

Evaluación de las Finanzas para el Desarrollo en Costa Rica

2018



NACIONES UNIDAS
COSTA RICA



Índice

| | |
|---|------------|
| Índice | i |
| Lista de los Acrónimos usados en el Texto | v |
| Introducción | vii |
| Resumen Ejecutivo..... | ix |
| Capítulo 1. El contexto general para el financiamiento del desarrollo en Costa Rica | 1 |
| 1.1 El contexto general del financiamiento para el desarrollo | 1 |
| 1.2 La situación de los Países de Renta Media..... | 3 |
| 1.3 Objetivos de la Evaluación | 6 |
| Capítulo 2. Contexto Socioeconómico | 6 |
| 2.1. Evolución y estructura de la economía costarricense..... | 6 |
| 2.2. Progresos en el contexto socioeconómico y la inclusión social | 8 |
| Capítulo 3: Los sistemas nacionales de planificación y financiamiento..... | 14 |
| 3.1 El Sistema Nacional de Planificación (SNP) | 14 |
| 3.2. El Sistema Nacional de Financiamiento | 25 |
| 3.3. Hacia un sistema más integrado de Planificación y Financiamiento..... | 33 |
| Capítulo 4: Finanzas del Estado y principales flujos públicos..... | 35 |
| 4.1. Análisis general de las finanzas públicas..... | 35 |
| 4.3 Principales Flujos Públicos | 39 |
| 4.3.1 Ingresos Tributarios | 39 |
| 4.3.2 Endeudamiento Público..... | 50 |
| 4.3.3 Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), Cooperación Sur-Sur y Triangular. | 59 |
| 4.3.4 Financiamiento Ambiental y del Cambio Climático | 68 |
| 4.3.5 Flujos Ilícitos..... | 78 |
| Capítulo 5. Finanzas Privadas y Principales Flujos | 91 |
| 5.1 Contribuciones del Sector Privado al Desarrollo Sostenible en Costa Rica..... | 91 |
| 5.2 Los retos para el desarrollo del sector privado en Costa Rica | 99 |
| 5.3 La Importancia del Financiamiento Privado para el Desarrollo | 101 |
| 5.4 Principales Flujos Privados..... | 104 |
| 5.4.1 Sector Financiero Privado | 104 |
| 5.4.2 El Financiamiento Inclusivo..... | 112 |
| 5.4.3 La Inversión Extranjera Directa (IED) | 118 |
| 5.4.4 Las Asociaciones de Participación Público-Privadas (APPs) | 123 |
| 5.4.5 Financiamiento Ambiental y del Cambio Climático | 133 |
| 5.4.6 Financiamiento de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) | 140 |
| 5.4.7 La Responsabilidad Social Empresarial | 150 |
| 5.4.8 Las Remesas Familiares..... | 157 |
| Capítulo 6. Oportunidades para adoptar una visión estratégica e integrada del financiamiento | 161 |
| ANEXOS | 172 |
| Anexo 1: Bibliografía..... | 173 |
| Anexo 2: ¿Hasta donde es posible hacer una medición realista de los flujos ilícitos? | 180 |
| Anexo 3: Otros Datos Relevantes | 184 |

Listado de Gráficos

| | |
|--|---|
| Gráfico 1 Un nuevo panel de control para la gestión de el financiamiento para el Desarrollo | 2 |
| Gráfico 2. Costa Rica. PIB per cápita y PIB real total..... | 7 |
| Gráfico 3. Composición de la producción nacional por sector..... | 7 |
| Gráfico 4: Tasa de desempleo abierto, 1990-2016 | 8 |
| Gráfico 5. Costa Rica: Pobreza total, por no satisfacción de necesidades y pobreza extrema 1990-2017 | 9 |

| | |
|--|-----|
| Gráfico 6: Tasa de desempleo abierto, 1990-2016 | 10 |
| Gráfico 7 Progresos de Costa Rica en alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio | 12 |
| Gráfico 8: Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas | 19 |
| Gráfico 9 Principales cambios en las herramientas del Sistema Nacional de Planificación 2018-2019 | 22 |
| Gráfico 10 Los ODS como una red de objetivos: un desafío para la coherencia y coordinación de políticas | 23 |
| Gráfico 11 Resumen de los Procesos de Asignación y Control del Gasto público en Costa Rica | 29 |
| Gráfico 12 Distribución de los Egresos del Presupuesto Nacional según Título Presupuestario (en % del total)..... | 32 |
| Gráfico 13 Visión Integrada del diagnóstico de los Sistemas de Planificación y Financiamiento en 2019 | 33 |
| Gráfico 14 Posibles mejoras a introducir en los sistemas de Planificación y Financiamiento | 34 |
| Gráfico 15 Evolución del Gasto Público Total en billones de Colones y como % del PIB (eje derecha) | 35 |
| Gráfico 16: Déficit primario y financiero del Gobierno Central, 2000-2016a | 36 |
| Gráfico 17 El efecto combinado del Déficit y Pago de Deuda en una década(datos como % del PIB) | 36 |
| Gráfico 18: Distribución del presupuesto nacional por rubro..... | 37 |
| Gráfico 19 Evolución de los Impuestos totales (millones de Colones corrientes y en % del PIB) | 40 |
| Gráfico 20 Ingresos Tributarios del Gobierno Central en Costa Rica y países de referencia en % del PIB (2015) | 40 |
| Gráfico 21 Recaudación Total en Costa Rica y resto de América Latina y el Caribe como % del PIB (2015) | 41 |
| Gráfico 22 Presión Fiscal Equivalente Países de América Latina y el Caribe (2015)..... | 42 |
| Gráfico 23. La Carga Tributaria a la Seguridad Social como % del PIB en América Latina y el Caribe (2015) | 42 |
| Gráfico 24 Recaudación de los impuestos a la renta como % del PIB en América Latina y el Caribe (2015)..... | 43 |
| Gráfico 25 Recaudación del Impuesto a las Personas Físicas y Jurídicas como Porcentaje de los Ingresos Totales..... | 44 |
| Gráfico 26 Recaudación del IVA como % del PIB en América Latina y el Caribe (2015) | 45 |
| Gráfico 27. Distribución de las exoneraciones por decil, 2014 (en porcentaje) | 46 |
| Gráfico 28 Deuda Gobierno Central con relación al PIB | 50 |
| Gráfico 29 Evolución de la deuda del SPNF por sectores..... | 52 |
| Gráfico 30 Deuda Pública Sector Público con relación al PIB..... | 53 |
| Gráfico 31. Composición Deuda Interna Sector Público | 54 |
| Gráfico 32 Composición Deuda Externa Sector Público..... | 54 |
| Gráfico 33: Créditos en ejecución por sector SPNF 2017 (US\$ millones). | 54 |
| Gráfico 34: Acreedores de créditos en ejecución 2017 (US\$ millones). | 54 |
| Gráfico 35. Evolución y escenarios de la relación Deuda a PIB del Gobierno Central | 57 |
| Gráfico 36 Estimación estocástica del promedio de la relación deuda a PIB. (2014-Estimado 2027) | 57 |
| Gráfico 37 Evolución de la AOD No Reembolsable (como % del PIB) | 59 |
| Gráfico 38 Cooperación internacional por sector/área temática, 2010-2015 | 61 |
| Gráfico 39 Proyectos de cooperación internacional por región, 2010-2015 (porcentaje del total) | 62 |
| Gráfico 40. Cantidad de Proyectos de CT 2009-2015..... | 63 |
| Gráfico 41 Cantidad de proyectos de CSS 2009-2015..... | 63 |
| Gráfico 42 Proyectos de CSS provistos y recibidos por país en 2015..... | 63 |
| Gráfico 43 Brecha de financiamiento para la implementación de la ENB2 2016-2025 | 74 |
| Gráfico 44 Flujos Ilícitos Salientes en % del PIB en América Central y Otras Regiones..... | 79 |
| Gráfico 45 Flujos Ilícitos totales (entrantes + salientes) como % del PIB en los Países de América Central | 80 |
| Gráfico 46 Evolución de los Flujos Ilícitos entrantes y salientes en Costa Rica (millones de USD y en % del PIB) | 81 |
| Gráfico 47 Flujos Ilícitos Salientes Totales en Costa Rica y en América Central (en millones de USD) | 81 |
| Gráfico 48. Composición del PIB por sectores productivos | 91 |
| Gráfico 49 Numero de Ocupados por Tipo de Actividad Económica | 92 |
| Gráfico 50. Población ocupada por sector institucional 2010- III Trimestre 2017..... | 93 |
| Gráfico 51 Evolución de las exportaciones totales, de bienes y de servicios y como % del PIB | 93 |
| Gráfico 52. Inversión total como porcentaje del PIB | 99 |
| Gráfico 53. Resultados Comparativos de Costa Rica con los Índices Globales de Competitividad | 100 |
| Gráfico 54 Áreas donde deberá concentrar la brecha de financiamiento de los ODS..... | 101 |
| Gráfico 55: Número de bancos por tipo Sistema Bancario Nacional | 105 |
| Gráfico 56 Evolución del crédito al sector privado (% del PIB por sector) | 106 |
| Gráfico 57 Indicadores de profundidad financiera institucional y de mercado como % del PIB | 107 |
| Gráfico 58 Principales Indicadores de Concentración y de Competencia de la Banca nacional | 108 |
| Gráfico 59 Costa Rica, Evolución del Índice de Desarrollo Financiero y comparación con otros países..... | 109 |
| Gráfico 60 Costa Rica, brechas de desarrollo financiero..... | 110 |
| Gráfico 61 Uso de servicios financieros por las familias (% de adultos 15+ por componente. Índice para el total)..... | 112 |
| Gráfico 62: Índice de uso de servicios financieros por empresas (varios años | 114 |
| Gráfico 63 Componentes del Sistema de Banca para el Desarrollo | 115 |

