seguros) para cubrir costos de las obligaciones contingentes.

3.10 **Apoyo a la implementación de la reforma fiscal y la formulación de escenarios macroeconómicos.** El horizonte de implementación y de realización de los recursos asociados a las medidas de reforma dependerá de la secuencia de aprobación de las mismas y, concretamente, de su arquitectura final luego de ser debatidas en la

Asamblea Legislativa. Esto implica que, en el camino hacia la plena realización de la reforma fiscal (2008, 2009), el Gobierno podría enfrentar necesidades de financiamiento originadas en el vencimiento de bonos de deuda externa. Esta posibilidad sería aún más factible si, no obstante no haber realizado la totalidad de los recursos de la reforma, el Gobierno avanza con el aumento de inversiones en sectores prioritarios y/o con el proceso de capitalización del BCCR³¹. En este marco, el Banco podría eventualmente apoyar al país con recursos de libre disposición, a través de un PBL que tenga como matriz de políticas las leyes de reforma fiscal para ese momento ya aprobadas –en proceso de implementación³². Por su parte, el Banco está trabajando en el diseño de un **modelo de consistencia macroeconómica y de análisis de sostenibilidad de deuda**. Estos instrumentos contribuirán a un mejor dimensionamiento de los efectos agregados de determinadas políticas y resultados fiscales llevados a cabo por el GOBCR, en el marco de diversas variables de contexto internacional (tasas de interés, precio del petróleo, economía de EEUU, entre otros).

2. Profundización del modelo de crecimiento e inserción internacional

- 3.11 Costa Rica ha optado por la apertura a los mercados externos y la atracción de IED como estrategia de crecimiento mucho antes del surgimiento del DR-CAFTA. Sin embargo, dicho tratado y otras negociaciones en marcha (UE, MCCA) abren la posibilidad de potenciar los factores distintivos del modelo costarricense de crecimiento y, al mismo tiempo, marcan la necesidad de actuar sobre las debilidades aún presentes. El diagnóstico plantea una agenda de políticas transversales y sectoriales destinada a fortalecer los encadenamientos entre los sectores más dinámicos de la economía costarricense y el resto del sistema productivo, especialmente las PYMES. El Banco puede contribuir a estos objetivos a través de los siguientes espacios de intervención:
- 3.12 **Apoyo al Plan de Desarrollo de Infraestructura.** El GOBCR se ha puesto como objetivo revitalizar y ampliar la infraestructura del país, coincidiendo con diversos análisis que diagnostican el déficit en esta área como uno de los principales obstáculos a la profundización del crecimiento y la apertura hacia el exterior de Costa Rica³³. El Banco tiene una probada experiencia en el diseño y la ejecución de operaciones en el **sector energético** en Costa Rica y a nivel regional, la cual ha sustentado una fructífera relación de trabajo e intercambio de experiencias con el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)³⁴. En los próximos años el Banco continuará dicha avenida de apoyo al país a través de una **Línea Condicional de Crédito (CCLIP)** que permita relacionar las inversiones del sector eléctrico con resultados específicos en términos de generación eléctrica. Bajo esta modalidad se podrían analizar en el futuro instrumentos

³¹ El GOBCR ha señalado su intención de destinar una porción de los recursos generados a través de las medidas de reforma fiscal a esta finalidad, por medio del traspaso de las pérdidas del BCCR al Gobierno Central.

³² El GOBCR ha manifestado su intención de solicitar a la Asamblea una nueva autorización para la emisión de bonos de deuda externa, la cual vence en 2008, pero cuyo monto aprobado de emisión ya fue utilizado en su totalidad en 2002. Durante la transición hacia esta nueva aprobación el Banco podría atender las necesidades de financiamiento más inmediatas.

³³ Documento de Diálogo de Políticas (BID, 2006); Investment Climate Assesment (BM/BID, 2006); Lineamientos de Apoyo al Sector Privado, (BID, 2006); Programa Estado de la Nación (2005) y Programa de Gobierno 2006-2010.

³⁴ Recientemente finalizó la ejecución el Proyecto Desarrollo Eléctrico III (CR-0036). Además, Costa Rica es sede regional del Sistema Integrado de Interconexión de América Central (SIEPAC) (CA-007).

de asistencia al país en moneda local y/o a través de garantías parciales de crédito. Por su parte, las ventanillas del sector privado del Banco están en condiciones de financiar otros proyectos de generación eléctrica eventualmente mediante operaciones sin garantía soberana con el ICE. Esto último incluye el proyecto hidroeléctrico Veraguas –actualmente en etapa de exploración–, para el cual el Banco está ejecutando una CT por US\$1,5 millones. Actualmente se encuentra en discusión un proyecto que amplía las facultades de endeudamiento del ICE, a partir del cual podrían potenciarse muchas de las propuestas señaladas. Por su parte, el Departamento del Sector Privado está en contacto con compañías interesadas en la licitación de plantas eólicas hasta una capacidad máxima de 60-MW, a través del modelo “Build-Operate-Transfer – BOT”.

- 3.13 En cuanto al desarrollo de **infraestructura vial**, en la actualidad el Banco está apoyando al país en el **fortalecimiento del Consejo Nacional de Concesiones** a través de un proyecto FOMIN. Este paso es vital de cara al éxito del programa de concesiones viales, en el cual el Banco podría contribuir con **financiamiento a través de la ventanilla privada a los concesionarios**. El Banco podría apoyar el **mantenimiento y rehabilitación de carreteras mediante un apoyo al plan de inversiones del CONAVI**, a través de la modalidad multifase (ejecución en tres fases por un período total de 10 años). También podría participar de un conglomerado de instituciones que incluye al BCIE y la CAF para el financiamiento del Corredor Atlántico. Por su parte, el Departamento del Sector Privado (PRI) del Banco está analizando su posible participación en la concesión de San José-Cartago, las autopistas Radial Heredia y el Anillo Periférico. Adicionalmente, el BID está trabajando con el BCIE en la preparación de un estudio de factibilidad para un proyecto de carga ferroviaria. El **desarrollo de puertos** constituye un eje central a la competitividad del país debido al déficit de capacidad física y sus altos costos. El Banco podría participar del programa de inversiones para el desarrollo de Puerto Limón como parte del consorcio inversor público-privado
- 3.14 La conciliación de los objetivos de desarrollo y sostenibilidad ambiental del país requiere de una adecuada gestión de los recursos hídricos. El Banco ha contribuido a la formulación de una Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, la cual postula la **expansión de la red de alcantarillado y el tratamiento de las aguas residuales** como uno de los principales objetivos³⁵. Esta estrategia propone promover iniciativas que minimicen el impacto fiscal y atraigan inversionistas privados locales e internacionales, y en lo posible hagan uso del mercado de capitales local (emisión de bonos u otro tipo de deuda). En esta línea, el Banco está trabajando en una operación destinada a apoyar la inversión en servicios públicos de la provincia de Heredia (CR-0149), pensada en principio como una operación sin garantía soberana³⁶. Adicionalmente, se está explorando la posibilidad de desarrollar mecanismos financiero en conjunto con el BNCR que permitan financiar obras municipales.
- 3.15 **Mejora de la competitividad y promoción de encadenamientos productivos.** El Banco aprobó en junio de 2005 una operación de **Apoyo a las Reformas para la**

³⁵ En la actualidad ese apoyo continúa con el diseño de un Plan Nacional de Gestión de Recursos Hídricos.

³⁶ Desarrollada por un equipo conjunto del Departamento del Sector Privado y el Departamento Regional de Operaciones II.

Competitividad (CR-0156) por US\$116 millones³⁷. Este programa, previa ratificación legislativa, sería ejecutado enteramente por la presente administración. Por su parte, el Banco continuará apoyando en el país el **fortalecimiento de la capacidad negociadora y de implementación de acuerdos comerciales**, a través de los diferentes instrumentos financieros y no financieros.

- 3.16 En relación al **financiamiento productivo**, el Banco podría apoyar al sector con diversos instrumentos destinados a incrementar el acceso de los pequeños y medianos exportadores a través de sus distintas ventanillas (FOMIN, PRI, CII), en el marco de su alineamiento con la iniciativa **Construyendo Oportunidades para la Mayoría**³⁸. Entre los posibles instrumentos se encuentra la creación de **fondos de capital de riesgo** para el financiamiento del sector productivo y la incubación de empresas (FOMIN), en particular de la innovación tecnológica de las PYMES. Por su parte, el **Departamento del Sector Privado (PRI)** puede contribuir mediante líneas de crédito bajo una Facilidad de Comercio Exterior y en el apoyo al desarrollo del mercado privado accionario para PYMES. Adicionalmente, el FOMIN y la CII continuarán con los esfuerzos de desarrollo de nuevos instrumentos financieros como “leasing” y “factoring”. También existe interés por parte de BNCR en tercerizar la cartera de microcréditos hacia una nueva empresa bajo su control, en la cual la CII y/o el FOMIN podrían participar con financiamiento y capital. El Programa de Reformas para la Competitividad (CR-0156) cuenta con un componente destinado a promover el **financiamiento de procesos de innovación tecnológica** en las empresas. El Banco podría complementar esta línea de apoyo con una contribución a la elaboración de una Estrategia Nacional de Innovación³⁹.
- 3.17 **Disminución de las brechas regionales para el desarrollo y apoyo al turismo sostenible.** La incorporación al proceso económico de las regiones (especialmente las de frontera) requiere promover procesos de planificación estratégica, atracción de inversiones con perfil regional y creación de capacidades empresariales locales. El país cuenta con dos proyectos en esta línea aprobados en 2004 y 2005, todavía pendientes de ratificación legislativa (Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional del Río Sixaola -CR0150- y Desarrollo Sostenible de la Región Huetar Atlántica -CR0157-). El apoyo a las regiones podría complementarse con una operación del mismo tipo destinada a las regiones de Chorotega, Huetar Norte Pacífico Central y Brunca. Esta intervención complementaría un proyecto de promoción del Turismo en Áreas Protegidas (CR-L1001) aprobado en diciembre de 2006. Por su parte, los **Lineamientos Estratégicos del Sector Privado** identifican el turismo sostenible como uno de los sectores prioritarios en razón del potencial de crecimiento y la escasa participación del sector financiero en el financiamiento al sector (actualmente representa menos del 1,9% de la cartera de préstamos). El PRI se encuentra abocado en identificar inversiones relacionadas con el sector hotelero. Por su parte, el FOMIN continuará apoyando la diversificación de la oferta y la mejora de los servicios turísticos, la homogenización de estándares para la certificación de servicios

³⁷ Este préstamo cuenta con tres componentes: i) Apoyo al Comercio Exterior; ii) Rehabilitación de Caminos Rurales; iii) Ciencia y Tecnología.

