





# CRISIS, REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y GESTIÓN PÚBLICA POR RESULTADOS

## ¿CUÁLES SON LOS DESAFÍOS?

Miguel Loría Sagot

### RESUMEN

Como muchos países en el mundo, Costa Rica enfrenta nuevos y grandes desafíos a raíz de la crisis provocada por el Covid-19. Una fuerte contracción en la actividad productiva, elevado desempleo, presiones adicionales sobre la deuda pública y un incremento en la pobreza son los resultados que se esperan en el corto plazo. Si bien el consumo de bienes y servicios es la prioridad, para el mediano y largo plazo el país requiere una estrategia que potencie el crecimiento y la generación de empleos, basada en la acumulación de capital y el ahorro nacional. Se discuten los principales desafíos que enfrenta la economía costarricense para lograr tasas de crecimiento sostenidas que permitan incrementar empleos y reducir la pobreza, una vez superada la crisis provocada por la pandemia. Incrementar las tasas de inversión real es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar esos objetivos. Dadas las restricciones para elevar los ya elevados niveles de endeudamiento público, la eficiencia del sistema financiero para movilizar el ahorro nacional es un aspecto crítico. Asimismo, el manejo y la rendición de cuentas en los proyectos de inversión pública exigen un cambio en la cultura gerencial en el país: pasar de una rendición de cuentas contable a una gestión por resultados para el desarrollo. En el estudio se documentan los principales hallazgos, y se sugieren algunos temas no explorados, pero que por su relevancia merecen ser abordados en futuras investigaciones.

**Palabras claves:** Crisis; Desafíos; Ahorro; Inversión; Gestión.

### ABSTRACT

As many countries in the world, Costa Rica faces new and huge challenges due to the crisis provoked by Covid-19. A sharp contraction of economic activity, high unemployment, additional pressures on public debt and increasing poverty are short-run expected outcomes. Although consumption of goods and services is the top priority, in the middle and long run the country requires a strategy that enhances growth, employment and poverty based of capital accumulation and national saving. This document point out the major challenges the Costa Rican economy faces to reach sustained rates of growth conducive to higher employment and lower poverty after the pandemic. Higher investment rates is a necessary but not sufficient condition to reach those goals. Given the restrictions to increase the already high public debt, the efficiency of the financial system to mobilize national saving is critical. Likewise, the accountability on the management of public investment projects calls for a major change in the country's management culture: to move from accounting results to management for development results. Major findings are documented, also policy issues to be included in further research.

**Key words:** Crisis; Challenges; Saving; Investment; Management.

El autor es Investigador Asociado de LEAD University y exfuncionario del BID, especialista en temas de Gestión y Evaluación de Proyectos, Gestión Fiscal y Municipal.

## INTRODUCCIÓN

La economía costarricense, al igual que muchas en el mundo, enfrenta nuevos y grandes desafíos a raíz de la crisis provocada por el Covid-19. Una fuerte contracción en la actividad productiva, elevado desempleo, presiones adicionales sobre la deuda pública y posiblemente un incremento en la pobreza son los resultados que se pueden esperar en el corto plazo. Si bien el consumo de bienes y servicios es la prioridad inmediata, para el mediano y largo plazo el país requiere una estrategia que potencie el crecimiento y la generación de empleos, basada en la acumulación de capital y el ahorro nacional.

La desaceleración en la producción nacional en los últimos años ha dificultado el objetivo de alcanzar el nivel de crecimiento potencial estimado por las autoridades. Las tasas actuales de formación bruta de capital fijo lucen insuficientes para alcanzar ese objetivo. La experiencia de economías emergentes de alto crecimiento sugiere que Costa Rica debe redoblar esfuerzos para incrementar su capital productivo, pero no solo en cantidad sino también en calidad.

El presente documento plantea los principales desafíos que enfrenta la economía costarricense para lograr tasas de crecimiento sostenidas que permitan generar empleos y reducir la pobreza, una vez superada la crisis originada por la pandemia. Incrementar las tasas de inversión real es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar esos objetivos. Financiar la acumulación de capital e implementar una adecuada gestión para resultados son desafíos importantes que deben abordarse. Dadas las restricciones que enfrenta la economía para subir aún más los ya elevados niveles de endeudamiento público, el papel del ahorro nacional toma gran relevancia. La eficiencia del sistema financiero para movilizar el ahorro doméstico se convierte

en un aspecto crítico. Por otra parte, el manejo y la rendición de cuentas en los proyectos de inversión pública exigen un cambio de cultura gerencial en el país: pasar de una rendición de cuentas meramente contable a una gestión por resultados cuantificables, basados en las mejores prácticas internacionales.

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN MEDIO DE LA PANDEMIA

**Fuerte contracción o recesión.** Organismos multilaterales de desarrollo coinciden en que las economías de América Latina y el Caribe (ALC) sufrirán una fuerte contracción en su tasa de crecimiento real, entre 2 y 5,5% en el 2020, debido al impacto de la pandemia del coronavirus. El daño económico se extenderá en 2021 y 2022 a menos que los gobiernos implementen programas bien enfocados para amortiguar los impactos, según el Informe Macroeconómico del Banco Interamericano de Desarrollo (2020). Consecuentemente, las tasas de desempleo subirán en forma sustancial y con ello algunas patologías sociales. La crisis sorprende a la región en momentos en que muchas economías transitaban por un sendero de lento crecimiento, altos niveles de endeudamiento, y una inversión productiva insuficiente para apuntalar un crecimiento vigoroso y sostenido que permita reducir el desempleo y la pobreza.