| | |
|--|-----|
| Gráfico 64 Resultados del GMI 2019..... | 116 |
| Gráfico 65 Evolución de la IED en Costa Rica (en millones de USD y como % del PIB) | 118 |
| Gráfico 66: Comparación de los Flujos netos de IED como % del PIB..... | 118 |
| Gráfico 67: IED por actividad económica de destino | 119 |
| Gráfico 68: Inversión Extranjera por país de origen | 119 |
| Gráfico 69 Exportaciones de manufactura con contenido de alta tecnología (como % del total)..... | 120 |
| Gráfico 70 Índice de Restricción Regulatoria de la IED, 2014 | 120 |
| Gráfico 71 Inversión Extranjera por régimen..... | 121 |
| Gráfico 72 Distribución típica de Riesgos y control en las principales modalidades de APPs..... | 124 |
| Gráfico 73 Brecha Estimada de Inversión en el Sector Transportes | 131 |
| Gráfico 74 Donaciones de Agencias Privadas y ONGs de los países de la OCDE:DAC (en millones de USD) | 141 |
| Gráfico 75. Características Encuestadas de las Empresas Costarricenses sobre la Responsabilidad Social | 151 |
| Gráfico 76 Remesas Personales Recibidas en los Países de la Región (en millones de USD)..... | 157 |
| Gráfico 77 Las Remesas Personales como % del PIB..... | 158 |
| Gráfico 78 Entrada y salida de remesas en millones de USD | 158 |
| Gráfico 79 un Sistema Integrado de Planificación y Financiamiento y sus Principales Instrumentos | 162 |
| Gráfico 80 Pilares para la construcción de un marco integrado de financiación para el desarrollo..... | 165 |
| Gráfico 81 Principales hitos en el proceso del Presupuesto Nacional | 184 |
| Gráfico 82 Flujos Ilícitos Salientes Totales en Costa Rica y en América Central entre 2005 y 2014 (en % del PIB) | 186 |
| Gráfico 83 Flujos Ilícitos Totales, Entrantes y Salientes en América Central y en Costa Rica (millones de USD)..... | 186 |
| Gráfico 84 Principales orígenes de las donaciones de fondos privadas y ONGs internacionales | 187 |
| Gráfico 85 Sector Público Descentralizado institucional..... | 188 |

Listado de Cuadros

| | |
|--|-----|
| Cuadro 1 Algunos Indicadores que caracterizan la pobreza en Costa Rica (en porcentajes) | 9 |
| Cuadro 2 Progreso de Costa Rica en materia de ODM, final de periodo | 11 |
| Cuadro 3 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) vinculados con el PND 2015-2018..... | 14 |
| Cuadro 4 Como funciona en la realidad el financiamiento de un Plan Nacional de Desarrollo en CR..... | 21 |
| Cuadro 5 Puntaje en GpRD 2007 y 2013 | 26 |
| Cuadro 6 Transferencias a los órganos desconcentrados según destinatario | 30 |
| Cuadro 7 Estimaciones de Incumplimiento de Impuestos del MdH (como % del PIB) | 44 |
| Cuadro 8 Cooperación Multilateral (izq) y Bilateral (der) 2010-2015 (millones de USD) | 61 |
| Cuadro 9 Proyectos de CSS demandados por Costa Rica según socios cooperantes entre 2009 y 2015 | 64 |
| Cuadro 10 Proyectos nacionales activos, diciembre 2016..... | 72 |
| Cuadro 11 Proyectos nacionales activos, diciembre 2016..... | 73 |
| Cuadro 12 Movilización de Recursos Financieros Sectoriales para la Biodiversidad | 73 |
| Cuadro 13 Total de Flujos Ilícitos (Salientes + Entrantes) en América Central entre 2005 y 2014 (millones de USD)..... | 80 |
| Cuadro 14 Total de Flujos Ilícitas en Costa Rica 2005-2014 en Millones de USD | 82 |
| Cuadro 15 Total de Flujos Acumulados Por Facturación Ilícita en Costa Rica (2005-2014) | 83 |
| Cuadro 16 Pérdidas Estimadas de Recaudación Fiscal Generadas por los Flujos Ilícitos Identificados (año 2013)..... | 84 |
| Cuadro 17 Flujos Ilícitos Salientes por Facturación Fraudulenta en los Países Afectados por el Tráfico de Drogas..... | 86 |
| Cuadro 18 Principales productos exportados por Costa Rica en 2016 (excluyendo servicios)..... | 96 |
| Cuadro 19 Tasas de variación Interanual del Índice de Actividad Económica según rama de actividad (en %) | 97 |
| Cuadro 20 Salario mínimo y cobertura en Latinoamérica 2018..... | 98 |
| Cuadro 21 Comparación de Indicadores de profundidad financiera promedio 2008-2010 | 107 |
| Cuadro 22 Comparación de Indicadores de eficiencia financiera promedio 2008-2010 | 109 |
| Cuadro 23 Porcentaje de adultos con cuenta bancaria, varios países | 112 |
| Cuadro 24 Proyectos concesionados por el Consejo Nacional de Concesiones. Año 2017 | 125 |
| Cuadro 25 Algunas iniciativas que se desarrollan en el marco de Cero Pobreza..... | 153 |
| Cuadro 26 Financiamiento de las Remesas en 2014..... | 159 |
| Cuadro 27 Acciones para adoptar una visión estratégica e integrada del financiamiento para el desarrollo..... | 168 |
| Cuadro 28 Resumen de las recomendaciones identificadas para el desarrollo de los flujos de financiamiento..... | 168 |
| Cuadro 32 Cálculo Estimativo de Flujos Ilícitos..... | 182 |
| Cuadro 33 Clasificación en el Índice de Desempeño Ambiental para el 2018 | 184 |
| Cuadro 34 Principales hitos en el proceso del Presupuesto Nacional | 185 |
| Cuadro 35 Principales hitos en el proceso de del gasto que no pasa por el I Presupuesto Nacional | 185 |
| Cuadro 36 Volumen de Financiamiento de las Remesas hacia Costa Rica en 2014..... | 187 |

Listado de Recuadros de Texto

| | |
|--|-----|
| Recuadro 1 Evitando las Causas de las “Trampas de la Renta Media | 5 |
| Recuadro 2: Las dificultades para la planificación del Desarrollo Sostenible y la lucha contra el Cambio Climático | 24 |
| Recuadro 3 El Caso de “Los Bonos Chinos” | 52 |
| Recuadro 4 Gestión de Deuda y Gestión de Efectivo..... | 56 |
| Recuadro 5 La Calidad de la Información Disponible para Gestionar la AOD, CSS y CT..... | 60 |
| Recuadro 6: El camino para monitorizar el gasto relacionado con el cambio climático: la experiencia de Camboya..... | 75 |
| Recuadro 7: La contracara de INTEL: Liberty Reserve y el boom de la economía ilícita en Costa Rica..... | 88 |
| Recuadro 8: El camino desde la instalación y reconversión de INTEL a la industria médica en Costa Rica | 95 |
| Recuadro 9 Nuevas herramientas tecnológicas para la inclusión financiera en Costa Rica..... | 113 |
| Recuadro 10 La difícil tarea de gestionar APPs: ejemplos de Costa Rica y del plano internacional | 129 |
| Recuadro 11 El Consejo Nacional de Producción Limpia (CNPL) en Chile..... | 139 |

Lista de Abreviaturas usadas en el Texto

| | |
|----------|---|
| AED | Alianza Empresarial para el Desarrollo de Costa Rica |
| AL | Asamblea Legislativa |
| AOD | Ayuda Oficial para el Desarrollo |
| AP | Autoridad Presupuestaria |
| APP | Asociaciones de Participación Público-Privadas |
| APPD | Asociaciones de Participación Público-Privadas para el Desarrollo |
| BCCR | Banco Central de Costa Rica |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| BPIP | Banco de Proyectos de Inversión Pública |
| CAF | Corporación Andina de Fomento |
| CCSS | Caja Costarricense del Seguro Social |
| CENPRO | Centro para la Promoción de Exportaciones e Inversiones |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas |
| CINDE | Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo |
| CGR | Contraloría General de la República |
| CONASSIF | Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Nacional |
| CONICYT | Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología |
| CPEIR | Climate Public Expenditure and Institutional Review |
| CPDN | Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional |
| CSS | Cooperación Sur-Sur |
| CT | Cooperación Triangular |
| DCC | Dirección de Cambio Climático (MINAE) |
| DEG | Derechos Especiales de Giro del FMI |
| DFA | Development Finance Assessment |
| EFD | Evaluación de las Finanzas para el Desarrollo |
| ENCC | Estrategia Nacional de Cambio Climático |
| FCD | Fondo de Crédito para el Desarrollo |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FINADE | Fondo Nacional de Desarrollo |
| FODESAF | Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares. |
| FOFIDE | Fondo de Financiamiento para el Desarrollo |
| GAVI | Global Alliance for Vaccines and Immunization |
| GC | Gobierno Central |
| GEI | Gases de Efecto Invernadero |
| GETES | Grandes Empresas Territoriales |
| GFI | Global Financial Integrity |
| GFP | Gestión de Finanzas Públicas |
| GPEDC | Global Partnership for Effective Development Cooperation |
| GpRD | Gestión para Resultados en el Desarrollo |
| GTS | Grupos de Trabajo Sectoriales |
| IBRD | International Bank for Reconstruction and Development (del Grupo Banco Mundial) |
| ICE | Instituto Costarricense de Electricidad |
| ICD | Instituto Costarricense sobre Drogas |
| ICM | Indicadores Conjuntos de Monitoreo |
| ICT | Instituto Costarricense de Turismo |
| IDA | International Development Association (del Grupo Banco Mundial) |
| IED | inversión Extranjera Directa |
| IMF | International Monetary Fund |
| INB | Ingreso Nacional Bruto |