³⁸ Construyendo Oportunidades para la Mayoría (BID, 2006). www.iadb.org/bop

³⁹ El Banco cuenta con el Fondo Coreano de Apoyo a la Tecnología y la Innovación que podría apoyar esta iniciativa.

ecoturismo, y el diseño de nuevos productos turísticos no tradicionales. Adicionalmente, se seguirá trabajando con las entidades gremiales turísticas para diversificar sus productos, elevar la calidad de sus servicios y fomentar la vinculación de los distintos actores dentro de la cadena de la industria

- 3.18 **Aumento de la capacidad de gestión ambiental.** La profundización del modelo de crecimiento implica el fortalecimiento de la agenda medio ambiental del país. Costa Rica cuenta con una ambiciosa agenda en este sector, la cual está siendo apoyada por el Banco a través de diversas cooperaciones técnicas, incluyendo una destinada a analizar los principales desafíos institucionales y técnicos del MINAE⁴⁰. Dicha CT diagnosticó un conjunto de desafíos de reorganización e inversión que el Banco podría apoyar a través de una operación específica.

3. Generación de oportunidades para un crecimiento económico inclusivo

- 3.19 El GOBCR tiene como prioridad estratégica reducir la brecha de oportunidades y la tasa de pobreza en al menos 4% en los próximos cuatro años (Programa de Gobierno 2006-2010). Dentro de las prioridades de política definidas por el GOBCR para llevar a cabo este objetivo se destacan: la mejora de las condiciones del entorno físico que alberga altos niveles de pobreza en el país (vivienda, infraestructura básica), la creación de una Red de Protección Social, y la expansión de la educación secundaria como vector de inclusión de los sectores más pobres y apoyo a la estrategia de crecimiento. El Banco impulsa gran parte de estas políticas en la región a través de la iniciativa **Construyendo Oportunidades para la Mayoría**. Se propone contribuir a los objetivos del Gobierno en las siguientes áreas:
- 3.20 **Promoción del acceso a los mercados de vivienda de los sectores más pobres.** El Banco espera aprobar hacia finales de 2006 una operación destinada a mejorar las condiciones de entorno de los centros urbanos con alta incidencia de pobreza (CR-0145). Dicha operación, combinada con otro proyecto en marcha sobre Catastro y Registro (CR-0134), puede constituir la base de un proceso de creación de capacidades de acceso al mercado de vivienda de los sectores más pobres (mejoramiento de servicios básicos, titularización, acceso a líneas de crédito, entre otros). Por su parte, los **Lineamientos Estratégicos del Sector Privado** identifican posibles operaciones sin garantía soberana con el BNCR y con Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) para canalizar recursos hacia proyectos productivos en sectores dinámicos (infraestructura turística, innovación tecnológica y vivienda) y desarrollar el mercado de securitización de hipotecas a través de la *Sociedad Titularizadora Centroamericana* (empresa formada por BNCR y BNHVI).
- 3.21 **Apoyo a la puesta en marcha de una Red de Protección Social.** Uno de los ejes centrales de la política social del GOBCR será el lanzamiento de un plan de apoyo a familias en condición de pobreza crónica. Las autoridades han definido un programa de **transferencias condicionadas** y otras medidas para asegurar el acceso preferente a

⁴⁰ Las otras CTs corresponden a: a) Apoyo a la Formulación de una Estrategia Nacional de Medio Ambiente; b) Manejo de Recursos Hídricos; c) Planeamiento Estratégico del Desarrollo Sostenible de Regiones.

servicios sociales y de formación laboral⁴¹. El programa incluiría transferencias condicionadas para incentivar la asistencia y graduación de la escuela secundaria, así como la atención integral y la estimulación temprana de los niños. El Banco cuenta con una vasta experiencia en este tema, sustentada en el apoyo técnico y financiero a procesos similares en varios países de la región, el cual pone a disposición de Costa Rica. Una alternativa estaría dada por una operación de apoyo a la expansión de la oferta de servicios sociales, de forma tal de aumentar la capacidad de respuesta frente a la mayor demanda asociada al programa de transferencias condicionadas.

- 3.22 **Aumento del acceso y relevancia de la educación secundaria y la formación laboral.** La universalización de la educación secundaria constituye un vector funcional al crecimiento económico del país y a la inclusión social. El GOBCR avanzará hacia este objetivo mediante el aumento de la inversión en educación combinado con el programa de transferencias condicionadas para permanecer en la escuela. El Banco puede contribuir a fortalecer la eficiencia interna del sector educativo secundario y su impacto externo entendido como capacidad de vinculación con el mundo laboral. Dicha intervención garantizaría mejores condiciones de oferta para la implementación del programa de transferencias condicionadas y prepararía el terreno de cara a la universalización de la educación secundaria en el país. Esto podría ser complementado con una reorientación y modernización del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), acercando su oferta de formación a las demandas de las empresas.

B. Implementación de la Estrategia

1. Escenarios de Préstamos

- 3.23 La presente estrategia procura una máxima alineación con las prioridades del GOBCR, el espacio fiscal disponible para proyectos de inversión pública en el país y la estrategia de endeudamiento a futuro de las autoridades de gobierno. En base a los parámetros mencionados, **la EBP presenta un Escenario Base de préstamos que coincide con el Programa de Trabajo 2006-2008, cuyas operaciones** tienen carácter de alta prioridad para el GOBCR y podrían ser aprobadas bajo la actual situación fiscal. En diciembre de 2006 se aprobaron dos operaciones por un total de US\$70 millones (Alivio a la Pobreza Urbana y Turismo en Áreas Protegidas) programadas en el ciclo estratégico anterior y confirmadas por la actual administración. El Programa Operativo 2007 involucra dos operaciones por un total por US\$262 millones, incluyendo un primer préstamo -US\$250 millones-, correspondiente a la primera fase de una Línea de Crédito (CCLIP) de apoyo al ICE por un total US\$500 millones⁴². Esta operación está contemplada en el plan de inversiones con financiamiento externo estimado por el ICE⁴³. La segunda operación se trata de un proyecto de

⁴¹ En julio 2006 se lanzó un programa piloto de transferencias monetarias condicionadas a la asistencia a la secundaria, lo cual demuestra el compromiso de las nuevas autoridades hacia este tipo de intervenciones.

⁴² El Banco históricamente ha apoyado al ICE en sus planes de inversión (Programas de Desarrollo Eléctrico I, II y III). Esto explica la presencia, aproximadamente cada dos períodos estratégicos, de una operación de este tipo.

⁴³ El plan de inversiones del ICE a financiarse con fuentes externas contempla US\$ 110 millones promedio por año entre 2007-2010 y US\$220 millones al año entre 2011-2014. En ambos casos las inversiones estimadas para el financiamiento externo exceden holgadamente la porción que cubriría el CCLIP del Banco.

fortalecimiento del MINAE (US\$12 millones) solicitado por la nueva administración al inicio del período de Gobierno. Por último, en el año 2008 podría avanzarse en la aprobación de una operación global de apoyo al desarrollo de las regiones Chorotega, Huetar Norte, Pacífico y Brunca, la cual completaría la línea de apoyo regional que actualmente cubre las regiones de Huetar Atlántica y Sixaola (pendientes de ratificación legislativa). La posibilidad de aprobación de esta operación en 2008 estaría relacionada con la ratificación parlamentaria y la obtención de elegibilidad de desembolsos de dichos proyectos.

- 3.24 La cartera en ejecución (incluyendo las operaciones pendientes de ratificación), las dos operaciones a ser tratadas por el Directorio del Banco en diciembre 2006 y los proyectos comprendidos en el Escenario Base generarían un programa de desembolsos para el período 2006-2010⁴⁴ estimado en US\$304 millones (Cuadro3), levemente por encima de los desembolsos efectuados en el período estratégico anterior (US\$275 millones). La estimación del financiamiento total del Banco al país bajo el escenario base está alineada con el espacio fiscal global del sector público costarricense proyectado en base a las perspectivas macroeconómicas señaladas en la Sección I. En relación con la dinámica de flujos financieros (Cuadro3), el escenario base produciría una situación de flujos netos negativos en 2006 y 2007, levemente positivos en 2008 y aumentando moderadamente 2009.

| Cuadro3: FLUJOS NETOS ESCENARIO BASE PRESTAMOS CON GARANTIA SOBERANA | | | | | | | | |
|--|--------------|---------------|----------------|-----------------|-----------------|---------------|----------------|----------------|
| Categorías | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007p | 2008p | 2009p | 2010p |
| Desembolsos | | | | | | | | |
| Cartera | 88,4 | 100,2 | 41,6 | 30,894 | 57,328 | 53,140 | 48,439 | 51,597 |
| Pipeline | - | - | - | - | - | 39,800 | 75,150 | 101,950 |
| Total | 88,4 | 100,2 | 41,6 | 30,894 | 57,328 | 92,940 | 123,589 | 153,547 |
| Pago de Principal | 93,0 | 110,2 | 208,9* | 41,200 | 82,500 | 84,400 | 84,500 | 83,900 |
| Flujo Neto de Préstamos | (4,6) | (10,0) | (167,3) | (10,306) | (25,172) | 8,540 | 39,089 | 69,647 |

Fuentes: 1) Proyecciones de Desembolso de COR/CCR y Sede; y

2) Debt Service Projections Report on Approved Balances, Finance Department.

*cancelación anticipada por parte del ICE de un préstamo de apoyo al desarrollo del sector eléctrico.

- 3.25 **El pasaje del escenario base a un escenario alto de préstamos estará asociado, en primer lugar, a la generación de un mayor espacio fiscal para la realización de inversiones prioritarias para el país,** en forma consistente con los objetivos de sostenibilidad de deuda que el GOBCR ha fijado⁴⁵. Las proyecciones macroeconómicas realizadas por el Banco estiman que el espacio fiscal destinado a la inversión pública podría incrementarse a través de la promulgación de las leyes de reforma fiscal⁴⁶. No obstante, las medidas para el incremento de los ingresos tendrían un impacto de relevancia en las cuentas fiscales a partir de 2008. En esa línea, las

⁴⁴ Incluye operaciones al 31 de diciembre de 2009.

⁴⁵ El Ministro de Hacienda ha señalado, en su informe al Congreso de agosto 2006, que el espacio para nuevas inversiones con financiamiento externo deberá ser consistente con la política de mantenimiento o disminución del nivel actual de deuda pública del país (56% sobre el PIB).