**Nueva ola de endeudamiento.** En un reciente informe, el Banco Mundial (2020) llamó la atención de gobiernos y sector privado sobre los peligros de una nueva ola de endeudamiento mundial que inició en 2010, la cual podría desencadenar una nueva crisis de deuda externa. Los datos para las mayores economías de ALC, al tercer trimestre de 2019, se presentan seguidamente:

CUADRO 1. NIVELES DE DEUDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PORCENTAJES DEL PIB)

Deuda	Brasil	Argentina	Colombia	México	Chile
Sector público	87,9	85,7	50,3	35,3	31,2
Sector financiero	40,4	7,0	5,3	16,6	50,2
Empresas no financieras	42,9	15,6	33,6	26,4	103,3
Hogares	28,7	6,2	27,0	16,7	47,2

Fuente: Instituto de Finanzas Internacionales

Con la crisis originada por la pandemia del coronavirus los niveles de deuda pública seguirán en aumento, toda vez que los gobiernos ya están activando programas de asistencia financiera con organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la Corporación Andina de Fomento (CAF). El endeudamiento de los hogares también tenderá al alza, por los planes de adecuación de deudas para suspender temporalmente el pago de las obligaciones financieras.

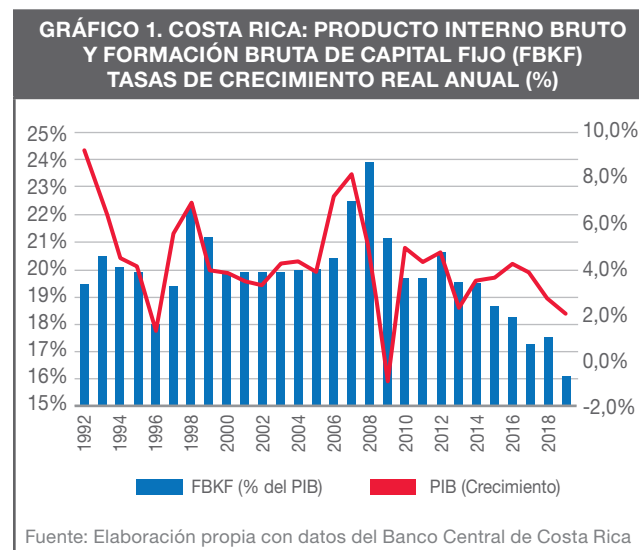
**Se requieren acciones de mediano plazo.** En muchos países los gobiernos están implementando programas de corto plazo para amortiguar la crisis, como suspensión temporal de obligaciones financieras, moratorias en pago de impuestos y cuotas a la seguridad social. Si bien la intención es loable en el sentido de activar el flujo de caja de empresas y personas, no resuelve el problema de fondo; las secuelas económicas y sociales que dejará la crisis. Es aquí donde surge la imperiosa necesidad de buscar mecanismos de reactivación económica que generen ingresos en forma de remuneraciones a los factores de producción. Lo anterior pasa por impulsar la inversión productiva, la cual depende, entre otros factores, del ahorro nacional (dadas las restricciones que impone el uso adicional de ahorro externo o deuda) y la productividad de los factores de producción. De acuerdo con estimaciones del BM (2008) países en desarrollo como los de ALC requieren tasas de inversión (formación bruta de capital fijo como proporción del PIB) de al menos un 25%, sobre el 20% que exhiben estas economías en la actualidad, para crecer a tasas sostenidas entre 4 y 5% real. En la Gran Recesión de 2009 la región sufrió una caída de su PIB del 2%, pero pudo recuperarse y crecer al 6% en 2010, gracias a un renovado acceso a los mercados de capitales, solidez fiscal y altos precios de materias primas. Las condiciones actuales son evidentemente muy diferentes a las de entonces, por lo cual el desafío es mucho mayor.

### ¿Cómo queda la economía de Costa Rica después de la crisis COVID-19?

Luego de la crisis internacional de 2008-2009, la economía costarricense logró recuperar el ritmo de crecimiento que venía experimentando en los años

previos, gracias a un entorno internacional favorable a la inversión. En el año 2010 la economía creció 5,0% en términos reales (ver Gráfico 1). Sin embargo, la incertidumbre provocada por la aprobación de la reforma tributaria afectó negativamente las expectativas de ahorro e inversión, con lo cual el esfuerzo productivo perdió impulso. Así, en el trienio 2017-2019 la economía creció 2,9% en promedio, una notable desaceleración con respecto al 2010. Las expectativas de crecimiento real para el 2020 apuntan hacia una contracción entre un 3 y un 5%. El BCCR revisó recientemente sus proyecciones, de una moderada expansión a una caída en el PIB de 3,6% en términos reales para el 2020. Proyecciones independientes presentan un panorama más pesimista, con una caída en el PIB real cercana al 5%.