| | |
|----------|---|
| INDC | Intended Nationally Determined Contributions (o CPDN en español) |
| INEC | Instituto Nacional de Estadística y Censos |
| IFAM | Instituto de Fomento y Asesoría Municipal |
| IRPF | Impuesto a la Renta a las Personas Físicas |
| LAFPP | Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos |
| MAPP | Matriz de Articulación Plan-Presupuesto |
| MCC | Millennium Challenge Corporation |
| MdH | Ministerio de Hacienda |
| MIDEPLAN | Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica |
| MINAE | Ministerio de Ambiente y Energía |
| MFIs | Marcos de Financiamiento Integrados |
| MFMP | Marco Fiscal de Mediano Plazo |
| MMM | Marco Macroeconómico Multianual |
| MOPT | Ministerio de Obras Públicas y Transportes |
| MPMP | Marco Presupuestario de Mediano Plazo |
| M&E | Monitorización y Evaluación |
| MREC | Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto |
| MTEF | Medium-term expenditure framework |
| NGOs | Non-governmental organisations |
| OCDE-CAD | Organización de Cooperación y Desarrollo Económico Comité de Asistencia para el Desarrollo |
| ODM | Objetivos de Desarrollo del Milenio |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| OSCs | Organizaciones de la Sociedad Civil |
| PBB | Performance Based Budgeting |
| PEFA | Public Expenditure and Financial Accountability |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PFE | Presión Fiscal Equivalente |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| PNdD | Plan Nacional de Descarbonización 2018 – 2050 |
| PNDIP | Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022 |
| PNE | Plan Nacional de Energía |
| PNRS | Política Nacional de Responsabilidad Social |
| PNT | Plan nacional de Transporte |
| POI | Planes Operativos Institucionales |
| POLCI | Política de Cooperación Internacional 2014-2022 |
| PPPs | Asociaciones de Participación Público-Privadas |
| PROCOMER | Promotora de Comercio Internacional |
| PYME | Pequeña y Mediana Empresa |
| RECOPE | Refinadora Costarricense de Petróleo |
| RZF | Régimen de Zonas Francas |
| SBD | Sistema de Banca para el Desarrollo |
| SIGECI | Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional |
| SNIP | Sistema Nacional de Inversiones Públicas |
| SNP | Sistema Nacional de Planificación |
| SPNF | Sector Público No Financiero |
| STAP | Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria |
| SUGEF | Superintendencia General de Entidades Financieras |
| TADAT | Tax Administration Diagnostic Assessment Tool |
| UCCAEP | Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado |
| UNDP | United Nations Development Programme |
| UNDOCO | Oficina de Coordinación de las Naciones Unidas |

Presentación

Como parte del compromiso de las Naciones Unidas con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), este informe constituye el **primer paso** en la construcción de un **Marco Integrado de Financiamiento para el Desarrollo** (INFF, por sus siglas en inglés) en Costa Rica. Este documento, liderado por la Oficina del Coordinador Residente de Naciones Unidas y desarrollado con el apoyo técnico de expertos nacionales e internacionales, traza una hoja de ruta estratégica para movilizar los recursos necesarios — públicos y privados, nacionales e internacionales— para avanzar hacia un desarrollo inclusivo, sostenible y resiliente.

Este esfuerzo forma parte del proceso de colaboración técnica que Naciones Unidas brinda al Gobierno de Costa Rica para identificar oportunidades y desafíos clave en materia de financiamiento, desde una perspectiva integral de desarrollo sostenible. En un contexto de creciente complejidad fiscal y económica, el informe destaca la necesidad de alianzas estratégicas, coordinación interinstitucional y un compromiso renovado con el desarrollo humano.

Desde Naciones Unidas reafirmamos nuestro compromiso como socios estratégicos de Costa Rica, liderando procesos que promuevan el diálogo, la colaboración y la acción decidida. Invitamos a todos los sectores de la sociedad a sumarse a este esfuerzo conjunto para construir un futuro en el que nadie se quede atrás.

Allegra Baiocchi

Coordinadora Residente

Sistema de Naciones Unidas Costa Rica

Introducción

La Evaluación de las Finanzas para el Desarrollo (EFD) comenzó en Octubre del año 2017 bajo los auspicios de la Oficina de Coordinación de las Naciones Unidas (UNDOCO) en Costa Rica. Siguiendo con lo que establece la metodología de las EFD se constituyó un Equipo de Supervisión bajo el liderazgo general del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), del Ministerio de Hacienda (MdH) y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) y un equipo de consultores financiados por las NU.

El primer borrador de la fase de diagnóstico se entregó al gobierno en Octubre de 2018 y ofreció análisis, opciones de reformas y medidas para mejorar el espacio fiscal, la eficacia y eficiencia del gasto público, la integración de los sistemas de planificación y de financiamiento y orientaciones específicas para el desarrollo de un grupo seleccionado de flujos de financiamiento públicos y privados. Como Costa Rica no utiliza planes de desarrollo de largo plazo, este trabajo solamente plantea los principales caminos que el país podría recorrer para desarrollar los flujos que seguramente serán necesarios para financiar su desarrollo sostenible a largo plazo. Las recomendaciones que se proponen a continuación son el producto de una priorización tentativa elaborada por el equipo de consultores y alimentada a partir de diálogo con jerarcas de varias instituciones del gobierno que participaron en este trabajo.

Desde Octubre de 2018, ha habido desarrollos significativos en Costa Rica, y algunas de las recomendaciones proporcionadas en el borrador original ya están siendo implementadas por la administración actual. Este nuevo informe mantiene los análisis y recomendaciones del original, pero se ha actualizado para incorporar estos desarrollos recientes. El objetivo sigue siendo el mismo: apoyar al gobierno costarricense a desarrollar una visión estratégica para movilizar los fondos necesarios para financiar sus planes y estrategias de desarrollo de largo plazo en el contexto de los ODS y de ese modo avanzar en la creación de un *Marco Estratégico e Integrado de Financiamiento*.

Esta evaluación fue realizada por un equipo de consultores encabezado por Nelson Stratta (Líder del Equipo), y basado en la investigación de campo realizada por los consultores nacionales José Francisco Pacheco Jiménez y Juan Carlos Pacheco con contribuciones al texto de parte de Adrián Moreira Muñoz, Álvaro José González Hernández y Saskia Rodríguez Steich (MIDEPLAN) y de Carlos Cordero Vega, Vigny Alvarado Barboza y Cynthia Córdoba Serrano de la Secretaría de Planificación Sectorial de Ambiente (SEPLASA) del MINAE. Hemos recibido además el tiempo y comentarios de una gran cantidad de personas del gobierno nacional que fueron entrevistadas durante nuestro trabajo de campo y que figuran en el Anexo I. El equipo desea agradecer el tiempo recibido de otras figuras del gobierno que proporcionaron orientación y comentarios durante el trabajo de campo, en especial el de la Sra. Ministra Pilar Garrido (MINAE), los ex Ministros de Hacienda Rocío Aguilar, Helio Fallas Venegas y Rodrigo Chaves Robles, así como del anterior Ministro de Medio Ambiente, Carlos Manuel Rodríguez Echandi.

Queremos agradecer muy especialmente al Sr. Presidente de la República, Don Carlos Alvarado Quesada que nos honró ofreciéndonos generosamente mucho tiempo de su ocupada agenda para escuchar los resultados de nuestro trabajo y ofrecer sus primeras opiniones.

Finalmente, este trabajo no habría sido posible sin el empuje y entusiasmo ofrecido en todo momento por la Sra. Coordinadora Residente de las Naciones Unidas, Alice H. Shakelford y su sucesora Allegra Baiocchi y el trabajo de apoyo de Ernesto Rodero, Viviana Solís y Victoria Cruz, quienes aseguraron el apoyo necesario para la compleja coordinación técnica de toda esta tarea.

Aclaración: Las opiniones expresadas en este informe son las de los autores y no representan necesariamente las de las instituciones a las que están afiliadas, incluido la Oficina de Coordinación de las Naciones Unidas (UNDOCO) en Costa Rica, las Naciones Unidas o sus Estados miembros.

Resumen Ejecutivo

Introducción

Aunque Costa Rica ha experimentado un crecimiento económico estable en las dos últimas décadas, aún persisten sus retos económicos y sociales. La economía creció a una tasa media del 4.5% entre 1992 y 2016, impulsada por una gestión macroeconómica sólida, el crecimiento de las exportaciones y una inversión extranjera a gran escala. Sin embargo, todavía existen brechas significativas por superar ya que una cantidad importante (20%) de costarricenses todavía vive por debajo de la línea de pobreza. La economía está polarizada, entre un sector productivo y de servicios que genera empleos de alta calidad y un sector agrícola tradicional, de bajo valor agregado, que constituye el principal generador de empleos, especialmente para la población en las zonas rurales y principalmente en el sector. Costa Rica tiene buenas oportunidades para alcanzar una reducción sostenible de la pobreza y promover un crecimiento inclusivo, pero para ello, el gobierno debe implementar políticas sólidas, en un entorno fiscal y económico complejo.

El país tendrá que consolidar los progresos conseguidos y terminar de salir de las “trampas de la renta media” El futuro es prometedor aunque se debe superar una coyuntura económica adversa que obligará al gobierno a tomar medidas para contener el gasto público y aumentar la recaudación. Un punto que importa además es la mejora de la calidad del gasto público y de su capacidad para generar los cambios que el país quiere conseguir. Para esto, se deben resolver varios factores de las “trampa de la renta media:” (i) la capacidad del país para terminar los cambios estructurales de los factores productivos en actividades de mayor productividad, con uso de mano de obra más especializada y capacidades tecnológicas avanzadas; (ii) la obligación de proveer instituciones más desarrolladas y políticas más efectivas que respondan a las necesidades más exigentes de la sociedad en términos de calidad de gobierno; (iii) asegurar una integración firme y estable en los mercados financieros internacionales, manteniendo al mismo tiempo suficiente espacio para implementar políticas macroeconómicas anti-cíclicas. Todo esto parece relevante si se toma en cuenta que Costa Rica ha permanecido en la categoría de renta media-alta desde el año 2000.

El propósito general de esta EFD es ayudar al gobierno a desarrollar una visión estratégica e Integrada sobre el financiamiento para el desarrollo y adoptar una visión de medio y largo largo plazo para movilizar los recursos (públicos y privados, domésticos y externos), que serán necesarios para financiar sus estrategias de desarrollo. Los objetivos específicos de esta evaluación incluyen: (i) proporcionar una visión general de la evolución de los principales flujos de financiamiento para el desarrollo y su asignación y contribución a las prioridades y resultados nacionales; (ii) evaluar el papel del proceso de planificación y presupuesto en la vinculación de las finanzas públicas y privadas con los resultados de los ODS; (iii) evaluar las funciones y responsabilidades de las instituciones nacionales en la gestión o influencia en el desarrollo de los flujos financieros individuales; (iv) analizar la interfase entre los diferentes flujos y las complementariedades entre las diferentes fuentes de financiamiento del desarrollo evaluadas. Por razones políticas y presupuestales, la realización de la EFD en Costa Rica se ha llevado a cabo en dos fases, siendo este el producto final de ambas.