⁴⁶ Dichas estimaciones son consistentes con el mantenimiento de un nivel de superávit primario tal que permita una progresiva disminución de la deuda pública hacia niveles más sostenibles (Anexo IV).

posibles líneas de trabajo para la conformación de un escenario alto de préstamos han sido pensadas de tal forma que recién comenzarían a desarrollarse a partir de ese año. En ese momento, el Banco y el GOBCR, en el marco de una revisión de medio término de la EBP, analizarán el estado de las cuentas fiscales y las posibilidades de expansión de la cuenta de inversión ligada a nuevos apoyos del Banco. Algunos indicadores a considerar -tomados individualmente- para determinar el paso a un escenario alto, incluyen: i) el avance de las medidas de mejora fiscal y su traducción hacia un incremento en los niveles de recaudación; ii) el avance hacia el logro de un nivel de superávit primario que, conjuntamente con los valores vigentes de crecimiento del PIB y de la tasa de interés, permitan un mejor nivel de sustentabilidad de deuda; y iii) el progreso en la disminución de los niveles de deuda pública de acuerdo a las meta consignada en la matriz de la EBP (50% /PIB en 2010). **En segundo término, como ya fue señalado, la aprobación de nuevas operaciones para conformar un escenario alto estaría relacionada con el avance en la ratificación legislativa y elegibilidad de los proyectos aprobados por el Banco que están pendientes de ratificación (3) y de las cuatro operaciones que podrían aprobarse en 2006 y 2007.**

- 3.26 Los ejercicios de programación a partir de 2008 servirán de marco para decidir la posible incorporación de nuevas operaciones al pipeline. El GOBCR ha avanzado en la definición de un conjunto de líneas de trabajo que podrían contribuir a la conformación de un escenario alto, incluyendo: modernización del sistema de compras y contrataciones, financiamiento de infraestructura vial, apoyo a la oferta de servicios de protección social en el país, y el mejoramiento de la educación secundaria. La porción restante de la línea de crédito señalada (US\$250 millones) se estima sería aprobada en el próximo período estratégico. Por su parte, las líneas de trabajo a futuro incluyen la posibilidad de estructurar un préstamo de rápido desembolso para apoyar las necesidades de financiamiento del GOBCR en 2008 o 2009. En estos años se presentan vencimientos de deuda por aproximadamente US\$250 millones promedio cada año, que el GOBCR aspira a cubrir con recursos originados en la reforma fiscal, y mediante una nueva emisión de bonos (*roll over*), operación ésta que requiere autorización de la Asamblea⁴⁷.

2. Exposición del Banco y peso relativo en el país

- 3.27 Al 31 de Julio de 2006, la deuda pública externa costarricense ascendía a US\$3,633 millones, de los cuales US\$1,323 millones fueron contratados con Organismos Multilaterales y bilaterales. La deuda de Costa Rica con el BID⁴⁸ a finales de 2005 era de US\$686 millones, el equivalente al 52% del total de deuda contraída con multilaterales, seguido por el BCIE (36%) y el BIRF (4,5%) y otros (7,5%). En relación a los desembolsos de los seis últimos años, el BCIE desembolsó el 45% del total asignado a fuentes externas, mientras que las bonos privados representaron el

⁴⁷ Así fue señalado por el Ministro de Hacienda durante su exposición al Congreso en agosto 2006 en materia de política de endeudamiento. En caso que esta autorización se retrase, el Banco podría asistir al país con el PBL mencionado.

⁴⁸ Para la deuda de CR con el BID, y demás cifras de deuda con el BID, sólo se tienen en cuenta el portafolio del FOE, el MIF y el capital ordinario. Las proyecciones de servicio de deuda al BID y de deuda externa se hacen teniendo en cuenta una tasa de interés nominal que parte de 5% en 2005 y se incrementa en 500 puntos básicos por año, hasta llegar a 7% en 2009. Para el servicio de los bonos se supone el refinanciamiento del saldo, con una tasa nominal fija de 8%

42% y el BID el 11%. El BCIE ha ampliado considerablemente su nivel de desembolsos, pasando de US\$173 millones promedio entre 2000-2001 a US\$306 millones entre 2002-2005.

- 3.28 La deuda del país con el BID representa el 1,2% del portafolio del Banco. Cualquier escenario de préstamos comprendido en el monto global de recursos a disposición del país mantendría la exposición del Banco con Costa Rica en niveles todavía bajos, lejanos al umbral de 18% que se tiene para la exposición del Banco en los países prestatarios. Por su parte, los indicadores de deuda se mantendrían por debajo de los umbrales establecidos para analizar la exposición del Banco.

3. Parámetros Financieros de País y Situación de Riesgo Fiduciario⁴⁹

- 3.29 **Los Parámetros Financieros de País (PFP) constituyen el marco general para el financiamiento de los proyectos de inversión del Banco en el país.** Considerando el compromiso del país con su programa de desarrollo y el sentido de apropiación de las operaciones del Banco, así como su capacidad fiduciaria, no se han establecido límites específicos a nivel de país para la participación del Banco en el financiamiento del costo total y la elegibilidad de gastos de los préstamos de inversión (Cuadro No. 3). No obstante, el Banco no podrá financiar gastos corrientes del tipo definido en la ley de administración financiera costarricense. Esto repercute en el porcentaje del gasto total financiable por el Banco y en el porcentaje de gastos locales que el Banco podría financiar, aunque el Banco haya eliminado la restricción para ambos casos. Por último, el Banco podrá financiar el pago de impuestos y tasas, siempre y cuando éste sea un monto razonable del monto total del proyecto⁵⁰.
- 3.30 **En relación a la situación de riesgo fiduciario, Costa Rica se encamina hacia una mayor utilización de sus sistemas nacionales para la ejecución de operaciones del Banco.** El BID, conjuntamente con el Banco Mundial, ha desarrollado un análisis de la capacidad fiduciaria de las entidades del sector público costarricense (CFAA) y del sistema de compras y contrataciones (CPAR). Como resultado, los riesgos fiduciarios que enfrenta el Banco en sus operaciones en Costa Rica están identificados y en proceso de mitigación mediante el seguimiento y fortalecimiento del manejo fiscal público, a través de la facilidad PRODEV.
- 3.31 **La transferencia gradual de la responsabilidad fiduciaria al país en materia de adquisiciones es factible porque Costa Rica cuenta con un marco legal adecuado.** El Proyecto de Modernización del Sistema de Compras y Contrataciones (CR-0152), incluido en el Programa Operativo 2007 financiaría la implantación de las recomendaciones del CPAR. El apoyo al proceso de contrataciones se complementaría con acciones en materia de administración financiera del Estado, derivadas de las recomendaciones del (CFAA). En este informe se indica que, si bien Costa Rica ha tenido avances importantes, existe todavía un espacio para mejoras en aspectos como transparencia, rendición de cuentas, controles internos, cobertura institucional,

⁴⁹ El BID ha coordinado con el Banco Mundial la preparación de los PFP en Costa Rica.

⁵⁰ Entidades del Sector Público y descentralizadas son exentas del pago de impuestos. Los préstamos actuales en Cartera al ser ejecutados por ministerios del ejecutivo no han incurrido en pago de impuestos.

controles financieros ex post, en la administración financiera que garanticen la buena gobernabilidad y el uso eficiente de los recursos. Entre las prioridades se destaca, el fortalecimiento del Sistema de Inversión Pública para mejorar la asignación de los recursos públicos y la modernización del sistema de control que ejerce la Contraloría General de la República, focalizando las acciones en controles ex post y fortaleciendo los sistemas de control internos de las instituciones.

4. Seguimiento de la Estrategia

- 3.32 La presente Estrategia será monitoreada en forma anual con el objetivo de establecer los ajustes oportunos en el accionar estratégico del Banco en Costa Rica, manteniendo la alineación con los objetivos del país. Con este fin se han establecido un conjunto de indicadores vinculados con los objetivos del país en cada área de acción del Banco, cuyo monitoreo se llevará a cabo en estrecha coordinación con el GOBCR, en particular con el MH y el BCCR, así como con las respectivas entidades ejecutoras. Por su parte, hacia mitad de término de la EBP, el Banco y el país analizarán el estado de las cuentas fiscales y sobre esa base se decidirá el posible avance hacia nuevas operaciones. La mayoría de los indicadores de seguimiento de la EBP se relacionan con objetivos del país vinculados al Plan Nacional de Desarrollo, el cual contiene líneas de base y metas a cumplir en 2010. Al finalizar el período de gobierno MIDEPLAN lleva a cabo una evaluación de dichas metas, a partir de la cual podrá evaluarse el cumplimiento de los objetivos de país ligados a los apoyos del Banco.

5. Acción de otras agencias de cooperación

- 3.33 El **BIRF** tiene una presencia minoritaria en el país. Su estrategia 2004-2007 se concentra en los sectores de educación, infraestructura, salud y fortalecimiento de la administración pública focalizada en el sector telecomunicaciones y educación (ver Matriz de la Estrategia). Por su parte, en los últimos años el **BCIE** ha aumentado significativamente su participación en el financiamiento de iniciativas de desarrollo del país. Esto ha sido posible gracias a una mayor flexibilidad en los procedimientos de evaluación, aprobación y ejecución de las operaciones. Tal es el caso del financiamiento de un pago adelantado de la deuda del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) con el Banco, préstamos al sector privado y préstamo sin garantía soberana. La estrategia del BCIE en Costa Rica enfatiza programas en administración pública, infraestructura vial (camino y carreteras), integración regional, competitividad y clima de negocios. A lo anterior se suman organismos bilaterales como el **Gobierno de Japón**, con una importante cartera de proyectos en infraestructura física (puentes, agua y saneamiento), agricultura sostenible, medio ambiente y ecología, y una eventual participación de la **Corporación Andina de Fomento (CAF)** en obras de infraestructura.

6. Riesgos de implementación de la Estrategia

- 3.34 La implementación de la nueva EBP está sujeta a riesgos de carácter macroeconómico, ambientales y político-institucionales. Por su naturaleza, algunos de estos riesgos corresponden al dominio del país, en cuyo caso el Banco realizará un permanente

monitoreo de los mismos. En otros casos, el Banco activará diversas acciones de mitigación señaladas al final de esta sección.