Autoridades del Gobierno de la República y del BCCR concluyeron recientemente discusiones preliminares con un equipo del FMI, en torno al otorgamiento de una línea rápida de financiamiento para atender la emergencia provocada por la pandemia del Covid-19, por un monto de US\$508 millones a desembolsar en un solo tracto. No se descarta que eventualmente el Gobierno de Costa Rica solicite al FMI un acuerdo de contingencia (*Stand-By Agreement*), por un monto mayor, sujeto a ciertas condicionalidades de naturaleza estructural, como es usual en este tipo de convenios. Con la llegada de la pandemia la economía se alejó aún más de la tasa de crecimiento potencial<sup>1</sup>, que las autoridades monetarias han estimado en 4,5%.



<sup>1</sup> La tasa máxima de crecimiento a que se puede alcanzar utilizando plenamente todos los recursos productivos de manera eficiente.

## EL PRIMER DESAFÍO: AUMENTAR LAS TASAS DE INVERSIÓN

Es reconocido en la literatura económica y en la experiencia de muchos países que un ingrediente fundamental para el crecimiento es la dotación de capital, o inversión productiva. Pero no solo en cantidad sino también en calidad. En otras palabras, importante tanto la acumulación del acervo de capital como su productividad. En el Grafico 1 se muestra la evolución de la tasa de inversión productiva en Costa Rica en las últimas tres décadas (formación bruta de capital como porcentaje del PIB). Varias observaciones saltan a la vista:

- En un lapso de casi tres décadas, solo en un año la tasa de inversión se acercó al nivel de 25%, recomendado por expertos internacionales con base en la experiencia de países emergentes de alto crecimiento para alcanzar tasas de crecimiento real entre 4 y 5%, el producto potencial al que aspira la economía costarricense.
- En general, se aprecia una tendencia a la baja en la tasa de inversión, en gran medida asociada a la pérdida de dinamismo de la producción nacional. En el 2019 la formación bruta de capital sufrió una contracción de 6,4% en términos reales, mientras que la tasa de inversión descendió a un 16%, cuatro puntos por debajo de su nivel histórico promedio.
- El segundo pico más alto se registró a finales de los noventa (22%), explicado básicamente por el aporte de la inversión extranjera directa en áreas como servicios y alta tecnología.
- Con pocas excepciones, elevadas tasas de inversión alcanzadas en ciertos periodos no son sostenibles en periodos subsiguientes, es decir, la tasa de inversión exhibe un comportamiento volátil.

## UN SEGUNDO DESAFÍO: FINANCIAR NIVELES CRECIENTES DE INVERSIÓN

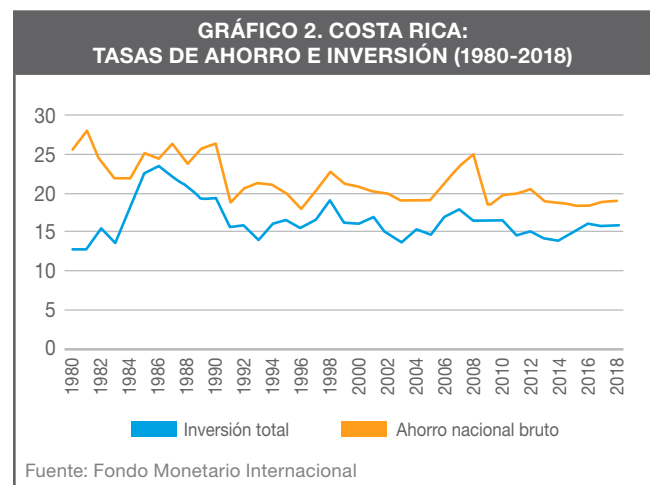
En una economía cerrada al resto del mundo, la única fuente de financiamiento de la inversión es el ahorro nacional. En una economía abierta al resto del mundo, la inversión puede financiarse con el ahorro externo, es decir, mediante deuda. El ahorro externo puede tomar la forma de empréstitos, colocación de títulos en el exterior, inversión extranjera directa, reinversión de

utilidades por parte de empresas multinacionales con subsidiarias locales, crédito en el sistema financiero doméstico, líneas de crédito del exterior, etc. Se parte de la premisa de que existe una correlación directa del ahorro hacia la inversión.

Existe en la literatura una larga tradición de modelos teóricos y empíricos que parten de esa premisa, desde los trabajos pioneros de Feldstein y Horioka (1980) a la fecha. Pero también existe evidencia de que la causalidad va en sentido opuesto, o incluso en ambas direcciones (Serebrisky, 2015). En todo caso, parece haber consenso de que una alta dependencia del ahorro externo es indicador de una ineficiente movilización del ahorro generado al interior de la economía (BID, 2016).

El Grafico 2 muestra las tasas de inversión y ahorro en Costa Rica a lo largo de cuatro décadas (1980-2018). Durante ese largo periodo el país no fue capaz de financiar la inversión con ahorro nacional. Por tanto, tuvo que acudir al ahorro externo como una fuente complementaria, no sustituta del ahorro nacional. La mayor dependencia del ahorro externo, argumenta el BID, es un indicador de ineficiencia en el sistema financiero local.