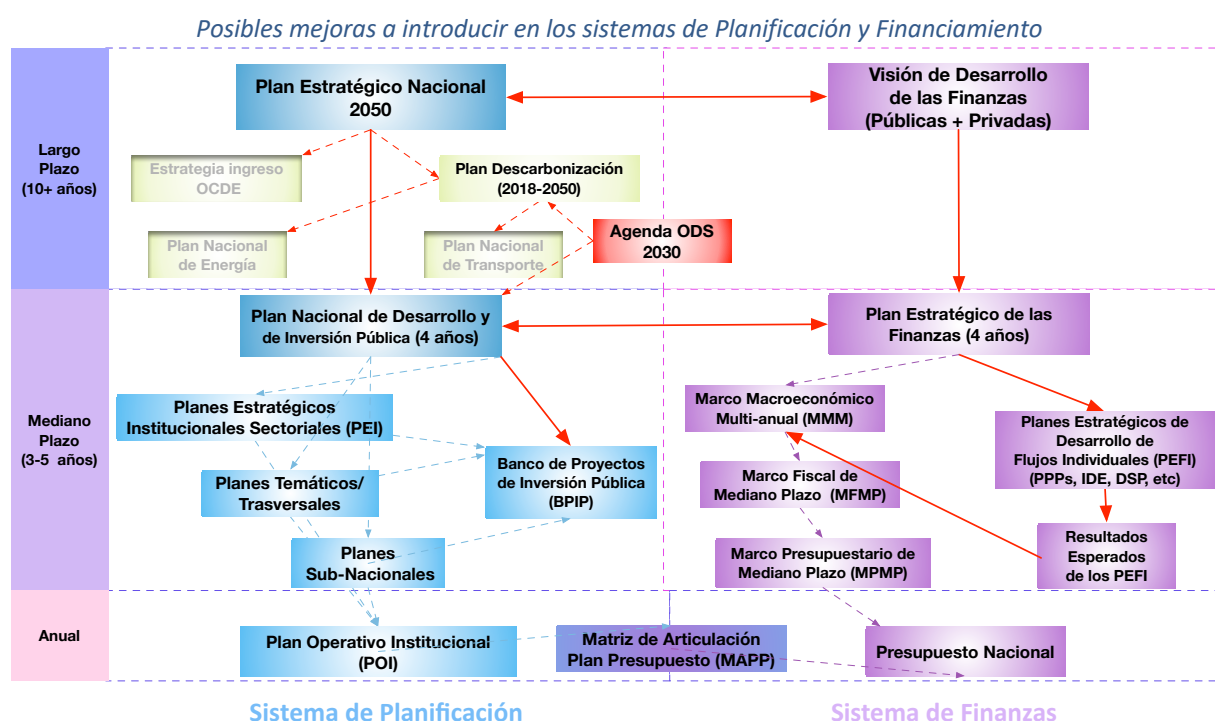
El presente informe consta de los siguientes capítulos: [Capítulo 1](#). Analiza el contexto general para el financiamiento del desarrollo en Costa Rica; [Capítulo 2](#): describe el contexto socioeconómico y los principales retos del desarrollo del país; [Capítulo 3](#): analiza cómo el financiamiento puede conducir a mejores resultados de desarrollo mejorando los procesos de planificación y presupuestación; [Capítulo 4](#): analiza los aspectos cuantitativos y cualitativos de la gestión de las finanzas públicas y las principales fuentes de financiamiento pública disponibles; [Capítulo 5](#): examina el resultado de los esfuerzos actuales para fortalecer el desarrollo del sector privado y las principales fuentes de financiamiento privadas; [Capítulo 6](#): define el marco para implementar las recomendaciones de esta EFD.

Los sistemas nacionales de planificación y financiamiento

El análisis del funcionamiento de los sistemas de planificación y de financiamiento encontró varias oportunidades para mejorar significativamente el uso del financiamiento público. El país cuenta con una larga tradición en materia de planificación económica y ha desarrollado una sólida normativa en materia legal. Las mejoras propuestas proponen una jerarquización del uso del sistema de planificación, que facilite el análisis estratégico de la complejidad y de la coherencia de las políticas de largo plazo, pero que al mismo

tiempo mantenga una visión pragmática para ayudar a su implementación. Por otra parte, pese a que los criterios del Ministerio de Hacienda (MdH) para la gestión de las finanzas públicas han sido prudentes, las evaluaciones de desempeño de esa gestión coinciden en subrayar que todavía es un área de debilidad del estado costarricense. Estos problemas han llevado a una situación de restricción presupuestal que no permitirá al país avanzar en la dirección deseada y por lo tanto se plantean algunas soluciones de fondo.

Para mejorar la coherencia necesaria entre planificación y finanzas será necesario refinar algunos de los instrumentos actuales, mejorar su conexión horizontal y vertical, e introducir algunos elementos nuevos. Se identificaron varias oportunidades concretas para avanzar en la construcción de un sistema más consistente e integrado y que asegure la coherencia entre financiamiento y planificación. Los cambios que se podrían introducir en los mecanismos de planificación y de financiamiento a largo, mediano y corto plazo se presentan en el Gráfico donde se resaltan los vínculos que deberían ser diseñados o mejorados (marcados en rojo) y algunos nuevos elementos. El resumen, permite apreciar los principales tópicos de mejora identificados en la evaluación:



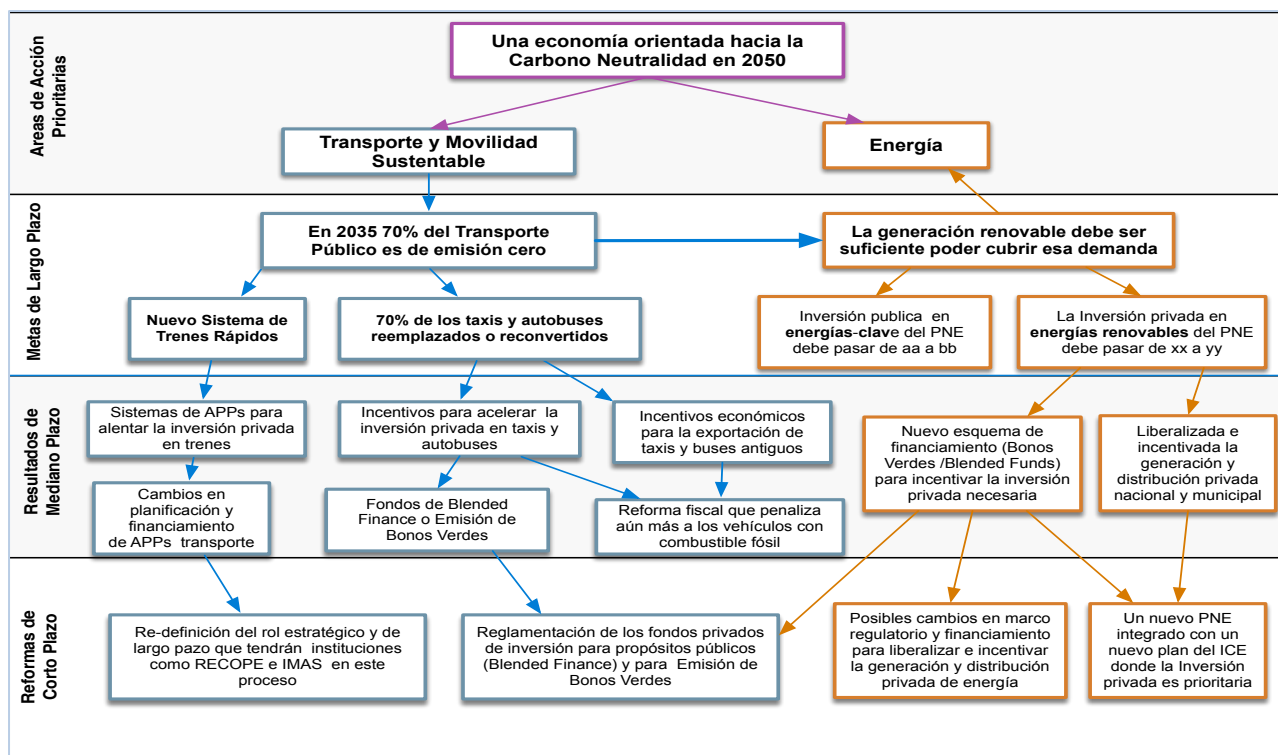
El fortalecimiento del sistema de planificación tiene que superar las barreras del pasado para usar la planificación de largo plazo y agregar pragmatismo a los planes y las metas que se proponen. El no uso de este instrumento ha llevado a la proliferación de planes aislados, que generalmente cuentan con escaso apoyo político, no proveen estimaciones de costos y cuando las incluyen tienen metas incompatibles con las posibilidades de financiamiento. La falta de éxito en el uso de este instrumento está generando problemas de coherencia y no permite discernir el grado de realismo de las metas que se proponen en los diferentes planes aislados. Además, esta falta no permite estimar el “back-casting” de financiamiento para movilizar recursos y obliga a condicionar el largo plazo a la proyección de recursos basada en el “techo presupuestal” que se dispone en el presente.