- 3.35 **Riesgos macroeconómicos:** En la medida que el país implemente las reformas fiscales en marcha y lleve a cabo las inversiones en infraestructura y capital humano que necesita, existe una alta probabilidad de lograr un crecimiento económico superior al 4,5%. No obstante, un factor a tener en estas proyecciones es la importancia de la industria de exportación de productos de alta tecnología, y la concentración de éstos en la empresa Intel. Las decisiones empresariales de esta empresa pueden afectar el PIB del país en niveles superiores a 1 punto porcentual. También podría impactar negativamente en las condiciones para el crecimiento el retraso en la ratificación legislativa del DR-CAFTA. Otro riesgo macroeconómico para la ejecución de la EBP es de carácter interno y proviene de las restricciones fiscales que el país enfrenta. La demora en la aprobación legislativa del paquete fiscal y/o un rezago en la realización de los nuevos ingresos tributarios podrían determinar una eventual reducción del espacio fiscal para la aprobación y posterior ejecución de los proyectos.
- 3.36 En el campo externo, el alza en las tasas de interés internacionales representa un riesgo moderado para el país. De darse las reformas esperadas en materia fiscal las necesidades de endeudamiento en los mercados internacionales tenderían a bajar, mitigando el efecto negativo del alza en las tasas de interés internacionales. Un factor externo adicional se relaciona con el comportamiento de los precios internacionales del petróleo y el costo de la factura petrolera. Este efecto es moderado en la medida que el país ha venido acumulando reservas internacionales y ha fortalecido su posición externa. Sin embargo, la dinámica del precio internacional del petróleo es impredecible y obedece a factores políticos, geoestratégicos, militares y económicos, lo cual implica que el riesgo asociado a aquel no puede descartarse totalmente.
- 3.37 **Riesgos políticos:** El principal riesgo político-institucional se deriva del alto nivel de fragmentación que actualmente existe en la Asamblea Legislativa y la dificultad que hasta el momento ha existido para encontrar consensos entre los distintos bloques. El partido de gobierno (PLN) ostenta una posición de primera minoría en el parlamento con 25 votos, mientras que la mayoría simple requiere 29 votos y la mayoría calificada (necesaria para la ratificación de préstamos internacionales y para proyectos de alta importancia estratégica) representa 38 sufragios. Esta situación podría impactar negativamente en la obtención por parte del Ejecutivo del consenso necesario para aprobar las reformas fiscales y otras leyes relevantes en la Asamblea Legislativa. En ese caso, no se realizaría –o se realizaría tardíamente- el esperado aumento en los ingresos fiscales, reduciéndose la capacidad de inversión del gobierno y, por ende, su capacidad para ejecutar proyectos del Banco. La historia reciente de las reformas fiscales en el país muestra que estos riesgos deben tenerse en cuenta. Frente a esta situación, el GOBCR optó por una estrategia de segmentación de las reformas fiscales presentadas a la Asamblea, de forma tal de diversificar el riesgo señalado. Otro riesgo relacionado con la fragmentación legislativa está constituido por la posible demora prolongada en la ratificación de las operaciones del Banco. Asociado a esto hay una alta probabilidad de que hacia la finalización del período de gobierno sea más difícil la ratificación legislativa de nuevo endeudamiento.

- 3.38 **Riesgos naturales/ambientales:** Ante un eventual desastre natural que afecte directamente al país, sería necesario que las acciones del Banco tuvieran un ajuste para atender las necesidades que surjan, afectando potencialmente la composición y la normal ejecución del programa previsto en la EBP.
- 3.39 **Riesgo Sectorial:** En relación con las operaciones en el **sector eléctrico**, el GOBCR ha enviado a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que otorga al ICE la facultad de tomar endeudamiento por hasta US\$700 millones hasta 2010, en base a una fórmula como proporción del PIB. El endeudamiento bajo ese límite podría ser adquirido bajo decisión autónoma del organismo y probablemente –resta por ser dilucidado- sin necesidad de ratificación legislativa. El proyecto CCLIP del ICE se vería acelerado en sus condiciones de ejecución en caso de coincidir su aprobación con la promulgación de la ley en cuestión. En caso contrario, el tratamiento del endeudamiento del ICE estaría sujeto a los canales tradicionales de discusión en la Asamblea, en cuyo caso podrían esperarse demoras en su ratificación.
- 3.40 **Riesgo institucional:** Como parte de un acuerdo entre el Banco y el país, el diseño de operaciones ha procurado, en todos los casos donde fuera posible, conformar unidades ejecutoras asentadas en la estructura permanente de la agencia estatal a cargo del proyecto. No obstante, un riesgo potencial estaría dado por la falta de una definición clara de recursos de personal, organizativos y presupuestarios de la unidad, afectando el normal desarrollo del proyecto. Esta situación se ha dado en el pasado, especialmente durante períodos de transición política en la agencia estatal, algo que durante el período estratégico anterior fue relativamente frecuente. Otro riesgo institucional potencial podría estar dado por los desafíos de funcionamiento del CONAFIN y de otras instancias que deben otorgar su no objeción al diseño de operaciones de inversión del Banco en el país. En la medida que estas instancias demoren su decisión con respecto a los proyectos presentados para su consideración, este tiempo se adicionará a los períodos establecidos para el diseño de los mismos.
- 3.41 **Acciones del Banco para mitigar los riesgos identificados:** El NMF ofrece instrumentos novedosos que permitirán un enfoque programático, mayor flexibilidad en la aprobación y ejecución de las operaciones del Banco, y mayor responsabilidad en los sistemas fiduciarios y presupuestarios del país. Estos elementos permitirán mitigar algunos de los riesgos internos en la implementación de la Estrategia, y en especial en la ejecución satisfactoria de los proyectos.
- 3.42 En la formulación de los proyectos se procurará una máxima alineación con el programa de desarrollo del país. Además, se buscará alinear la mayor porción de las operaciones con el ciclo político del país, concentrando la programación en los primeros años de gobierno, esperando que esto contribuya a mitigar el riesgo político que aumenta al acercarse el fin del gobierno. Adicionalmente, se propondrá en cada caso que las condiciones previas a desembolsos se cumplan con anterioridad a la aprobación, agilizando de esta manera la ejecución de los proyectos.
- 3.43 Para mitigar los riesgos externos de carácter ambiental, se ha propuesto al país llevar a cabo un análisis del impacto fiscal de posibles desastres naturales. Esta acción

preventiva ayudará a las autoridades a tener una mejor planeación de las acciones a seguir en caso de un evento de esta naturaleza. Complementariamente, el Banco está desarrollando un análisis regional del impacto de los desastres naturales en Centroamérica. En materia de unidades ejecutoras, el Banco procurará establecer, como parte del proceso de diseño del proyecto, incentivos para su completa conformación y su funcionamiento exitoso a lo largo del período de ejecución.

- 3.44 En relación al rol del CONAFIN, el Banco está trabajando junto al país en la posibilidad de establecer un proceso de consulta temprana que permita atender las demandas del CONAFIN y otras instancias, minimizando su impacto en el período de tiempo asignado a la preparación de cada proyecto. También se ha acordado la posibilidad de acceder a las instancias señaladas al principio del diseño de cada operación, a través de una Nota Conceptual de Proyecto. Esta acción permitiría establecer, tempranamente en el proceso de diseño, la anuencia del CONAFIN con el enfoque y los objetivos del proyecto. Por su parte, el Ministerio de Hacienda junto a MIDEPLAN, en el marco del Programa PRODEV, se han propuesto reformular el proceso de aprobación de los proyectos de inversión, incluyendo el rol del CONAFIN en el mismo, sobre la base de la estructuración de un Sistema Nacional de Inversión Pública.

ANEXOS

ESTRATEGIAS ANTERIORES Y CARTERA: LECCIONES PARA LA
NUEVA ESTRATEGIA

CUADRO 1: PROGRAMACIÓN Y APROBACIONES 2002-2005
(millones de US\$)

| Préstamos Programados en la EBP | | | | | | |
|--|---|-----------------------------------|----------------------------------|--------------|---------------------------------|---|
| Número | Préstamo Nombre en la EBP | Área Estratégica ⁵¹ | Monto Programado en la EBP | | Monto Aprobado ⁵² | Estado Actual (Diciembre 2006) |
| | | | Bajo | Alto | | |
| CR-0140 | Programa Sectorial de Reformas para la Competitividad (Programa de Apoyo a la Competitividad-Fase I) | I | 100,0 | 100,0 | | Cambio de prioridad del nuevo GOBCR |
| CR-0156 | Reformas para la Competitividad e Inversión ⁵³ (Programa de Apoyo a la Competitividad-Fase I) | II | 200,0 | 200,0 | 116,8 | Aprobada 29/06/05 Aguarda ratificación |
| CR-0154 | Modernización Congreso Nacional | II | 20,0 | 20,0 | | Cambio de prioridades del GOBCR |
| CR-0145 | Alivio a la Pobreza Urbana | II | 50,0 | 50,0 | | Aprobada 20/12/06 Aguarda Ratificación |
| CR-0150 | Desarrollo Cuenca Binacional del Río Sixaola | II | 10,0 | 10,0 | 9,2 | Aprobada 21/07/04 aguarda ratificación |
| | Apoyo a la Consolidación de las finanzas Públicas (Programa de Apoyo a la Competitividad-Fase II) | I | | 100,0 | | Redimensionamiento de programa |
| | Facilidad de Inversión II para el Crecimiento y la competitividad (Programa de Apoyo a la Competitividad-Fase II) | II | | 200,0 | | Redimensionamiento de programa |
| X | Programa de Desarrollo de la cuenca Binacional del Río San Juan ⁵⁴ | II | 15,0 | 15,0 | | Reorientación del programa hacia otras regiones |
| Total Programado, EBP 2003-2006 | | | 395,0 | 795,0 | 126,1 | |

| Proyectos Aprobados antes de la EBP o programados en las actualizaciones | | | | | |
|---|--|---------------------|---|--------------------------------------|---|
| Número | Proyecto Nombre en la EBP | Área Estratégica | Monto Programado en Actualizaciones | Monto de Operaciones Aprobadas | Estado Actual (Diciembre 2006) |
| | | | | | |
| CR-0144 | Desarrollo del Sector Salud ⁵⁵ | II | 6,4 | 4,4 | En ejecución |
| CR-0157 | Desarrollo Sostenible Región Huetar Atlántica ⁵⁶ | II | 16,0 | 15,0 | Aprobada 09/02/06 Aguarda Ratificación |
| CR-L1001 | Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas ⁵⁷ | II | 20,0 | | Aprobada 20/12/06 Aguarda ratificación |
| CR-L1003 | Programa de Desarrollo Puntarenas 2020 ⁵⁸ | II | 5,0 | | Pipeline c/ operación global p/ regiones |
| CR-0152 | Modernización Compras y Contrataciones ⁵⁹ | II | 5,0 | | Cambio de prioridad del nuevo GOBCR |
| Total Programado EBP 2003-2006 (escenario bajo y actualizaciones) y Total Aprobado 2003-2006 | | | 461,8 | 160,0⁶⁰ | |

⁵¹ Pilar estratégico I: Consolidar la estabilidad macroeconómica; Pilar estratégico II: Acelerar el desarrollo productivo en el marco de una mayor inserción en la economía mundial.

⁵² Monto originalmente aprobado.

⁵³ Tres de cinco programas fueron aprobados e incluidos en este proyecto como componentes: I) comercio exterior, ii) ciencia y tecnología para la competitividad, y iii) rehabilitación participativa de caminos rurales.

⁵⁴ Excluido de la actualización del 2003.

⁵⁵ Incluido en la actualización del 2003.

⁵⁶ Incluido en la actualización del 2004.

⁵⁷ Incluido en la actualización del 2004.

⁵⁸ Incluido en la actualización del 2005. No registrado en el sistema del BID.

⁵⁹ Incluido en la actualización del 2005.