Aunque el margen de intermediación financiera en los bancos comerciales se ha reducido en forma importante, prevalecen ciertas estructuras oligopólicas y altos índices de concentración en el sistema bancario (Ivankovich, 2009; Loría, 2013, Delgado, 2016). En ausencia de condiciones que promuevan un mayor grado de competencia en la industria financiera que profundice los niveles de ahorro nacional, el financiamiento de la inversión recaerá sobre el ahorro externo, lo cual plantea varias consideraciones:



- Los niveles de endeudamiento público ya son elevados (cerca al 60% del PIB) y seguirán aumentando por los créditos que el Gobierno de Costa Rica está formalizando para amortiguar los efectos de la pandemia.
- Aumentar la dependencia en el ahorro externo conlleva mantener como contrapartida altos niveles de déficit de cuenta corriente –necesarios para cerrar la brecha ahorro-inversión, por períodos prolongados y sin experimentar problemas de endeudamiento externo ni desequilibrios cambiarios severos.
- Los flujos de capital externo tienden a ser volátiles y propensos a interrupciones repentinas, por lo que una mayor dependencia del ahorro externo aumenta la vulnerabilidad a las crisis provocadas por shocks en los mercados financieros internacionales.

Tomando en cuenta esas consideraciones, los esfuerzos debieran enfocarse hacia propiciar un mayor grado de eficiencia y competencia en la movilización del ahorro nacional por parte del sistema financiero. Sobre el sistema bancario, Delgado (2016) propone una lista de temas en la primera línea de reformas orientada a esos objetivos:

- Consolidar un solo sistema de garantía de depósitos, aplicable a todos los bancos independientemente de su propiedad privada o estatal. Esto contribuiría a nivelar las condiciones en las cuales compiten las diferentes entidades bancarias, eliminando la ventaja competitiva con la cual compiten hoy los bancos estatales.
- Eliminar el llamado peaje bancario, establecido como una condición para otorgar a los bancos privados el derecho de captar depósitos en cuenta corriente, (obligación de destinar un 17% de sus captaciones a proyectos de banca de desarrollo).
- Uniformar la aplicación del encaje mínimo legal y el trato impositivo. Encajes diferenciados según la naturaleza jurídica del intermediario financiero introduce distorsiones en el sistema y crea ventajas competitivas artificiales. Igualmente distorsionantes son las exenciones del pago de impuestos sobre los intereses por captaciones de depósitos para algunos intermediarios.

- Suprimir o sustituir por otros mecanismos las cargas parafiscales que pesan, de manera desigual, sobre los bancos comerciales públicos y privados, sin ninguna relación con la naturaleza de su actividad. Estas cargas son más fuertes para la banca pública y resultan una distorsión para la competencia.

### TERCER DESAFÍO: EFICIENCIA EN LA INVERSIÓN

Garantizar una inversión eficiente que maximice el valor agregado de recursos escasos tiene que ver con la forma en que se administren esos recursos. Lo relevante no es que los recursos se gasten, sino que se gestionen de manera que produzcan resultados medibles. Ello requiere la implementación y ejecución de un sistema de **gestión por resultados para el desarrollo (GpRD)**.

**CUADRO 2. GESTIÓN POR RESULTADOS PARA EL DESARROLLO**

Planificación para resultados.	Visión de largo plazo. Consistencia con Plan Nacional de Desarrollo (PND). Metodología del PND con orientación a resultados. Identificación de productos en Planes Sectoriales. Mecanismos que posibiliten la participación ciudadana.
Presupuesto por Resultados.	Programas presupuestarios incluyen detalle de resultados. Se cuenta con Ley de Responsabilidad Fiscal (Regla Fiscal). Existen incentivos para la efectividad en la gestión, Vinculación PND-Presupuesto de la República.
Gestión financiera.	Existen mecanismos para mitigación de riesgos. Contabilidad en base caja. Sistema de Inversión Pública integrado al Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera. Cobertura de las auditorías. Sistema de adquisiciones: mayor uso y transparencia.
Gestión de programas y proyectos.	Catálogo de precios sociales (precios sombra). Evaluaciones evaluación ex-ante. Estrategias para medir calidad de los productos entregados.
Monitoreo y Evaluación.	Construcción de indicadores de resultados. Evaluación de políticas. Aplicación de acciones por incumplimiento de objetivos, metas. Indicadores asociados a cadena de resultados.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo

La GpRD es un sistema de gestión de proyectos de inversión pública basado en cinco fundamentos: (i) planificación para resultados, (ii) presupuesto por resultados, (iii) gestión financiera, (iv) gestión de programas y proyectos, y (v) monitoreo y evaluación. En el Cuadro 2 se detallaron los principales componentes de esos cinco fundamentos.