El gobierno debería considerar otras oportunidades para modernizar el tipo de instrumentos de planificación y mejorar su uso. Existen oportunidades para formular PNDs debidamente priorizados y costeados, que provean al sistema político de una orientación clara sobre prioridades reales y financiables. Se pueden aprovechar las fortalezas técnicas existentes en MIDEPLAN para diseñar sistemas de planificación modernos, más flexibles y priorizados y que simplifiquen el trabajo. Las mejoras en el sistema de planificación son una condición necesaria para la aceleración de los procesos de gestión y financiamiento por resultados. Se debería considerar la posibilidad de extender estos principios de la planificación y la Gestión por Resultados al sector público descentralizado. Para ello, se debe dar responsabilidad al MdH y a MIDEPLAN para racionalizar la asignación presupuestal ex-ante, evitando duplicaciones y armonizando los planes de acción de

los ministerios con los de las instituciones desconcentradas. El MIDEPLAN debería contar con los instrumentos que le permitan exigir esa coherencia en la planificación antes de llegar a la discusión presupuestal. Los cambios propuestos proponen una jerarquización del uso del sistema de planificación, que facilite el análisis estratégico de la complejidad y facilite la coherencia de las políticas de largo plazo, pero que al mismo tiempo mantenga una visión pragmática sobre su implementación.

El fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas demandará soluciones sistémicas y un enfoque de mediano y largo plazo. La resolución de las principales debilidades de esta gestión demandará reformas estructurales que suelen ser de largo y mediano plazo. Este fortalecimiento debería abordar y resolver áreas de cierta complejidad técnica y política, como por ejemplo: (i) extender a todo el sector público los principios y procedimientos usados en el presupuesto y la capacidad rectora del MdH para controlar la asignación de recursos; (ii) racionalizar el gran número de instituciones desconcentradas y limitar la intervención del estado en algunas de estas áreas; (iii) acelerar la introducción de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en la Administración Central y extenderla a todo el sector público desconcentrado; (iv) encontrar soluciones para flexibilizar la asignación de los recursos públicos reduciendo la rigidez estructural actual; (v) mejorar significativamente la calidad de la gestión de los recursos humanos y su productividad, especialmente en el sector educación; (vi) mejorar la capacidad de rendición de cuentas, simplificando y transparentando la información presupuestal y (viii) reforzar la fase estratégica de la gestión del presupuesto.

Además de esas soluciones sistémicas, se propone agregar una dimensión estratégica para la planificación y el desarrollo de las finanzas públicas y privadas. Es conveniente desarrollar una visión estratégica que proponga los grandes objetivos y ejecute las reformas necesarias para asegurar la movilización del financiamiento público y privado que se necesite para darle viabilidad a los planes de largo plazo. Esa factibilidad, demandará de acciones consistentes que muchas veces son transversales. La gestión de algunos de los flujos de financiamiento analizados por la EFD demanda acciones coordinadas de varios ministerios y entidades públicas, por lo que un marco de planificación formal podría ser de gran ayuda para orientar la acción coordinada y consistente del estado. El punto de partida más importante para esta nueva visión es la idea de que el espacio fiscal necesario para financiar los objetivos de desarrollo se debe construir y para que esta construcción no sea orientada por la improvisación de corto plazo, es necesario planificar y ejecutar las acciones con una visión estratégica.



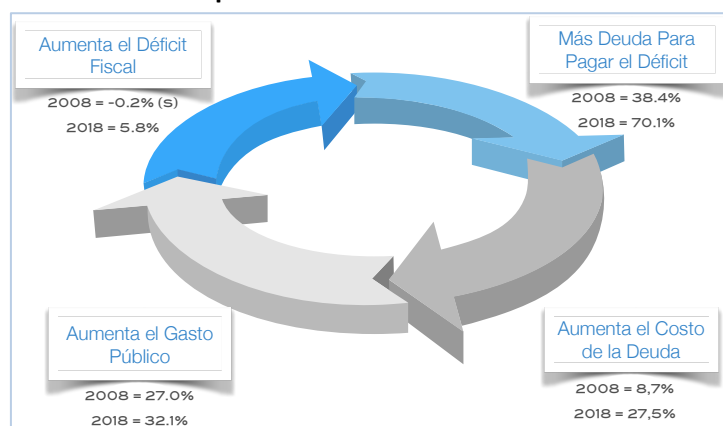
Es posible introducir una nueva lógica en la forma en la que se proyectan los objetivos de largo plazo y se asegura su viabilidad, y para eso el cambio más importante que se propone es cultural. Las mejoras que se

mencionan en esta evaluación proponen fortalecer la capacidad rectora de MIDEPLAN, hacer más pragmática la formulación de los PND y los planes de largo plazo. El cambio más importante que se propone es cultural, ya que se requiere de un abordaje que en vez de limitar los objetivos de país de largo plazo por la no disponibilidad actual de recursos, se plantee analizar una forma alternativa: tomar los objetivos ambiciosos como un dato y hacer una “ingeniería inversa” de las estructuras de financiamiento que sería necesario desarrollar para viabilizarlos. Esto propone un cambio en la forma tradicional de formular objetivos de desarrollo pensados con la limitante de un “techo presupuestal” que se obtiene proyectando la realidad del pasado hacia el futuro. Esta nueva lógica plantea la conveniencia de hacer el “back-casting” estratégico de los recursos, que es complementarias a las técnicas usadas actualmente de proyección de los escenarios del pasado hacia el futuro (forecasting). Esta lógica adicional no es una panacea, pero permite agregar coherencia en la integración entre los planes de largo y mediano plazo y mejorar la capacidad de ejecutar las políticas que son transversales a la estructura del estado.

Para mostrar esa nueva lógica para financiar las metas de desarrollo sostenible en la práctica, se propuso un ejemplo concreto que analiza una meta propuesta por el Plan Nacional de Descarbonización. Para demostrar este nuevo enfoque se intentó aplicar esa “ingeniería inversa” (back-casting) a la planificación del financiamiento para una meta del Plan Nacional de Descarbonización: “en 2035, el 70% del transporte público será de emisión cero”. El ejemplo (resumido en el recuadro) muestra que, razonando de este modo se debería intervenir en la economía para introducir un importante número de innovaciones en materia de financiamiento (incentivos y líneas a mediano plazo para financiar la inversión privada). También muestra que es necesario establecer prioridades para que pueda generarse el espacio fiscal necesario para la inversión pública en generación de energía con fuentes renovables, o para el uso de mecanismos mixtos de financiamiento público (blended finance o APPs). El ejemplo también resalta la utilidad de adoptar un enfoque planificado para el desarrollo de los mecanismos (públicos y privados) que deben implementarse en otras áreas, como las que muestra el diagrama y una serie de intervenciones convenientemente sincronizadas para poder conseguir el resultado propuesto en las fechas deseadas.

Finanzas del Estado y principales flujos públicos

El crecimiento sostenido del gasto público en las últimas décadas ha sido acompañado por un crecimiento del déficit fiscal que define un escenario de insostenibilidad en el mediano plazo. La dinámica que tomaron



las finanzas públicas está generando un efecto de espiral: el déficit fiscal se financia aumentando el endeudamiento público, eso a su vez genera obligaciones crecientes de amortización y pago de intereses de la deuda, esas obligaciones consumen una parte importante del espacio fiscal disponible del presupuesto y como la demanda de gasto público no se reduce, el déficit fiscal sigue aumentando. La realidad no podría ser más elocuente, más de uno de cada tres colones asignados en el presupuesto de la república se

destina al pago de deuda (que en 2020 demandó programar este gasto como el 38% del presupuesto).

Para detener esta situación, será necesario actuar en varios frentes y en algunos casos, con medidas que pueden llegar a ser bastante radicales. Varios elementos se han conjugado para que el manejo de las finanzas públicas no haya sido el óptimo en los últimos diez años. Confluyen varios problemas como la rigidez estructural en la asignación del gasto público, y el crecimiento del gasto descentralizado general que tiende a aumentar el déficit. Sin lugar a dudas, el primer paso para una adecuada gestión de la deuda es restaurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. La salida de este problema debe considerar al mismo tiempo la posibilidad de aumentar los recursos disponibles y también de medidas para controlar la expansión del gasto, especialmente en algunas áreas que están bastante bien diagnosticadas.

Es muy importante además actuar sobre la calidad del gasto público ya que los pocos indicadores disponibles no son alentadores. Independientemente de las medidas que se tomen para controlar el

crecimiento del gasto público y para mejorar su asignación, también es necesario revisar la calidad de la gestión de lo que ya se gasta. Existen varios indicios que apuntan a que hay mucho terreno para mejorar la eficiencia del gasto:

- *El Gasto Social*. A pesar de que el FODESAF vio incrementar significativamente su presupuesto, la incidencia de pobreza no se ha reducido en forma permanente por debajo del 20% de los hogares. Estudios disponibles señalan problemas de asignación (una cuarta parte de los beneficios sociales ofrecidos por el FODESAF se destina a hogares con ingresos medios y altos)¹ y que la fragmentación institucional y falta de coordinación se traducen en duplicaciones de gasto e ineficiencias.
- *Eficiencia del Gasto en Salud*. Otros estudios disponible analiza que los aumentos recientes del gasto, fundamentalmente impulsado por el crecimiento de los salarios, no han beneficiado a los pacientes ni mejorado la prestación de servicios médicos y advierte sobre la necesidad de modernizar completamente el sistema². Se señala que si bien el gasto continúa creciendo, los indicadores de desempeño empeoran (como por ejemplo, la producción hospitalaria diaria y la cantidad de visitas ambulatorias profesionales que disminuyeron).
- *Eficiencia del Gasto en Educación*. En este caso se ha señalado que si bien el gasto por estudiante se ha duplicado en la última década y es muy superior al promedio de la OCDE, los indicadores de desempeño no reflejan la inversión realizada. Esto está claramente evidenciado por los indicadores de acceso a la escolarización y abandono escolar y también por los indicadores de calidad (como por ejemplo el resultado comparativo de las pruebas PISA).

En este contexto, el restablecimiento de la sostenibilidad fiscal de Costa Rica es una prioridad, pero ésta de por sí no será suficiente y se requerirá además de otras mejoras en la gestión. Aunque se pueda restablecer el equilibrio fiscal en el corto plazo, seguir agregando “*más de lo mismo*” a la gestión del gasto público tampoco va a ser sustentable en el mediano plazo. El análisis de flujos públicos de financiamiento identificó las principales oportunidades para mejorar el volumen de los principales flujos públicos y la calidad de su gestión y propone elementos y soluciones adicionales que se resumen a continuación.