⁶⁰ Incluye un proyecto que no formó parte de la programación ya que fue aprobado en 2002.

CUADRO 2: EVOLUCIÓN DE INDICADORES DE DESEMPEÑO EBP 2003-2006

| Objetivo | Línea de Base -Año- | Meta -Año- | Resultado -Año- | Objetivo Alcanzado? |
|---|--------------------------------|------------------|--------------------------------|--|
| Objetivos del Gobierno de Mediano Plazo | | | | |
| Reducción de la Pobreza | 20,5% - 2002 | 16% - 2006 | 21,2% - 2005 | No |
| Crecimiento del PIB | 2,8% - 2002 | 4% - 2005 | 5,9% - 2005 | Sí |
| Área Estratégica I - Consolidación de la Estabilidad Macroeconómica | | | | |
| Objetivo general: Reducción del déficit fiscal | 5,9% - 2002 | 2,9% - 2005 | 2,2% - 2005 | Sí |
| Incremento de la recaudación tributaria (% PIB) | 13,3% - 2002 | 16% - 2006 | 13,6% - 2005 | No |
| Disminución del gasto público (% PIB) | 23% - 2002 | 21,5% - 2006 | | Sí |
| Área Estratégica II - Acelerar el desarrollo productivo en el contexto de una mayor inserción en la economía mundial | | | | |
| Objetivo general: Aumento de las exportaciones no-tradicionales sin Intel (millones) | US\$3.490 - 2001-2002 | US\$4.040 - 2005 | US\$4.800 - 2005 | Sí |
| Tiempo de trámite para exportación/importación | | 1 día - 2005 | | No |
| Uso de sistema automatizado en distritos judiciales | | 5 - 2005 | 5 | Sí |
| Puesto y número de días para iniciar un negocio | Puesto 55 (de 80), 120 días | Mejor que 2002 | Puesto 88 (de 117), 77 días | Mejora número de días, empeora posición relativa |
| Gasto en I&D del sector privado sobre total | 18% | 24% - 2006 | 23,3% - 2005 | Cerca de Lograrlo |
| Deserción en el ciclo III diurno | 12,9% - 2001 | 10% - 2006 | 10% - 2004 | Sí |

PROGRAMA DE TRABAJO 2006-2008 -PRÉSTAMOS CON GARANTÍA SOBERANA- (MILLONES DE US\$)

| Nro. | Aprobaciones 2006 | 2006 |
|-------------------------------------|--|-----------|
| CR-1001 | Programa de Turismo en Áreas Silvestres Protegidas | 20 |
| CR-0145 | Programa de Alivio a la Pobreza Urbana | 50 |
| Total Préstamos de Inversión | | 70 |

| Nro. | Programa Operativo 2007-2008 | 2007 | 2008 |
|-------------------------------------|--|------------|-----------|
| CR-1008 | Aumento de la Capacidad de Gestión Ambiental | 12 | |
| CR-1009 | Línea de Crédito para Desarrollo Eléctrico ICE (CCLIP por US\$ 500 millones-)* | 250 | |
| | Programa de Desarrollo Regiones Chorotega, Huetar Norte, Pacífico y Brunca | | 45 |
| Total Préstamos de Inversión | | 262 | 45 |

*La presente estrategia incorpora un primer préstamo de la línea de crédito, por US\$ 250 millones.

LÍNEAS DE TRABAJO P/ ESCENARIO ALTO -PRÉSTAMOS CON GARANTÍA SOBERANA-

| Eje Estratégico |
|--|
| Fortalecimiento del Marco Macroeconómico y de Gestión del Gasto Público |
| Apoyo a Necesidades de Financiamiento |
| Modernización de Compras y Contrataciones |
| Profundización del Modelo de Crecimiento e Inserción Internacional |
| Educación Secundaria y Vínculo al Trabajo |
| Programa de Infraestructura Vial |
| Generación de Oportunidades para un Crecimiento Económico Inclusivo |
| Apoyo a la Red de Protección Social |

POSIBLES OPERACIONES SIN GARANTÍA SOBERANA Y APOYO AL SECTOR PRIVADO

| Profundización del Modelo de Crecimiento e Inserción Internacional | |
|--|--|
| Pipeline | |
| CR-L1004 | Peaje Carretera San José-San Ramón (PRI) |
| CR-L1006 | Banco Interfin MT-103 backed A/B loan (PRI) * |
| CR-0149 | Inversión Servicios Públicos Heredia - PRI / EN2 |
| | Banco Cuscatlán (CII) |
| | Veragua-Rainforest (CII) |
| | Estrella de Precisión Tecnológica (CII) |
| | Helechos Internacionales (CII) |
| | Productores de Monteverde (CII) |
| Líneas de Trabajo | |
| | Proyecto Hidroeléctrico Boruca - Veraguas |
| | Carretera San José-Cartago |
| | Plantas eólicas hasta 60 MW |
| | Ampliación y concesión de Puerto Limón |
| | Autopistas Radial Heredia y el Anillo Periférico |
| | Securitización de Hipotecas |
| | Tren de Cargas San Jose |
| | Sector Hotelero |
| | Tratamiento de residuos sólidos |
| | Aeropuerto Liberia |

* Aún y cuando, el Banco Interfin fue comprado por Scotiabank, la institución (Scotia/Interbank) esta interesada en una titularización del MT-103 en el segundo trimestre del 2007.

PROGRAMA DE COOPERACIONES TÉCNICAS 2007-2008 (miles de US\$)

| Programa de Cooperaciones Técnicas | | |
|--|--|----------------|
| Fortalecimiento del Marco Macroeconómico y de Gestión del Gasto Público | | |
| CR-T1013 | Programa de Mejoramiento de la Eficiencia de la Gestión Pública (PRODEV) | 450.0 |
| Profundización del Modelo de Crecimiento e Inserción Internacional | | |
| Escenato Base | | |
| CR-T1017 | Prefactibilidad Proyecto Hidroeléctrico Boruca – Veraguas | 1,500.0 |
| CR-T1025 | Capacidades de Gestión Ambiental (asociada a proyecto CR-L1008) | 150.0 |
| CR-T1021 | Preparación y Diseño de Inversiones ASP (asociada a proyecto CR-L1001) | 500.0 |
| s/n | Apoyo a la negociación e implementación de negociaciones comerciales | |
| | Estrategias de Desarrollo Sostenible de Regiones (asociada a proyecto de apoyo a regiones) | |
| Total 2006-2008 | | 2,600.0 |
| Donación (GEF) | | |
| CR-X1004 | Manejo de los Recursos Marinos y Costeros en Puntarenas | 6,000.0 |

PROGRAMA FOMIN 2006-2010 (miles de US\$)

| Programa FOMIN | |
|---|----------------|
| Profundización del Modelo de Crecimiento e Inserción Internacional | |
| 2006-2007 | |
| Asistencia a PYMEs de Centroamérica sobre Requerimientos Técnicos de Acceso a CAFTA | 546.8 |
| Denominación del Origen del Café en Centroamérica | 2,500.0 |
| Apoyo al Sistema Nacional de Concesiones | 500.0 |
| Desarrollo de Franquicias Nacionales | 500.0 |
| Total | 4,046.8 |
| Líneas de Trabajo | |
| Incubación de Empresas con Base Cooperativa y en Ciudades Secundarias | |
| Desarrollo de PYMEs con Base en Esquemas de Pagos por Servicios Ambientales | |
| Competitividad de PYMEs con Base en Servicios por Internet | |
| Desarrollo del Mercado Privado Accionario para PYMEs en Crecimiento | |
| Implementación de la Firma Digital para la Competitividad de Mi PYMEs | |
| Desarrollo del Turismo Cultural y Educativo | |
| Alianzas Público/Privado en Entidades Subnacionales | |

PROGRAMA DE PRODUCTOS NO FINANCIEROS 2006-2007

| Fortalecimiento del Marco Macroeconómico y de Gestión del Gasto Público |
|--|
| Revisión Global del Gasto Público - Public Expenditure Review (en conjunto con el Banco Mundial) |
| Estudio de Sostenibilidad de Deuda |
| Modelo de Consistencia Macroeconómica |
| Evaluación del Proceso de Descentralización en Costa Rica y Propuesta de Política |
| Perfil de Gobernabilidad |
| Profundización del Modelo de Crecimiento e Inserción Internacional |
| CAFTA y Economía Rural de Costa Rica |
| Talleres sobre Desafíos de Integración y Comercio Exterior de Costa Rica |
| Lineamientos Estratégicos de Apoyo al Sector Privado |
| Generación de Oportunidades para un Crecimiento Económico Inclusivo |
| Análisis del Mercado Laboral Costarricense |

SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA EN COSTA RICA

La sostenibilidad de la deuda pública de un país depende de la capacidad del sector público para generar ingresos que permitan honrar el 100% de su deuda. Un análisis de sustentabilidad de la deuda puede orientarse hacia dos resultados. El primero se refiere al sendero de balance fiscal que hace sostenible un determinado nivel de deuda pública respecto del producto. El segundo, dadas unas proyecciones de mediano plazo para las variables de política fiscal y parámetros relacionados a los fundamentos de la economía (tasa real de crecimiento, tasa de interés, etc.), define cuál es el sendero de deuda pública que el gobierno podría contratar y honrar en un marco de sostenibilidad.

El BID ha trabajado en diferentes modelos de análisis de sustentabilidad fiscal, los cuales incorporan modelos de tipo estándar con certidumbre y modelos que reflejan los efectos de correcciones en el tipo de cambio real por necesidad de ajuste de la cuenta corriente. Para describir los senderos de deuda pública y el balance fiscal sostenible de mediano plazo, el análisis se ha basado en el modelo de Edwards y Vergara (2002)⁶² que permite incorporar explícitamente el monto de la deuda interna (en el caso de Costa Rica representa el 36,5% de la deuda total). Este anexo resume las principales conclusiones de esos estudios.

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial también han desarrollado modelos de sostenibilidad de deuda para Costa Rica, los cuales corroboran en una alta proporción los resultados alcanzados mediante el estudio del BID. En todos los casos se hace evidente la necesidad de elevar los niveles de superávit primario del país para hacer sostenibles los actuales niveles de endeudamiento y quedar al resguardo de choques externos de relevancia.

Análisis estándar

La situación fiscal de un país es sustentable cuando se satisfacen las siguientes condiciones: (i) el gobierno puede satisfacer su restricción presupuestaria del período corriente sin recurrir al incumplimiento o a la excesiva monetización de la deuda; y (ii) el país no sigue acumulando deuda si esto implicará en el futuro la necesidad de un ajuste fiscal importante (tal vez inviable) para poder hacer frente al servicio de la misma. Esto último implica que el valor presente de la deuda contratada no puede exceder los flujos descontados de superávit primario. Lo anterior a corto plazo implica el cumplimiento de la restricción presupuestaria gubernamental, lo que se corresponde a la noción de que todas las acciones de política económica deben contar con su respectivo financiamiento. Por su parte, a largo plazo se introduce la noción de restricción presupuestaria intertemporal, que impone un límite a la capacidad de endeudamiento indefinido del gobierno.