El esquema de GpRD busca que la ejecución de los proyectos siga un orden lógico con rendición de cuentas por resultados, y no simplemente informes contables de ejecución presupuestaria. En particular, se pretende que en cada etapa antes y después de la ejecución se incluyan una serie de aspectos, como los que se detallan a continuación:

CUADRO 3. PRINCIPALES PRODUCTOS DERIVADOS DE LA GESTIÓN POR RESULTADOS	
Planificación para resultados medibles.	Línea de base, diseño del análisis costo/beneficio ex ante de proyecto, identificación de riesgos.
Presupuesto por resultados.	Partidas presupuestarias asociadas a resultados, eliminación de la <b>caja negra</b> del presupuesto.
Gestión financiera.	Medir impacto e incidencia de los riesgos, concretar medidas de mitigación.
Gestión de proyectos y programas.	Ejecución del análisis costo/beneficio.
Monitoreo y evaluación.	Diseño de indicadores de resultados, evaluación ex post.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo

Evaluaciones para Costa Rica realizadas por organismos multilaterales han identificado que el pilar en donde el país presenta más deficiencias es el **presupuesto por resultados** (BID, 2015). Costa Rica aún no cuenta con una estructura presupuestaria por resultados consolidada, en la cual se puedan identificar productos o resultados por programas específicos, sino que los programas presupuestarios se encuentran clasificados, en algunos casos, con base en las funciones que se desempeñan a nivel de departamento o unidad en una dependencia.

A raíz de la crisis causada por la pandemia, autoridades de gobierno han mencionado la inversión pública en infraestructura vial como una vía para la generación de empleos y reactivar la economía, siendo que el sector de construcción absorbe mucha mano de obra y tiene importantes efectos multiplicadores en la economía. Efectivamente, hay una serie de proyectos en espera de ser ejecutados:

- Ampliación de la Ruta 27.
- Mejoras en la vía San José-Río Frio.
- Ruta San José-Cartago
- Ruta San José-San Ramón.

Aparte de la identificación de las fuentes de financiamiento para esas obras, es importante tomar en cuenta los obstáculos y dificultades que existen para la ejecución de proyectos de inversión en Costa Rica:

- **Coordinación interinstitucional.** No existe un proyecto país. Cada institución tiene su banco de proyectos, en lugar de concebirlos como proyectos coordinados institucionalmente. Ejemplo de esta carencia de coordinación es la relocalización de los servicios públicos existentes como consecuencia del trazado específico de una carretera. La coordinación interinstitucional llega tarde porque no ha sido parte de la planificación y no se ha visualizado a tiempo. En consecuencia, la ejecución sufre demoras mientras se realizan los trabajos suplementarios a la carretera.
- **Liderazgo político.** Este es un elemento fundamental para lograr consensos entre todas las partes, con el fin de que el diálogo prevenga conflictos sobre la marcha de la ejecución. Para ello se requiere realizar un mapeo de los grupos involucrados directa o indirectamente con el proyecto, cada uno con intereses particulares, tanto en el sector público como en el privado. Este mapeo pocas veces se realiza en forma efectiva, en opinión de empresarios ligados al sector de construcción de infraestructura pública, sin que aparezca un liderazgo político que articule acciones en busca de un consenso. En el tanto, la ejecución de la obra se retrasa.
- **Evaluación de las inversiones.** No se realizan estudios ex ante, para conocer la viabilidad económica del proyecto y las alternativas de financiamiento más adecuadas (recursos del presupuesto, concesión de obra, fideicomisos de construcción, contratos de gestión, etc.) ni ex post para evaluar los resultados. Se requiere un fortalecimiento institucional para llevar a cabo las evaluaciones pertinentes. La ausencia de un adecuado análisis de los costos y beneficios asociados al proyecto no permite anticipar potenciales riesgos, los cuales deben atenderse sobre

la marcha de la ejecución cuando se materializan. Esta situación interrumpe la ejecución de la obra, ocasionando atrasos.

- **Capacidad gerencial de las Unidades Ejecutoras (UE) de los proyectos.** Las UE tienen limitaciones institucionales para fiscalizar las obras, negociar y supervisar contratos, y ejercer una efectiva distribución de los riesgos entre las partes. Los sistemas de control no se revisan periódicamente; los contratos y carteles de licitación a menudo presentan defectos y ambigüedades y hay lentitud en la ejecución de los procesos administrativos de contratación. Todo ello incide en que el ritmo de ejecución sea más lento de lo deseado.
- **Sistemas de planificación.** Los proyectos a menudo inician sin que se tenga una adecuada planificación de los tiempos y productos entregables. Criterios políticos prevalecen muchas veces sobre los técnicos, se presentan carteles de licitación con imprecisiones y errores de fondo y de forma que son objeto de apelaciones, y no siempre los proyectos cuentan con estudios de demanda y ambientales. El inadecuado tratamiento de estos temas provoca sobrecostos y atrasos considerables. A lo anterior se añade la inexistencia de planes estratégicos para enfrentar la oposición de grupos de interés que de una u otra forma se sientan afectados por el desarrollo de un proyecto.
- **Lecciones aprendidas.** Las instituciones no capitalizan las lecciones aprendidas en la ejecución de los proyectos. En parte ello se debe a que no existe una cultura de autoevaluación de los resultados, para evitar que se vuelvan a cometer los mismos errores y atrasos en la ejecución. Después de finalizado un proyecto no se prepara un documento que sirva como referencia para proyectos similares en un futuro.
- **Proveedurías institucionales.** Las proveedurías institucionales tradicionales carecen de una planificación administrativo-operativa que permita conocer el historial de los oferentes, sobre todo cuando se trata de empresas domiciliadas

en el exterior sin experiencia en el medio nacional. Por otra parte, la inopia de proveedores calificados causa atrasos en el arranque del proyecto, precisamente porque no se realizó un estudio previo de la oferta disponible.