(i) Ingresos tributarios. El estudio de este flujo muestra que la recaudación tributaria es una de las más bajas de la región y que está artificialmente “inflada” por una inadecuada asignación de las contribuciones de la seguridad social que es problemática. Comparando la recaudación como porcentaje del PIB, Costa Rica es uno de los países que menos recauda en toda América Latina por concepto de Impuestos de Ventas (IVA) y de Impuestos a la Renta (a las personas físicas o jurídicas). Esto a pesar de que en algunos casos las tasas son las mismas o superiores que las de los demás países. Esta recaudación deficiente se debe al uso extendido de las exoneraciones y la estrecha base sobre la que se los aplica, a la pobre fiscalización de la evasión y elusión de impuestos (verificada para el caso de las empresas medianas y grandes) y al tamaño de la economía informal. Si se pone el foco en el control de la evasión y elusión se podrían conseguir mejores resultados de corto plazo que con el aumento de impuestos.

A pesar de que la situación fiscal requiere de soluciones urgentes, es conveniente también encarar la resolución de este problema con un enfoque estratégico de largo y mediano plazo. Además de conseguir ajustes de corto plazo, parece evidente que es necesaria una reforma tributaria estructural. La traslación de las cargas de la seguridad social en el salario hacia otro tipo de impuestos favorecería la inversión y eliminaría los incentivos a la informalidad. El avance hacia una economía de “carbono neutralidad” permitiría negociar ampliaciones y cambios en la estructura tributaria en el mediano y largo plazo. Es importante planificar y administrar el costo político de estas reformas para asegurar una trayectoria que consiga objetivos de mediano y largo plazo.

(ii) Endeudamiento Público. Las mejores prácticas internacionales recomiendan la introducción de estrategias de gestión de deuda a largo y mediano plazo. Al igual que en otros ámbitos de la gestión pública, la introducción de una visión estratégica que guíe las decisiones de endeudamiento a largo y mediano plazo proporcionaría una guía para obtener el fondeo requerido al menor costo posible y consistente con un grado

¹ OCDE (2017), *Education in Costa Rica*, Reviews of National Policies, OCDE Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264277335-en>.

² Banco Mundial Country Partnership Framework, For The Republic Of Costa Rica, For The Period Fy16-Fy20 Abril, 23, 2015

prudente de riesgo. Esto permitiría que el MdH cumpla su responsabilidad de gestionar la deuda pública, y de asegurar que las restricciones al financiamiento no conduzcan a ajustes bruscos en la política fiscal o en los costos de los intereses. El MdH tiene que seguir encontrando formas de re-perfilar y abaratar el costo de la deuda existente. El aumento de los inversionistas institucionales con objetivos de mediano y largo plazo podría abrir oportunidades pero contrariamente a lo esperado el mercado secundario continúa teniendo poco impacto en el mercado de la deuda.

Con el panorama actual, se puede afirmar que la disponibilidad de endeudamiento público será insuficiente para resolver las necesidades de financiamiento de corto y mediano plazo. Hasta ahora el estado fue la principal fuente para el financiamiento de infraestructuras y para el desarrollo de otros bienes públicos considerados esenciales y el endeudamiento público fue el instrumento más utilizado. Esto no podrá seguir así hasta que no se vean los resultados de las reformas fiscales que permitan equilibrar las finanzas públicas y hasta que el país no recupere una senda de crecimiento económico que permita tener un panorama más alentador. Por lo tanto, si se quiere seguir avanzando, será necesario analizar con más profundidad y pragmatismo la posibilidad de aumentar el espacio para el financiamiento y el uso del endeudamiento privado. Esta situación marcará un punto de inflexión con respecto a la trayectoria histórica de financiamiento para el desarrollo en Costa Rica.

(iii) Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), Cooperación Sur-Sur y Triangular. El gobierno no dispone de la información básica necesaria para hacer una gestión adecuada de este flujo ni para hacer el seguimiento de sus resultados. Esa falta de información es indicativa de la poca prioridad y la baja calidad de la gestión actual del gobierno nacional de estos flujos. Por lo tanto, es difícil analizar el impacto de esta gestión, pero existen varios casos bastante visibles que a pesar de haber recibido inversiones significativas de AOD, persisten en el estado notorias debilidades de capacidad y alta dependencia de la cooperación internacional.

La gestión de la AOD se rige por un régimen normativo fragmentado que se caracteriza por la debilidad institucional del estado para obtener el mejor uso posible de este flujo. La experiencia internacional muestra que la búsqueda de soluciones institucionales eficaces para mejorar esta gestión podrá requerir todavía de mayor desarrollo conceptual. El modelo de “administración por consejo” seguido en Costa Rica y en otros países de la región ha producido resultado similarmente decepcionantes. Se visualizan ventajas y economías de escala de adoptar un sistema común que agrupe la gestión de la AOD, con otras fuentes de financiamiento que se analizan en este informe, como por ejemplo, el financiamiento de las donaciones de ONGs internacionales, el financiamiento de Responsabilidad Social Empresarial y las posibilidades para obtener mayor impacto de desarrollo con las Remesas Familiares.

Si se la usa en forma estratégica, la AOD no reembolsable puede tener un efecto multiplicador y de alto impacto en Costa Rica, pero para conseguirlo el gobierno tiene que modificar algunos aspectos de su gestión y priorización actual. De lo analizado en diferentes partes de la EFD, parecen surgir dos opciones estratégicas relativamente claras que permitirían aumentar significativamente el efecto multiplicador de la AOD:

- *Para desarrollar capacidades críticas de gestión del Estado.* Su uso es necesario para mejorar la capacidad del estado para gestionar varios de los flujos de financiamiento analizados en este informe. Este tipo de uso de la AOD (como por ejemplo para reducir la evasión fiscal o para controlar la facturación adulterada en el comercio internacional) pueden tener gran impacto sobre las finanzas públicas por lo que el poder multiplicador de recursos de la AOD podría ser muy alto.
- *Para fomentar el desarrollo de financiamiento mixto (Blended Finance) y para incubar el “ecosistema” de políticas para alentar las inversiones de impacto.* Se pueden usar estos flujos para incubar el desarrollo de estos mecanismos privados que se analizan en la Sección 5.3. Eso permitiría al mismo tiempo aumentar la participación del financiamiento privado y reducir costos del estado en áreas críticas como por ejemplo, educación, salud y reducción de la pobreza. Por ejemplo, hasta que no haya un mercado establecido de inversores de este tipo, se pueden usar estos fondos para bajar el riesgo de los inversores privados con estos mecanismos. Este uso también generaría efectos multiplicadores muy importantes.

(iv) Financiamiento Ambiental y del Cambio Climático El liderazgo conseguido por Costa Rica en referencia al desarrollo sostenible y el cambio climático le confiere un posicionamiento global privilegiado que le permitiría construir ventajas competitivas significativas para consolidar su desarrollo futuro. Si se orientara la

planificación estratégica nacional tomando como base a las metas definidas en el Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050, se obtendría uno de los mejores perfiles que el país podría adoptar para construir su nuevo modelo de desarrollo de largo plazo. Hasta ahora, las prioridades estratégicas nacionales han marcado metas ambiciosas, que no siempre se han cumplido ya que el país todavía no ha encontrado un sistema efectivo para gestionar sus objetivos de desarrollo ambiental ni los principales mecanismos para financiarlos. A pesar de estas dificultades, se han conseguido desarrollar soluciones inteligentes e innovadoras, incluso en el área de financiamiento público-privado como el pago por servicios ambientales, el FONAFIFO y el Certificado para la Sostenibilidad Turística. La implementación del PNdD demandará soluciones institucionales más pragmáticas y más efectivas para coordinar las acciones de implementación y las de financiamiento que las propuestas hasta ahora.

Llama la atención que a pesar de su gran importancia estratégica, esta es una de las pocas áreas donde Costa Rica parece tener una extraordinaria dependencia de la cooperación internacional. Sería conveniente evaluar la efectividad de la ayuda recibida y de la sustentabilidad de sus resultados en términos de generación de capacidad nacional. Este es un campo donde el buen uso de la Cooperación Sur-Sur y Triangular con países fuera de la región podría agregar valor. Existe abundante trabajo analítico que hasta ahora ha tenido poco uso, por lo que sería oportuno revisar las soluciones ya propuestas y su adaptabilidad. A pesar del alto grado de avance conceptual que el país ha conseguido en este tema, todavía está en una fase muy primaria en la gestión del financiamiento climático. Por ahora, no se ha desarrollado la capacidad para hacer el seguimiento del gasto público climático, ni para estimar los costos futuros de sus objetivos y programas, lo que limita la capacidad para hacer una buena gestión presupuestal de los flujos públicos. La experiencia internacional indica que el camino que todavía falta por recorrer puede ser bastante largo y que convendría analizar las formas para acortar algunas etapas.

Es fundamental iniciar además un trabajo más sistemático para entender y cuantificar las necesidades de financiamiento privado y las formas de promoverlo. Para estimular la participación del sector privado será también conveniente considerar mecanismos de diálogo de cierta jerarquía que tengan en cuenta los tiempos necesarios para su maduración. Se propone analizar el caso de los Consejos de Producción Limpia en Chile, que han generado políticas de estado estratégicas y estables y un fuerte alineamiento de la inversión privada. Además de las mejoras en la gestión del gasto público presupuestario, la agenda de financiamiento deberá considerar nuevas soluciones, que deben pensarse en forma integral. Este tipo de soluciones incluye la introducción de algunas innovaciones a los sistemas existentes o de sistemas completamente nuevos, como por ejemplo: (i) el diseño de una reforma fiscal integral y el desarrollo de Impuestos y Mercados de Carbono; (ii) incentivos para el financiamiento privado a la innovación tecnológica privada y (iii) mecanismos de financiamiento de impacto y nuevos instrumentos público-privados.