En este contexto, la fortaleza de las cuentas públicas puede ser empeorada por cualquier combinación de: i) un incremento de la relación Deuda/PIB; ii) un deterioro permanente

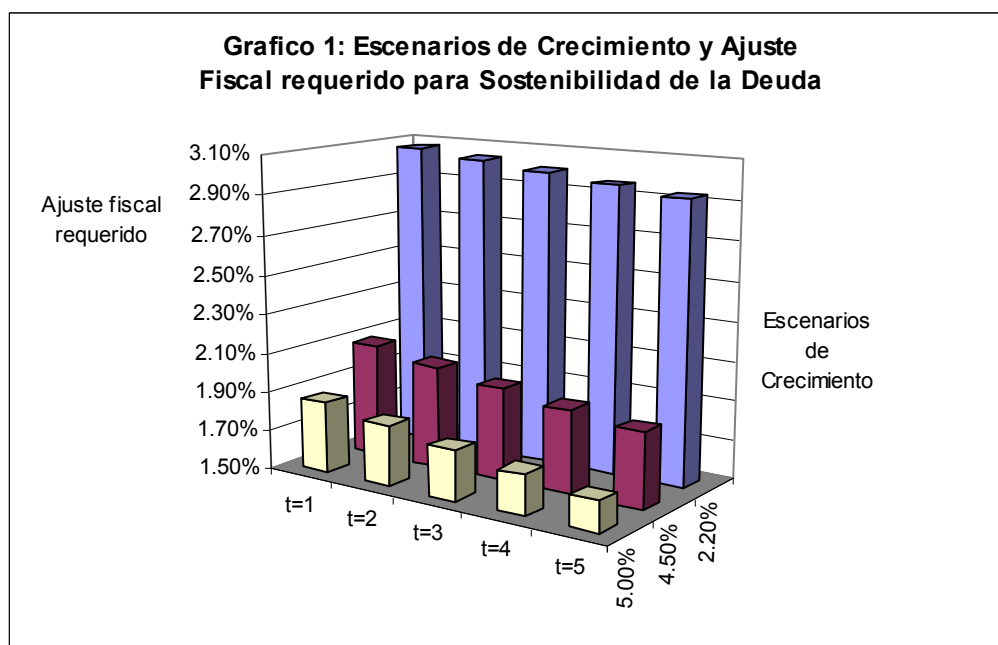
⁶¹ Aclaración: La EBP 2006-2010 se corresponde con el período de gobierno Mayo 2006-Mayo 2010

⁶² El modelo fue ideado para analizar la sostenibilidad de países HIPC donde el grado de concesionalidad de la deuda es relevante. Además incorpora la deuda interna en el análisis de la dinámica, elemento que el FMI y el BM no siempre considera en sus estudios. La deuda interna en Costa Rica es importante no sólo por su volumen, sino porque buena parte de ella está denominada en moneda extranjera.

esperado en el resultado fiscal; iii) una declinación en el crecimiento de la economía; y iv) un aumento de la tasa de interés real pagada por la deuda del sector público.

En la aplicación de este modelo de análisis a Costa Rica se ha tomado en cuenta la información histórica, estimaciones en base al modelo de consistencia macro elaborado por el BID⁶³ y proyecciones producidas por otras fuentes de análisis (FMI). En particular, se ha considerado un escenario de crecimiento del producto que se basa en su valor tendencial (4,5%). Asimismo, vale la pena destacar que se ha supuesto un “roll over” completo de la deuda externa (es decir, que se mantiene su valor nominal), mientras que el valor de la deuda interna se mantiene en términos reales.

Según los valores obtenidos, la sostenibilidad de los niveles actuales de deuda pública en Costa Rica requeriría un nivel de superávit primario para el sector público consolidado (incluyendo al Sector Público no Financiero y el Banco Central) de entre 2,9% y 2,5% del PIB en un horizonte de 10 años. Si comparamos estos valores con un resultado primario promedio del sector público consolidado para el periodo 2001-2005 (0.9% del PIB), es posible tener una dimensión de las correcciones que debería afrontar el sector público costarricense. El conjunto de resultados más relevantes se presenta en el Gráfico 1.

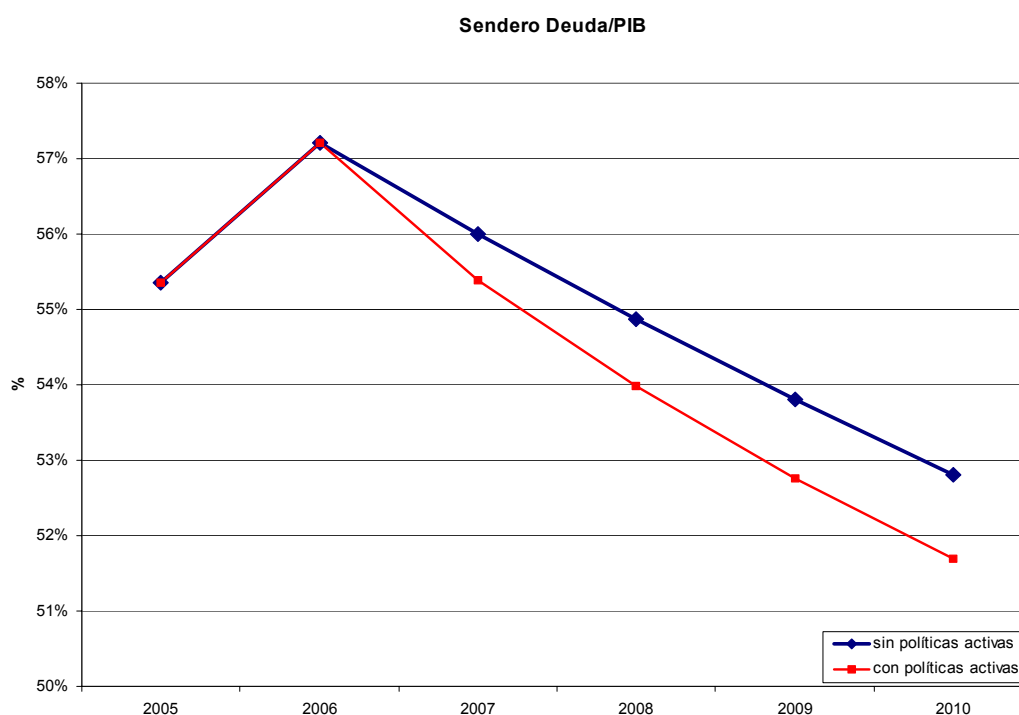


Un punto importante a resaltar es que estos resultados se ubican en el mismo rango que el alcanzado por otras investigaciones (FMI, Banco Mundial), lo que permite contribuir a generar un consenso acerca del resultado fiscal que el sector público debería lograr en Costa Rica. El FMI sostiene que la sostenibilidad de la deuda requiere un superávit primario del sector público consolidado de al menos 2,5% del PIB. Por su parte, el Banco Mundial propone diferentes modelos de análisis: i) en un escenario de tipo determinístico, los

⁶³ El mismo es un modelo de multiplicador keynesiano, que busca proyectar la tasa de crecimiento del PIB, la tasa de inflación, el déficit fiscal (como porcentaje del PIB), el déficit en cuenta corriente como porcentaje del PIB y la variación del tipo de cambio real.

resultados alcanzados muestran la necesidad de un superávit primario que varía entre 1,6% y 2,7% del PIB; ii) en un análisis de probabilidad estimada de las variables relevantes, los resultados señalan que se necesitaría un superávit primario de 2,5% del PIB para asegurar la sostenibilidad de la deuda. Al considerar el sendero de la deuda esperada para el sector público consolidado, se plantean dos escenarios: i) el sendero de deuda cuando tiene lugar la reforma fiscal; y ii) el sendero de deuda asumiendo que la reforma fiscal no tiene lugar (*ceteris paribus* el resto de las variables)

Como se presenta en el Gráfico 2, en el escenario de reforma fiscal la deuda en términos del PIB se acerca al umbral del 50% en 2010, mientras que si la mencionada reforma no se hace efectiva la deuda se mantiene en torno al 53% del PIB. En ambos casos, el nivel de resultado global alcanzado por el sector público consolidado permite que el país se ubique en un sendero de deuda decreciente. No obstante, los senderos tienden a divergir en el largo plazo.



Resulta interesante ver también la situación del Gobierno Central (GC). En el escenario actual (sin haber tenido lugar la capitalización del Banco Central), el GC debería tener una trayectoria de superávit primario de entre 2,35% y 2% del PIB en los próximos 10 años. Esto sería compatible con los resultados alcanzados por el GC en 2005 (2,5% de superávit primario), pero implicaría un importante aumento de la disciplina fiscal si se toma el promedio de 1,2% del PIB de superávit primario en la última década. Esto cambia notoriamente en el escenario de capitalización del Banco Central (y la toma de deuda por parte del GC), ya que esta operación requeriría que el GC alcance superávits primarios de entre 3,5% y 3,1% para el período considerado, representando un costo adicional para el Gobierno Central de aproximadamente 1,1% del PIB. Esta estimación también es cercana a lo planteado por el FMI, que sostiene que el costo financiero para el Gobierno Central sería de 1,5% del PIB (equivalentes a las pérdidas del BCCR). Esto da una dimensión del grado de ajuste que debería afrontar el gobierno central.