- **Proceso de licitaciones.** La legislación actual permite que un interesado presente ante la Contraloría General de la República (CGR) diversos recursos cuando se sienta afectado por el resultado de una adjudicación: objeciones al cartel de licitación, revocatorias y apelaciones o protestas. Esta es una práctica frecuente en el país, toda vez que existen los incentivos para hacerlo: el costo en que incurre el afectado es prácticamente nulo y el beneficio que puede obtener es importante. Cuando se presentan esos recursos, el ente contralor debe resolver el diferendo, lo cual implica que la obra se detiene por un cierto tiempo, dependiendo del tipo de recurso. Todos los trámites y acciones correspondientes incrementan la estimación inicial sobre la duración del proyecto.

La experiencia con la nueva ruta San José-San Carlos, concebida como proyecto desde finales de los años sesenta, es un buen ejemplo de las dificultades con que tropieza la ejecución de obras de infraestructura vial de carreteras. Falta de planificación y de evaluaciones previas que incluyan proyecciones de demanda; decisiones de carácter político y no técnico; carencia de diseños adecuados para definir los derechos de vía; múltiples modificaciones a los contratos; lentitud en el proceso de las expropiaciones, en los trabajos de remoción de tierras y en la obtención de permisos ambientales son algunos de los obstáculos encontrados en la ejecución de esa importante obra. Una reciente evaluación realizada por el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme) de la Universidad de Costa Rica determinó que en el caso de la vía a San Carlos el plazo de ejecución aumentó en un 285%, pues inicialmente el plazo era de 48 meses y el costo, que inicialmente era \$61 millones, creció en 280%, alcanzando modificaciones contractuales hasta por \$232 millones, sin que a la fecha se haya logrado terminar la obra.

## LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS (APP): UNA OPCIÓN PARA EL DESARROLLO Y FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PRODUCTIVA

En medio de las restricciones fiscales que enfrenta Costa Rica en la actualidad, y el elevado monto de recursos externos contratados para obras de infraestructura pública en general que no han sido desembolsados, la gestión institucional se vuelve un factor crítico. En el debate subyace la discusión sobre la conveniencia de instaurar mecanismos de ejecución con la participación del sector privado como gestor y ejecutor, mediante esquemas como concesión de obra pública, fideicomisos, contratos de gestión, asociaciones público-privadas y privatizaciones. Estos esquemas han sido explorados en muchos países de América Latina como posibles formas de superar los cuellos de botella, que se presentan bajo los esquemas tradicionales, que impiden una rápida ejecución de las obras.

Por muchos años Costa Rica ha desarrollado los proyectos de inversión pública por medio de sistemas tradicionales, donde el Estado es el proveedor de los bienes y servicios con recursos públicos. El balance de resultados a la fecha no ha sido uniforme. Coexisten segmentos de la infraestructura nacional bien posicionados a nivel internacional con otros que presentan grandes rezagos. Dentro de los segundos se ubica la infraestructura vial, particularmente carreteras, un segmento que adolece de serios problemas de calidad e ineficiente gestión de los proyectos. La urgencia de mejorar el desempeño de este importante sector y la poca disponibilidad de recursos públicos para financiarlo obligan a buscar opciones. Una alternativa son las asociaciones público-privadas (APP), un esquema con participación privada que puede proveer recursos adicionales y ventajas respecto al tradicional que pueden aprovecharse para el desarrollo de la infraestructura vial.

Muchos de los proyectos de inversión pública ejecutados en Costa Rica siguieron el esquema tradicional de contratación. Bajo esta modalidad el Estado contrata empresas privadas por separado para las diferentes etapas del proyecto (diseño, construcción, supervisión, mantenimiento, ampliación, etc.), paga la obra con el Presupuesto Nacional o endeudándose, y asume la mayoría de los riesgos. El sector privado es solo un proveedor que se limita a cumplir las tareas contratadas, sin asumir mayores riesgos ni un papel directo en la

provisión de servicios conexos a la obra, como demarcación en carreteras. Sin una adecuada supervisión este sistema puede incentivar prácticas inconvenientes y costosas para el Estado, como ampliación de los plazos de ejecución y sacrificios de calidad en pos de mantenimientos futuros. En el Cuadro 4 se presentan las características principales del esquema tradicional, comparado con el modelo de APP.