(v) Flujos Ilícitos. La estimación de los flujos ilícitos en Costa Rica se realizó con datos de fuentes internacionales que son aproximados pero que dan una idea de la dimensión general del problema. La circulación de estos flujos de financiamiento es un problema que afecta a toda la región, pero su crecimiento en Costa Rica es preocupante: estos flujos se triplicaron entre 2005 y 2013 para superar los USD 19,000 millones anuales. Ese es el segundo valor más alto en Centroamérica después de Panamá y cuadruplica el promedio del resto de la región. Aunque también hay otras fugas de capital significativas, el principal origen de estos flujos son las prácticas de “*contrabando técnico*” mediante la facturación adulterada de comercio exterior, realizadas por empresas por lo general con el propósito de evadir impuestos o de lavar dinero. Entre estas se destacan especialmente las prácticas de subfacturación de exportaciones y de sobrefacturación de importaciones que generan fugas de capitales del país.

Este primer análisis muestra que el impacto fiscal que podrían tener estos flujos representaría una pérdida de recaudación de USD 4,515 millones anuales, lo que equivaldría al 9.18% del PIB y al 69.31% de los ingresos tributarios totales del Estado. Sin embargo, la experiencia internacional indica que solo una fracción (10% al 30%) de estos flujos podría convertirse en más recaudación ya que el resto se origina por prácticas delictivas que no tienen como objetivo fundamental la evasión. Tomando estas estimaciones en cuenta, se puede suponer que con un mejor control de este flujo, se podría aspirar a generar un aumento de la recaudación fiscal de entre USD 452 millones a los USD 1,355 millones anuales, equivalentes al 0.91% y 2.72% del PIB y al 6.85% y el 20.56% de los ingresos tributarios totales percibidos por el Estado.

Lamentablemente, la evasión fiscal no es la única explicación para este problema. A pesar de haber desarrollado una reputación muy positiva en muchos ámbitos, hasta hace poco Costa Rica también se estaba perfilando como una economía opaca y como un centro internacional para lavado de dinero y otras operaciones ilícitas globales como: apuestas ilegales, ciber-crimen, comercio internacional de órganos y otras. El país ha realizado esfuerzos importantes para el control del lavado de dinero, en los últimos años, pero todavía queda mucho por hacer. Sería conveniente desarrollar una agenda para desarticular las operaciones ilícitas que planifique como mejorar la capacidad del gobierno para monitorizar y combatir más directamente estas prácticas, lo que incluye el fortalecimiento de las capacidades de control en el MdH y el BCCR y la capacidad técnica y operativa Servicio Nacional de Aduanas. Los efectos fiscales del combate de estos flujos pueden ser muy significativos y el Gobierno deberá considerar acciones para controlarlas. La necesidad de monitorizar este tipo de prácticas es prioritaria para Costa Rica.

Es muy importante resaltar que estas prácticas (delictivas o de evasión) se realiza por la acción de empresas privadas nacionales con socios internacionales, que generalmente están localizados en las economías más desarrolladas. Pero es muy difícil para que un país pequeño como Costa Rica pueda resolver y controlar estas situaciones en forma unilateral. Por ejemplo, si el gobierno consiguiera controlar las prácticas de evasión y restringiera su uso en el país, las empresas pueden emigrar sus operaciones a los países vecinos donde los gobiernos todavía no saben (o no quieren) hacerlo. Este es un campo donde las acciones conjuntas a nivel regional podrían tener mucho impacto y además un tema esencial para agregar a la agenda de ascensión de CR a la OCDE. Una parte importante de este problema está relacionado con actividades ilegales que se realizan en las economías más afluentes, que también tienen que intervenir más proactivamente para resolverlas. La toma de acciones conjuntas con los países desarrollados no solo sería beneficiosa para Costa Rica sino que también lo sería para los intereses fiscales de esos países ya que -como este estudio demuestra- la evasión fiscal en esas economías también es muy significativa.

Finanzas Privadas y Principales Flujos

El crecimiento económico de Costa Rica ha sido liderado por un vigoroso desarrollo del sector privado especialmente a través de un dinámico sector exportador que le ha permitido al país elevar su calidad de vida más allá de la región a la que pertenece. Esta evolución se vio reflejada por el declive de la capacidad generadora de empleo de los sectores “tradicionales” de manufacturas y la agricultura y el peso creciente de los servicios. Gracias a la calidad de su capital humano y excelente ubicación geográfica entre otros aspectos, el país se convirtió en un líder regional para la atracción de inversión extranjera. Estos resultados también se deben, a que el país ha sabido adaptar sus políticas de promoción del sector privado para acompañar los cambios en la economía y al éxito obtenido por las agencias sin fines de lucro y paraestatales creadas para promover la inversión, comercio y turismo. Un hito importante el proceso de crecimiento del sector privado fue la capacidad del país de atraer empresas de alto contenido tecnológico.

La economía “post-Intel” de Costa Rica está definida por un rápido crecimiento de las exportaciones no tradicionales de alto valor agregado tanto de productos (dispositivos médicos) como de servicios (turismo, empresariales) con nichos de mercado bien definidos y de alta especialización. La dinámica reciente está generando una polarización ocupacional que crea desafíos significativos para el país en el futuro. Por una parte, el salario mínimo en Costa Rica es de los más elevados de Latinoamérica y por la otra, el sector informal de la economía sigue siendo muy importante y representa al 46.5% de la población ocupada según la Encuesta Continua de Empleo correspondiente al IV Trimestre del 2019 (INEC, 2020). Desde la perspectiva ambiental el país ha construido una reputación en la protección y conservación del ambiente y deberá usar esa experiencia para incentivar la inversión privada en el futuro.

A pesar de los destacados logros obtenidos en materia de atracción de inversión extranjera, la inversión total sigue siendo relativamente baja cuando se compara con la región. Los estudios internacionales coinciden en señalar una mejora gradual de las condiciones para desarrollar los negocios y la competitividad internacional de Costa Rica. Pero todavía se destacan áreas importantes donde el país podría mejorar para fortalecer este desarrollo en el futuro, como por ejemplo: aspectos legales como la resolución de insolvencia, el cumplimiento de contratos, la protección de los inversionistas minoritarios y la duración de los procesos judiciales, la eficiencia del mercado laboral y las altas cargas sociales, la calidad de los servicios de transporte y el costo de la electricidad. Otros obstáculos identificados son: la gestión del registro de tierras y titulación, falta de

procedimientos administrativos simplificados y la posible escasez de capital humano calificado para industrias intensivas en conocimiento en respuesta a las necesidades del mercado a mediano plazo. La evaluación analizó oportunidades para mejorar el volumen y la calidad de la gestión de los principales flujos privados como se resume a continuación:

i) Sector Financiero Privado. El financiamiento al sector privado, como muchos otros aspectos de la economía costarricense, exhibe avances importantes, pero los estudios internacionales identifican al sector financiero como uno de los puntos débiles del perfil de competitividad de la economía. La estructura del sector bancario en Costa Rica es bastante particular, por cuanto se encuentra dominado por bancos estatales que representan más del 50% de los activos del sector y además persisten otras condiciones de características oligopólicas que limitan su competitividad. Un factor que limita la competencia es el rol dominante que juegan los bancos estatales en el mercado bancario. En consecuencia, el margen de intermediación financiero es muy elevado en comparación con la región y con otros países de referencia. Por lo tanto, se puede todavía mejorar el nivel de desarrollo financiero para maximizar los beneficios en crecimiento económico y estabilidad.

ii) Financiamiento Inclusivo. Los indicadores de inclusión financiera de las familias colocan a Costa Rica como un líder en la materia en comparación con el promedio de países de la región y otros mercados emergentes. Si bien la porción de adultos que cuentan con una cuenta bancaria es del 68%, todavía persisten brechas de género importantes. El Banco Central ha dado recientemente algunos pasos significativos para profundizar esta inclusión financiera. Cuando se analiza la inclusión financiera de las empresas, la situación de Costa Rica es bastante desfavorable con respecto a los países de la región. Las PYMEs en Costa Rica se caracterizan por financiar sus operaciones mayoritariamente con capital propio. La reforma reciente al *Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD)* en 2014, comenzaron a incidir y dinamizar el otorgamiento de créditos diseñados para impactar la inclusión financiera de las empresas. Los principales desafíos que todavía están pendientes de resolución incluyen: extender el alcance del crédito privado para PYMEs, ampliar alcance del SBD, generar más impacto en la microempresa, mejorar la distribución geográfica y sectorial del crédito y medidas para desbloquear el acceso al crédito e incentivar la oferta.

iii) La Inversión Extranjera Directa (IED). La inversión extranjera directa (IED) ha sido un factor clave en el crecimiento económico y la modernización del sistema productivo del país en las últimas tres décadas. La inversión en los últimos años ha tendido a la diversificación y sofisticación de los sectores de actividad y de la procedencia de los inversores. Aunque la manufactura ha perdido peso dentro del total de IED, su complejidad y contenido tecnológico ha aumentado notoriamente. El régimen de Zonas Francas ha tenido un papel importante en el desarrollo inicial de la IED, pero ha declinado en importancia. El país debería revisar el costo-beneficio fiscal de mantener este régimen tomando en cuenta los cambios que serán necesarios con su entrada a la OCDE. Persiste el reto de fortalecer la integración entre las empresas de zonas francas y el resto de la economía ya que estas generan pocos efectos de derrame y enlaces con las empresas domésticas debido principalmente a que el régimen incentiva la libre importación de sus insumos.