LISTADO DE DOCUMENTOS DE APOYO A LA ELABORACIÓN DE LA EBP

1. BID, Documento de Diálogo de Políticas. Mayo 06. Acceso electrónico en:
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=725502>
2. BID, Documento de Evaluación de las Acciones del Banco en Costa Rica 2002-2005 (RE2/OD3). Mayo 06
3. Discurso de Asunción del Presidente Oscar Arias Sanchez. Mayo 06
4. Plataforma de Gobierno 2006-2010 "*Hacia la Costa Rica Desarrollada del Bicentenario*". Nov. 05
5. Banco Mundial, Costa Rica - Country Economic Memorandum: The Challenges for Sustained Growth. Junio 06 (actualmente en consulta con el Gobierno de Costa Rica)
6. BID, Lineamientos Estratégicos de Apoyo al Sector Privado, Septiembre, 2006
7. BID, Trade and Integration Policy Note in Costa Rica. Abril 06
8. BID, Desafíos del Sistema de Concesiones en Costa Rica. Nov. 05
9. BID, Nota Sectorial sobre Infraestructura en Costa Rica. Nov. 05
10. BID, Nota sobre Sector Vivienda en Costa Rica. Nov. 05
11. BID, Nota sobre el Sector Financiero en Costa Rica. Nov. 05
12. BID, Nota sobre Administración Financiera Pública en Costa Rica. Nov. 05
13. BID, Nota sobre C & T en Costa Rica. Nov. 05
14. BID, Nota Conceptual sobre Mercados Laborales en Costa Rica. Nov. 05
15. BID, Nota Conceptual sobre Educación Secundaria en Costa Rica. Nov. 05
16. BID, Nota Conceptual sobre Pobreza en Costa Rica. Nov. 05
17. BID, Perfil de la Pobreza Urbana en Costa Rica. Nov. 05
18. BID, Nota sobre Clima de Negocios en Costa Rica, Nov. 05
19. BID, Challenges Democratic Governance Note in Costa Rica. Nov. 05
20. BID, Nota sobre E-Gob. en Costa Rica. Nov. 05
21. BID, Nota sobre Desafíos del Estado de Derecho en Costa Rica. Nov. 05

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE APOYO AL SECTOR PRIVADO EN COSTA RICA

Los lineamientos estratégicos identificados para la intervención del Grupo BID en Costa Rica priorizarían su apoyo al desarrollo del sector privado costarricense en cuatro áreas: (i) mejoramiento de la infraestructura, (ii) fortalecimiento del sector financiero (iii) financiamiento al sector productivo, particularmente a la MIPYME, y (iv) adopción e innovación tecnológica por parte de las empresas. En estas áreas de acción prioritaria, el FOMIN, la CII y el Departamento del Sector Privado (PRI) han identificado una serie de oportunidades de negocios con los cuales se enfocarán los esfuerzos futuros del grupo Banco.

Infraestructura.

En lo que refiere al **impulso al desarrollo de la infraestructura básica** en apoyo a la competitividad, el Grupo BID centrará sus esfuerzos en los sectores de energía, transporte y agua y saneamiento con el objetivo de eliminar cuellos de botella de las cadenas productivas y de distribución. Se alineará la agenda de infraestructura con la de competitividad, de manera que la oferta de infraestructura responda a la nueva demanda esperada. Además se promoverá la participación privada en este sector, consolidando el sistema de concesiones y se fortalecerá las entidades involucradas en dicho tema. Estas actividades buscan apoyar al país a enfrentar dos retos fundamentales. El primero es recuperar la infraestructura básica deteriorada y adaptar su capacidad a las demandas originadas por el alto crecimiento, el desarrollo turístico y el incremento en el intercambio comercial resultantes del CAFTA-DR. El Segundo es implementar los procesos de reforma y modernización de sus sectores de infraestructura básica, necesarios para atraer la inversión privada y facilitar la inversión pública requerida.

El PRI continua con el desarrollo de un pipeline de operaciones principalmente en infraestructura de transporte. El nuevo proyecto de ley de concesiones, presentado por el gobierno en junio de 2006 permitirá dinamizar aun más la inversión privada en el sector facilitando las expropiaciones necesarias para acceder a los derechos de vía, situación que causado varias demoras en el pasado. En este sector, el PRI continuara con los esfuerzos de identificación de proyectos privados de concesiones viales (Ej. *San José - Caldera, San José – Cartago*, las autopistas *Radial Heredia* y el *Anillo Periférico*) y otros proyectos que forman parte del Programa de Concesiones del país. En forma conjunta con el Departamento Regional y el FOMIN el Banco continuara apoyando los procesos de modernización de *Puerto Moin* y los demás puertos de carga del Atlántico y del Pacífico. Adicionalmente, el BID esta trabajando con el *Banco Centroamericano de Integración Económica* en la preparación de un estudio de factibilidad para un proyecto de carga ferroviaria.

En el área de energía eléctrica, el Departamento Regional, continuará apoyando la preparación del *Proyecto Hidroeléctrico Veraguas-Boruca* para que pueda ser ejecutado a través de una asociación público-privada y donde el PRI podría explorar participar del financiamiento de la obra. Dada las restricciones legales que impiden la privatización de proyectos de generación de energía eléctrica de más de 50-MW el PRI concentrará sus esfuerzos en proveer financiamiento sin garantía soberana al *Instituto Costarricense de Electricidad*, la empresa publica de electricidad.

En el sector de agua y saneamiento el PRI y el Departamento Regional están conversando con la Municipalidad de Heredia, el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) y otros municipios para la realización de un proyecto de manejo integrado de residuos sólidos a nivel municipal. En este sentido el PRI esta evaluando la oportunidad de proveer financiamiento sin garantía soberana a *Empresa de*

Servicios Públicos de Heredia S.A. Adicionalmente se está explorando la posibilidad de desarrollar un mecanismo financiero en conjunto con el BNCR que permita financiar obras municipales.

Sector financiero.

En lo que refiere al **sector financiero**, se impulsará la mejora del marco regulatorio y de aspectos puntuales en el contexto institucional asociado a mejorar las condiciones de acceso al crédito a la MIPyME y apoyar la creación de nuevos instrumentos financieros para canalizar los recursos del sector financiero hacia sectores productivos, la infraestructura turística, la innovación tecnológica, y la construcción de viviendas. Oportunidades específicas han sido identificadas para estructurar operaciones sin garantía soberana con el BNCR y con el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). Con respecto al sector vivienda el Banco continuará apoyando la incorporación del sector bancario privado para fortalecer el financiamiento de vivienda a través del esquema de Ahorro-Bono-Crédito u otras modalidades. Se han identificado operaciones potenciales con la *Sociedad Titularizadora Centroamericana*, una empresa formada por BNCR y BNHVI, que tendrían como objetivo la originación y acumulación de hipotecas para su posterior securitización.

Para ayudar a Costa Rica a fortalecer su sistema financiero se espera que el Grupo BID pueda avanzar en proveer financiamiento en moneda local que permita reducir la vulnerabilidad que posee el sector. Aproximadamente el 50% del crédito del sistema financiero en Costa Rica esta denominado en moneda extranjera, exponiéndose el sector a los riesgos de una potencial devaluación que podría afectar fuertemente la cartera de consumo y vivienda.

El BID continuará desarrollando su Programa de Facilitación de Comercio Exterior (TFFP) incorporando bancos emisores localizados en Costa Rica o en la región y que puedan actuar en país. La dinámica del sector exportador de Costa Rica, cuyo volumen de exportaciones creció aproximadamente el 20% durante el periodo 2005-2006, prevé una alta demanda de financiamiento por exportaciones, particularmente en los sectores de agricultura no tradicional y las manufacturas de pequeñas y medianas empresas. Con el objeto de apoyar este esfuerzo, se buscara incorporar al TFFP a otros bancos del país.

Adicionalmente el FOMIN como la CII continuarán con los esfuerzos de desarrollo de nuevos instrumentos financieros como “leasing” y “factoring” y con la creación de fondos de inversiones para apoyar con inversiones de capital y nuevos emprendimientos productivos en el país. La CII aprobó recientemente un préstamo a largo plazo a Financiera Cafsa S.A. y Arrendadora Cafsa S.A.. para financiar el crecimiento de la cartera de préstamos y de “leasing” de estas compañías y continuará con esta estrategia a medida que identifique intermediarios financieros interesados en este tipo de productos. Adicionalmente existe interés por parte de BNCR en tercerizar la cartera de microcréditos hacia una nueva empresa en la cuál mantendría participación accionaria, abriendo la posibilidad a que instituciones financieras privadas participen en la compañía. En este tema particular, existe la posibilidad que la CII o el FOMIN provean financiamiento o inversión de capital a esta compañía.

Sectores productivos.

En lo que refiere al sector productivo, la ampliación del mandato del BID le permitirá al PRI jugar un rol mas activo en la región proveyendo financiamiento para proyectos de mayor escala complementando los esfuerzos de la CII en los últimos años. El proceso de diversificación productiva, iniciado por Costa Rica hace un tiempo con la consolidación de las zonas francas, ha permitido atraer a una gran cantidad de empresas con un claro enfoque exportador. Estas empresas están principalmente

concentradas en manufacturas y, debido a su dinámica mostrada en los últimos años, este sector actualmente emplea al 14% de la fuerza laboral y genera 22% del PIB.

Esta evolución ha incrementado las necesidades de financiamiento tanto para las áreas manufactura simple, como a aquellas de alta tecnología, particularmente en la industria médica y electrónica. En el marco del CAFTA-RD, Costa Rica espera seguir atrayendo un importante volumen de inversiones extranjeras directas para diversificar su base manufacturera y expandir el papel que cumplen los productores nacionales que son parte de la cadena de proveedores. Esfuerzos se realizarán para seguir detectando oportunidades similares a la recientemente aprobada por la CII a Precisión Tecnológica S.A, una empresa dedicada a diseñar, fabricar y exportar piezas y componentes para abastecer a laboratorios médicos y clientes del sector aeronáutico.

Esfuerzos serán puestos en desarrollar los encadenamientos productivos a través de la articulación de la MIPyME con proveedores de empresas locales grandes y con el sistema nacional de compras públicas. Se continuará con la operación regional del FOMIN la cual esta en ejecución y que tiene como objetivo incentivar alianzas estratégicas y encadenamientos productivos como medio para mejorar la posición competitividad de las PYMES. Adicionalmente la Región está evaluado, en conjunto con BNCR, la posibilidad de estructurar un esquema de garantías para otorgar financiamiento a encadenamientos productivos de medianas y pequeñas empresas, incluyendo asociaciones de productores. Se espera que esta estructura pueda ser también utilizada con bancos privados con conocimiento de este tipo de mecanismos a los cuales podrían sumarse el PRI y la CII.

El **sector agrícola** esta mostrando una fuerte expansión desde el año 2003 y ha continuado creciendo a mas del 8% anual durante el 2006. El cultivo de ananá, la banana y el café esta dinamizando el sector y incrementando la demanda por agroquímicos y fertilizantes. El acuerdo reciente de las Cooperativa de Productores de Leche Dos Pinos, la cual es la mayor productora de leche del país, ha permitido incrementar los precios al productor y permitiendo incrementar la producción de leche en el país. Para fortalecer mas el sector se espera continuar con la “alfabetización” financiera de la MIPyME, en particular las asociaciones de empresas vinculadas a cadenas de proveedores, y la gestión financiera de organizaciones de pequeños productores rurales. Esto permitiría facilitar el acceso de este tipo de productores al sistema financiero y a los instrumentos financieros existentes en el país. Adicionalmente se continuará apoyando las actividades en comercio exterior en apoyo a la consolidación del comercio con los EUA e intra-regional, fortalecimiento institucional, y la ejecución y administración de tratados mediante la ejecución del Componente de Comercio Exterior del Programa de Inversiones Productivas para Apoyar la Competitividad (1636/OC-CR).