**CUADRO 4. LAS APP Y EL MODELO TRADICIONAL: PRINCIPALES DIFERENCIAS**

Modelo tradicional	Modelo app
El Gobierno compra activos.	El Gobierno compra servicios.
Se prefieren proyectos nuevos y atractivos.	Enfoque en proyectos viables.
Muchos contratos a lo largo del ciclo de vida del proyecto.	Un solo contrato de largo plazo.
El Estado asume el 100% de los riesgos.	El sector privado asume riesgos.
Los pagos se concentran a inicio del proyecto.	Los pagos se difieren en el tiempo.
Centrado en el costo de la construcción.	Se planifica según el ciclo de vida del proyecto.
No hay indicadores de desempeño.	Pagos ligados al cumplimiento de hitos.

Fuente: Engel, E.; Ronald, F. y Galetovic, A. (2014).

La Alianza Público-Privada (APP) es un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad gubernamental, para proporcionar un activo o servicio público, en el que la parte privada asume un riesgo significativo y la responsabilidad de la gestión y la remuneración están vinculadas a su desempeño. Dada la escasez de recursos públicos para invertir en infraestructura, se recurre a un inversionista privado para que asuma el compromiso de llevar a cabo una inversión con recursos propios y se haga cargo de su operación y mantenimiento por un determinado número de años. A cambio, el Estado le permite cobrar una tarifa, o le asigna una remuneración, por la utilización del activo por parte de los usuarios. La APP no implica perder la propiedad del bien por parte del Estado (no es una privatización). Al concluir el contrato, el bien es devuelto al Estado, en condiciones óptimas de prestación. El sector público y el sector privado comparten las responsabilidades y los riesgos, que son parte inherente de las inversiones en la infraestructura.

La experiencia internacional demuestra que el buen desempeño de un proyecto incluyendo una APP, depende del grado en que se cumplan una serie de

condiciones o principios básicos (Engel y otros, 2014; Banco Mundial, 2017):

- Clara definición de los objetivos y alcances del proyecto.
- Capacidad técnica y humana para promover, evaluar, estructurar y licitar proyectos.
- Conocimiento de autoridades, empresarios y sociedad en general acerca de la naturaleza del proyecto.
- Plazo suficientemente extenso para que la parte privada tenga el incentivo de integrar todos los costos incluyendo mantenimiento.
- Clara definición de la distribución de los riesgos entre las partes.
- Existencia de una metodología de planificación.
- Verificar que los proyectos una vez construidos cumplan con los estándares de calidad.
- Asegurarse de que se cuenta con recursos financieros y técnicos para el mantenimiento de la infraestructura.
- Eficiente esquema institucional, capaz de llevar a cabo las labores de fiscalización, supervisión y verificación de la calidad de obras y el mantenimiento, y el cumplimiento de los contratos en forma independiente.

Existen varios argumentos en favor de las APP como mecanismos de provisión de infraestructura más eficientes que los mecanismos tradicionales (Lucioni, 2009; Engel y otros, 2014):

- Las APP relajan las restricciones presupuestarias y liberan recursos públicos.
- Aumentan la eficiencia gracias a que la participación privada permite gestionar los proyectos sin las trabas burocráticas habituales del gobierno.
- Aprovechan sinergias en el diseño, construcción y operación para un mejor manejo de los proyectos ya que emplean mantenimiento continuo.
- Mejoran la selección de proyectos porque las empresas privadas están sometidas a la disciplina que le imponen su rentabilidad y los mercados financieros de fondos prestables.
- Las APP filtran los proyectos que son elefantes blancos si se financian con tarifas a los usuarios, ya que los proyectos que no son rentables no

serán concesionados. De esta manera se podrían identificar proyectos sobredimensionados.

- Marco legal y regulatorio que garantice el cumplimiento de los contratos

Asimismo, se han planteado también algunas deficiencias de las APP:

- Los altos costos de desarrollar los contratos limitan su uso a proyectos grandes.
- Cuando los proyectos se financian con cobros al usuario y hay poca demanda las tarifas terminan siendo muy altas al costo de desgaste por uso.
- Renegociaciones oportunistas. A menudo dificultades técnicas, legales y políticas dificultan imponer un castigo a las empresas por incumplimiento de contrato. Esto da margen, e incentivos, para que las empresas se comporten de manera oportunista, por ejemplo, reduciendo, la calidad, y forzando renegociaciones.
- La selección del concesionario por procesos competitivos no siempre lleva a la escogencia óptima. Empresas con ventaja técnica pueden ser desplazadas por empresas con menor perfil técnico, pero muy hábiles para ganar concursos en la esfera política.
- En la práctica, las experiencias con APP no han sido siempre positivas. En algunos casos se cumplieron las expectativas, pero en otros se han renegociado los contratos, a favor del concesionario y en desventaja para el gobierno.
- No siempre se cumplen los plazos de construcción, y los presupuestos originales terminan siendo menores a los originales. Por otra parte, las APP se han utilizado para evadir controles presupuestarios y anticipar gastos gubernamentales, aprovechando la debilidad de los procesos contables para registrar las operaciones.

No obstante, las críticas hacia las APP, la evidencia no garantiza que con la provisión pública de infraestructura u otros proyectos de inversión se lograrían mejores resultados (Engel, Fischer y Galetovic, 2014). La práctica y evidencia internacional recomienda el uso de APP sobre otras opciones cuando existe un marco jurídico que garantiza los derechos de propiedad (las ganancias obtenidas no serán objeto de expropiación), cuando es posible definir, medir y fiscalizar estándares de calidad y cuando los usuarios pueden observar la calidad del servicio y

presionar por una mejor calidad de este. Contrariamente, la provisión pública es el esquema preferido cuando la calidad del producto no es contratable. Existe consenso de que los estándares de calidad se pueden verificar con carreteras y puertos, donde existen estándares objetivos que se pueden traducir a metas mensurables. Esto puede ser más difícil cuando los proyectos son complejos y las metas no son cuantificables de manera unívoca, como en el caso de salud, educación, cárceles y servicios de tecnología de la información.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La pérdida de dinamismo que ha experimentado la producción nacional, convertida en una contracción a raíz de la pandemia por el Covid-19, coloca a la economía ante un reto aun mayor para reactivar y poner en la ruta del crecimiento el aparato productivo nacional. Ante este escenario, el estudio encuentra que:

- La economía no se encuentra bien posicionada para enfrentar crisis causada por la pandemia y sus secuelas.
- Las tasas de inversión han sido históricamente bajas e insuficientes para alcanzar el máximo producto potencial al que se aspira llegar.
- El país ha sido incapaz de financiar la inversión requerida con ahorro nacional, aumentando así su dependencia en el ahorro externo.
- No se cuenta con una gestión pública **por resultados** que permita medir la productividad y el uso eficiente de los escasos recursos.

De persistir las condiciones descritas será más difícil que el país pueda encaminarse hacia una ruta de crecimiento vigoroso y sostenido. Surgen por tanto tres grandes desafíos, sin que sean los únicos que deban abordarse:

- Redoblar esfuerzos para incrementar la formación bruta de capital fijo y su productividad.
- Mejorar la eficiencia del sistema financiero en la movilización del ahorro nacional.
- Adoptar una cultura de gestión pública por resultados.

Al respecto es recomendable:

- Mejorar la posición de las finanzas públicas a efecto de generar algún excedente que pueda

destinarse al financiamiento de la inversión pública, prioritariamente hacia actividades que generen puestos de trabajo y efectos multiplicadores al interior de la economía.

- Crear los incentivos necesarios para estimular la inversión privada, incluyendo de manera prioritaria la reducción de trámites y costos de transacción en el mercado, en un entorno macroeconómico que genere confianza y certidumbre en las decisiones de consumo, producción, inversión y ahorro.
- Seguir profundizando las reformas pendientes en el sistema financiero, con acciones concretas que contribuyan a reducir las distorsiones que afectan la competencia y el costo de la intermediación financiera.
- Retomar de una manera decisiva y consistente una gestión por resultados en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos de inversión. Costa Rica se encuentra dentro del no envidiable grupo de países con lenta ejecución de proyectos en el contexto de América Latina y el Caribe. Temas relacionados con la planificación de los proyectos, elaboración de presupuestos por resultados, utilización de indicadores de seguimiento y evaluación ex ante y ex post de proyectos destacan como aspectos prioritarios.
- Considerar la viabilidad de financiar y ejecutar proyectos de inversión bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas, ante las restricciones presupuestarias vigentes y el alto nivel de endeudamiento público.

Finalmente, cabe indicar que el estudio no explora los componentes del ahorro externo (prestamos de organismos financieros multilaterales, flujos de inversión extranjera directa, líneas de crédito de bancos internacionales, colocación de títulos de gobierno, reinversión de utilidades de empresas multinacionales), su naturaleza e implicaciones, de manera que se pueda determinar la posición neta de financiamiento externo y el grado de riesgo al que se expone la economía, frente a los desafíos que conlleva el Covid-19. Por su importancia para la formulación y ejecución de la política pública el tema merece ser tratado en una agenda de futuras investigaciones.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- (BID) Banco Interamericano de Desarrollo (2015). *Construyendo Gobiernos Efectivos*. Washington, D.C.
- (BID) Banco Interamericano de Desarrollo (2016). *Desarrollo de las Américas. Ahorrar para Desarrollarse*. Washington, D.C.
- (BID) Banco Interamericano de Desarrollo (2020). *Políticas para controlar la pandemia*. Washington, D.C.
- Commission on Growth and Development (2020). *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*.
- Delgado, F. (2016). *El sistema financiero costarricense en los últimos 25 años: el sistema bancario*. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica. Monografía VII.
- Engel, E.; Ronald, F. y Galetovic, A. (2014). *Economía de las asociaciones público-privadas*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
- Feldstein, M. y Horioka, C. (1980). Domestic Saving and International Capital Flows. *Economic Journal*, 90 (358): 314-29.
- Ivankovich, G. (2009). *Testing Competition in the Costa Rican Banking System: An Empirical Application of Panzar-Rose and Bresnahan-Lau Models*. Mimeo.
- Loría, M. (2013). *El sistema financiero costarricense en los últimos 25 años: estructura y desempeño*. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica. Monografía I.
- Serebrisky, T. (2015). *La inversión y el ahorro en América Latina y el Caribe. ¿Cómo se relacionan?* Washington, D.C.
- World Bank Group. (2020). *Global Waves of Debt. Causes and consequences*. Washington, D.C.