En los otros sectores, particularmente en el **sector turismo**, Costa Rica posee un grado de desarrollo relativamente más avanzado respecto al resto de países vecinos. Se ha producido en los últimos años un aumento considerable de los ingresos de turistas internacionales al país y según previsiones de la OMT, las llegadas de turistas internacionales podrían seguir aumentando a razón del 10% al 12% anual. La dinámica en el sector, sumado a existencia de un plan nacional de turismo sostenible, y a la escasa participación del sector financiero en el financiamiento al sector (actualmente representa menos del 1.9% de la cartera de préstamos), permite suponer que existirán espacios para la participación activa de la CII y el PRI en el sector. El PRI se encuentra abocado en identificar inversiones bien concebidas y financieramente sólidas a las que pueda apoyar con financiamiento. Varias cadenas internacionales han expresado interés y están explorando la posibilidad de construir “resorts” en Costa Rica, particularmente luego de la inauguración del *Hotel Four Seasons* en la *Península Papagayo*.

El FOMIN continuará apoyando la diversificación de la oferta y la mejora de los servicios turísticos, para aspectos tales como la homogenización de estándares para la certificación de servicios ecoturismo y el diseño de nuevos productos turísticos no tradicionales. Adicionalmente se seguirá trabajando con las entidades gremiales turísticas para diversificar sus productos, elevar la calidad de sus servicios y fomentar la vinculación de los distintos actores dentro de la cadena de la industria.

Innovación tecnológica.

Un aspecto adicional de la estrategia del sector privado estará centrada en el **fortalecimiento del sistema nacional de innovación** a través de la focalización estratégica de la inversión y el financiamiento de nuevos proyectos de innovación de las empresas, especialmente la PyME. Se requiere racionalizar la capacidad institucional de coordinar y orientar el cambio tecnológico, promover la adopción de tecnologías en las empresas costarricenses, especialmente la PyME, e incrementar la inversión en capital humano en áreas estratégicas impulsando más la educación, capacitación e investigación en las tecnologías facilitadoras (“enabling technologies”).

En lo que refiere al **apoyo al sector empresarial para la innovación**, se enfocarán los esfuerzos en las empresas PYMEs dinámicas con potencial exportador, fortaleciendo la oferta y demanda de los servicios de desarrollo empresarial, promoviendo el encadenamientos empresariales para ciertos *clusters* que ya demuestran un interesante potencial competitivo, como en el área de productos de alta tecnología, los servicios de turismo y agronegocios.

Estos esfuerzos se complementarán con el apoyo a la integración económica y la inserción internacional, especialmente en la administración y ejecución de los acuerdos libre comercio, incluyendo el fortalecimiento de la capacidad institucional. Las intervenciones del Grupo BID propuestas están contenidas en los lineamientos estratégicos reflejado en el Cuadro 4. Asimismo, se recomienda apalancar la actuación de Grupo BID mediante su intervención en el Programa de Inversiones Productivas para Apoyar la Competitividad (CR-0156), el cual incluye el financiamiento de inversiones que coadyuvarán al mejoramiento del clima de negocios y de la competitividad del país en el contexto de una mayor integración de la economía costarricense a la economía mundial. Este programa beneficia al sector productivo de Costa Rica facilitando a la PyME un mejor acceso a la innovación, apoyando la integración a cadenas productivas dinámicas que le permitan acceso al comercio exterior²⁰, a establecer mayor conocimiento de los mercados, así como mejorando la infraestructura para el transporte de sus productos. Asimismo, se recomienda que el Banco apoye los esfuerzos de las autoridades costarricenses en asegurar un dialogo con el sector privado y la coordinación institucional, promoviendo un marco público-privado, con el cual se defina e implemente una agenda de competitividad nacional.

COSTA RICA: PARÁMETROS DE FINANCIAMIENTO DE PAÍS⁶⁴

| Categoría | Parámetro | Explicación |
|---|--|---|
| Matriz de Financiamiento o Costos Compartidos: Límite en la proporción de costos de proyectos individuales que el Banco puede financiar. | Hasta 100% del costo del proyecto | El Banco podría financiar hasta 100% de los costos de operaciones individuales considerando en cada caso el compromiso global del país en el financiamiento de su programa general de desarrollo y en el sector o subsector particular al cual se dirige el apoyo del Banco. |
| Financiamiento de Costos Recurrentes: Límite que pudiera aplicar al total del monto de gastos recurrentes que el Banco financiara. | No se podrán financiar aquellos gastos corrientes comprendidos en la Ley de Administración financiera. | Actualmente la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos No. 8131, artículo 6 estipula que “Para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital”. El GOBCR define bajo la categoría de gastos corrientes: “las erogaciones no recuperables que se destinan a la remuneración de los factores productivos, adquisición de bienes y servicios y transferencias para atender las actividades ordinarias de producción de bienes y prestación de servicios que son propias del sector público. Los bienes y servicios clasificados en esta partida tienen una vida prevista inferior a un año, por lo que no forman parte de los bienes duraderos. |
| Financiamiento de Costos Locales: El Banco financia en divisas los costos locales. | Si | A solicitud del país y si los costos son elegibles, el Banco podrá financiar en divisas los costos locales. Cuando el financiamiento de costos locales de un proyecto se realiza en moneda local no existe ninguna restricción de política, excepto la elegibilidad del gasto. |
| Impuestos y Tasas: ¿Existe algún impuesto o tasa que el Banco no financiaría? | Ninguno | Actualmente, los impuestos y tasas en Costa Rica se consideran razonables y no discriminatorios. A solicitud del prestatario, el financiamiento del Banco podrá cubrir impuestos y tasas asociadas que representen un mayor costo en la adquisición de bienes y servicios, siempre y cuando los montos de dichos impuestos y tasas sean razonables para el Banco. No se reconocerán cargos adicionales al costo de un servicio que se cobre por concepto de impuestos sobre la renta. Cabe mencionar que los ministerios y entidades descentralizadas están exentas del pago de impuestos, lo que implica que los proyectos del Banco ejecutados por este tipo de agencias no incurren en pago de impuestos. |

⁶⁴ La preparación de estos parámetros de financiamiento para Costa Rica, fueron coordinados con el Banco Mundial, según lo establecido en el documento GN-2331-5. A la fecha el Banco Mundial no ha aprobado sus PFP, sin embargo se espera que en esencia sean los mismos.

Indicadores de Objetivos de Desarrollo del Milenio⁶⁵

| | 1990 | 2003/4 | Meta 2015 |
|---|-----------|--------|-----------|
| Erradicar la pobreza extrema | | | |
| Hogares bajo la línea de pobreza (INEC) | 27.4 | 21.7 | 16 |
| Hogares en situación de Pobreza extrema (INEC) | 9.1 | 5.6 | 4.6 |
| 2 Alcanzar la enseñanza primaria universal | | | |
| Tasa neta de escolaridad primaria (ME, CR) | 98.5 | 99.5 | 100 |
| Tasa neta de matriculación primaria (ME, CR) | 76.7 | 85 | 100 |
| Tasa neta de escolaridad ciclo de transición (ME, CR) | 61.7 | 90 | 99 |
| Tasa neta de escolaridad en ciclo interactivo II (ME, CR) | 5.1 | 30 | 72.3 |
| 3 Promover la igualdad entre los géneros | | | |
| Tasa bruta de participación laboral de las mujeres (INEC) | 21.6 | 31 | ---- |
| Proporción de mujeres con empleos remunerados no agrícolas (INEC) | 35.3 | 39 | ---- |
| Proporción de ingreso promedio entre hombres/ mujeres (INEC) | | 23.5 | |
| Proporción de mujeres en el Parlamento (PNUD) | 12.3 | 35.1 | ---- |
| 4 Reducir la mortalidad en la niñez | | | |
| Tasa de mortalidad en niños menores de 5 años; por 1.000 nacimientos vivos (MS, CR) | 3.7 | 2.2 | 2 |
| Tasa de mortalidad infantil por 1.000 nacimientos vivos (MS, CR) | 15.3 | 10.1 | 9 |
| Tasa de vacunación de niños menores a 1 año contra sarampión (MS, CR) | | 90 | 95 |
| Tasa de vacunación de niños menores a 1 año contra influenza (MS, CR) | | 93 | 95 |
| 5 Mejorar la salud materna | | | |
| Tasa de mortalidad materna; por 10,000 nacimientos vivos (MS, CR) | 3.3 | 3.3 | 2 |
| Partos hospitalarios (CCSS) | 92.4 | 99 | 97 |
| Captación de embarazadas en el I trimestre de embarazo (CCSS) | 34 (1997) | 52 | 75 |
| 6 Combatir VIH/SIDA, Tuberculosis y otras enfermedades | | | |
| Tasa de Mortalidad por VIH/SIDA por c/100,000 habitantes (MS, CR) | 0.7 | 3.4 | ---- |
| Tuberculosis, prevalencia por 100,000 habitantes (MS, CR) | 9.3 | 14 | 6.1 |
| Tasa de incidencia del Dengue por 10,000 habitantes (MS, CR) | 14.3 | 50.3 | 14.2 |
| 7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente | | | |
| Cobertura de agua para consumo humano (AyA) | 92 | 97.6 | 98.7 |
| Población con acceso a agua de calidad potable (AyA) | 50 | 80 | 88 |
| Población total con acceso a mejores servicios de saneamiento, total (INEC) | 76 | 93.5 | ---- |
| Viviendas ocupadas de tipo tugurio, móvil o eventual (MIVAH, CR) | 2.1 | | 1.8 |
| Viviendas con tenencia en condición de precario (MIVAH, CR) | 12.7 | | 10.7 |
| Viviendas con hacinamiento (MIVAH, CR) | 12.1 | | 4.7 |
| 8 Fomentar una asociación mundial para el desarrollo | | | |
| Desempleo de jóvenes entre 15 y 24 años (WDI) | 8 | 15 | ----- |
| Líneas de Teléfono fijas y móviles por 1,000 habitantes (WDI) | 92 | 316 | ----- |
| Computadoras personales por 1,000 habitantes (WDI) | 68 (1997) | 238 | |

Objetivo

Meta

| | |
|--|--|
| 1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre | 2015 = reducir a la mitad (1990) tasas de pobreza y malnutrición |
| 2 Alcanzar educación primaria universal | 2015 = matrículas netas a 100 |
| 3 Promover la igualdad entre los géneros | 2005 = tasa de educación a 100 |
| 4 Reducir la mortalidad en la niñez | 2015 = reducir (1990) mortalidad de menos 5 años en dos tercios |
| 5 Mejorar la salud materna | 2015 = reducir (1990) mortalidad materna en tres cuartos |
| 6 Combatir VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades | 2015 = detener el avance y comenzar a reducir el VIH, etc. |
| 7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente | 2015 = varias |
| 8 Fomentar una asociación mundial para el desarrollo | 2015 = varias |

⁶⁵ Números representan % a menos que sea indicado