Estudios recientes muestran que el arribo de nuevas inversiones se ve cohibido por la existencia de algunas “desconexiones” entre lo que buscan los inversionistas extranjeros y la oferta que el país ofrece. La falta de capital humano en áreas de ciencias e ingenierías y en carreras técnicas y personal bilingüe, detiene el crecimiento en algunas áreas. Sería conveniente avanzar todavía más en la diversificación de las fuentes de procedencia de IED ya que Costa Rica todavía es muy dependiente de inversión proveniente de Estados Unidos. El país tiene grandes oportunidades para posicionarse como un destino de inversión de la economía “de bajo carbono” y potenciar la inversión extranjera. El desarrollo de las inversiones privadas resultantes de aplicar Plan Nacional de Descarbonización tiene un potencial muy alto y estaría alineado el futuro de otros flujos como las inversiones de OSCs internacionales y de empresas de Responsabilidad Social, analizados a continuación, pero demandará acciones y un liderazgo más decidido de parte del gobierno.

iv) Las Asociaciones de Participación Público-Privadas (APPs). En Costa Rica existe una tradición de contratar obras públicas con empresas privadas nacionales o extranjeras. Sin embargo, la gran mayoría de las contrataciones que realiza el estado no responde al régimen de Asociaciones Público-Privadas (APPs) ya que el estado asume todo el riesgo en estas contrataciones. El Estado ha experimentado con varios de estos formatos de asociación con el sector privado, como por ejemplo: la concesión de obras públicas con servicios públicos (LGCOP), la concesión de gestión de servicios públicos y gestión interesada (LCA), los contratos de

construir-operar-transferir (BOT) y construir-operar-ser propietario (BOO) y arrendamientos a través de la figura del fideicomiso como vehículo de propósito especial. Pero no siempre se tuvo mucha claridad sobre el modelo utilizado para cada caso y en casi todos los casos se registraron problemas puntuales y a veces de alto impacto lo que generó mayor reserva sobre el uso de este tipo de asociaciones.

Las APPs deberían ser un instrumento crítico para la futura provisión de infraestructura pública y otros servicios como la generación eléctrica, pero la experiencia nacional e internacional indica que su desempeño no está garantizado y que su gestión ha generado problemas tanto en las economías avanzadas como en los países emergentes. La buena gestión demanda el fortalecimiento de capacidades específicas del gobierno para poder administrar las diferentes modalidades posibles, proporcionando mayores certezas. El estado deberá consolidar el aprendizaje ya realizado y profundizar en los avances en el marco normativo y de gestión de las APPs. Las principales áreas de mejora identificadas incluyen: el apoyo a la toma de decisiones de alto nivel, la planificación estratégica de las APPs, fortalecer la capacidad centralizada de gestión de las APPs y de gestión de riesgos, mejorar la capacidad de las unidades de APP en ministerios y empresas públicas, mejorar la fiscalización de las APPs, considerar la introducción de una agencia independiente de arbitraje y la promoción internacional de la inversión extranjera para las APPs de alta prioridad. El estado debe también crear las condiciones para favorecer la participación de las empresas nacionales en las APPs, por ejemplo, asegurando su acceso al crédito de largo plazo en condiciones competitivas.

v) Financiamiento de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) En Costa Rica el estado no dispone de información agregada sobre este tipo de financiamiento para asegurar su buena gestión. Contrariamente con lo que ocurre con otras fuentes a las que Costa Rica tiene acceso, este tipo de financiamiento tiene grandes posibilidades de crecimiento. Al mismo tiempo crecen, se introducen cambios importantes en los objetivos y las formas de canalizar estas inversiones para el desarrollo y coexisten dos modelos contrapuestos: (i) un modelo “clásico” que define Inversiones relacionadas con programas (o PRI en Inglés) o con la Misión (MRI) y donde el financiador se ve a sí mismo más que nada como un donante filantrópico (ii) las nuevas modalidades de Impact Investment donde el inversionista busca estimular la participación de múltiples agentes públicos y privados, con y sin fines de lucro, domésticos y externos.

La nueva forma de orientar las inversiones de impacto requiere el desarrollo de un “ecosistema” donde participan múltiples agentes públicos y privados, con y sin fines de lucro, domésticos y externos. Las políticas para la construcción de los “ecosistemas” que permiten el desarrollo de las inversiones de impacto tienen que considerar simultáneamente el lado de la oferta y el de la demanda. El proyecto de ley de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo en el Sector Público es un primer paso para el establecimiento de este tipo de sistemas más avanzados de trabajo.

Con cualquiera de las dos modalidades de financiamiento que predominan en el mundo, Costa Rica podría posicionarse estratégicamente para competir mejor en la atracción de este tipo de financiamiento. El marco legal y regulatorio para el funcionamiento de las OSCs con el sistema “tradicional” es bastante básico y tiene muchas oportunidades de mejora. El camino por delante es auspicioso, pero necesita una orientación estratégica más decidida. El país podría avanzar más agresivamente en la captación de recursos en el “mercado tradicional” y promover internacionalmente al país como un laboratorio de buenas prácticas y de APPDs. Para esto se podría exhibir lo que parece ser una inusual tasa de éxito y de buena colaboración entre el Estado con las OSCs. Sin embargo, lo que seguramente tendría mayor impacto en el largo plazo sería posicionar al país en el liderazgo entre las economías emergentes en la creación de “un ecosistema” adecuado para hacer crecer el financiamiento de impacto. Este enfoque reforzaría significativamente lo que propone el Plan Nacional de Descarbonización.

Estos dos enfoques no son excluyentes y el país podría optar por implementarlos en forma paralela. Independientemente de la orientación elegida, un elemento importante será establecer una forma de trabajo más productiva con las instituciones interesadas y mejorar la calidad y orientación estratégica del diálogo formal con estas instituciones para generar más oportunidades de co-inversión.

vi) La Responsabilidad Social Empresarial. La incorporación de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en la cotidianidad de las organizaciones de Costa Rica ha sido un proceso paulatino que tiene más de cuarenta años. Una de las actividades de mayor interés que se están desarrollando es la creación de la “Ruta Sectorial

por los ODS” que busca capitalizar las buenas experiencias y esfuerzos realizados. Esto es especialmente notorio en relación al logro del ODS1: Fin de la Pobreza y al logro del ODS13: Acción por el Clima. La formulación de la Política Nacional de Responsabilidad Social (PNRS) 2017- 2030 por parte del gobierno puede dar un marco de desarrollo muy favorable para el trabajo con estas empresas. Este nuevo marco de política también podría favorecer el desarrollo de los nuevos instrumentos de “Inversión de Impacto” y la expansión del uso de los “Bonos de Inversión Social” mencionados antes.

Costa Rica debe seguir de cerca las nuevas tendencias en el mundo de la RS y procurar marcar un perfil propio en un continuo de acciones que pueden ser de mucho impacto para el país. La experiencia acumulada en el campo de la Responsabilidad Social es un activo que tiene el país y que podría aprovechar para atraer un nuevo tipo de inversiones extranjeras, especialmente en nichos de mercado muy específicos, como las empresas que usan estrategias de gestión focalizadas en el “shared value” y las que han desarrollado modelos de negocios del tipo “profit with purpose” La experiencia acumulada para el trabajo con los ODS es otro elemento que el país podría utilizar para posicionarse y atraer un tipo de IED muy diferenciada.

Para orientar el trabajo futuro en todas estas áreas de gran potencial, se debería llegar primero al consenso de que la principal responsabilidad social de la empresa en Costa Rica es de pagar sus impuestos. Es importante mantener una perspectiva que equilibre la sinceridad de los objetivos de RSE con la realidad fiscal de las empresas. Los datos del MdH marcan que la evasión y elusión de impuestos (especialmente de empresas grandes y medianas) está en el orden del 8,22% del PIB. La EFD estimó además que la facturación fraudulenta en el comercio exterior podría estar generando pérdidas adicionales que equivalen al 8.90% del PIB y al 67.20% de los ingresos tributarios del Estado. Curiosamente, la aversión al pago de tributos por parte de las empresas que promueven la RSE, no es un comportamiento estrictamente costarricense sino que parece ser típico de la realidad de estas empresas.

vii) Las Remesas Familiares. Costa Rica no es considerado como uno de los países donde las remesas que llegan del exterior tiene una incidencia económica relevante con respecto a otros países de la región. Sin embargo, el volumen de recursos que ingresa es, en términos absolutos, muy significativo. Las remesas anuales son del mismo orden que el financiamiento que reciben los gobiernos locales y quintuplican al volumen de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) que llega al país. El gobierno dispone de poca información y de trabajos analíticos limitados para analizar las formas de aumentar el impacto que tienen las remesas que entran al país. En los últimos años, CR también se ha consolidado como un país emisor de remesas enviadas por la gran cantidad de migrantes, legales e ilegales que han llegado al país.

El tamaño de la diáspora costarricense y su posición económica en los países de destino define un capital humano con un potencial muy importante que el país podría considerar explotar mejor. La diáspora realiza inversiones significativas que se podrían incentivar para generar actividades de alto impacto para el desarrollo económico, como por ejemplo: la compra de bienes y viviendas, el pago de gastos de educación y el financiamiento del desarrollo de negocios en el país. La experiencia de las EFD en otros países destaca los beneficios que se podrían obtener si se adoptara un enfoque integral de políticas con un enfoque estratégico y holístico. Este tipo de iniciativas podría estar mejor posicionadas en el mapa de las políticas del país y deberían tener propósitos bien definidos para tres poblaciones-objetivo:

(i) Costarricenses en el exterior. Se pueden diseñar medidas para vincular a la población migrante y generar espacios para alentar la inversión, el ahorro o las donaciones en el país y la posibilidad de realizar aportes remotos a la seguridad social que les permita financiar su retiro en Costa Rica. *(ii) Familias de los migrantes que permanecen en Costa Rica.* También se pueden diseñar medidas para apoyar a estas familias fomentando su inclusión financiera, especialmente para las familias de más bajos recursos, fomentar el uso de los recursos hacia inversiones para vivienda o productivas “colateralizando” las remesas, especialmente a las familias de escasos recursos económicos y rurales; *(iii) Migrantes que regresan a Costa Rica.* Se pueden diseñar incentivos para la población que decide regresar facilitando la importación sin impuestos de los enseres personales adquiridos en el extranjero, el reconocimiento de las competencias formales para garantizar una mejor reinserción en los mercados nacionales de trabajo, la generación de espacios para que se pueden conectar con empresas nacionales que estarían interesadas en contratar personal calificado en el extranjero, y sistemas de garantías y de acceso al crédito para que puedan realizar inversiones productivas en el país.

Oportunidades para adoptar una visión estratégica e integrada del financiamiento para el desarrollo

Con esta evaluación se consiguieron dar pasos importantes para que el país pueda desarrollar un marco integrado de financiamiento. Como se muestra en el gráfico el proceso para la construcción de estos marcos de financiamiento prevé acciones en cuatro pilares: evaluación y diagnóstico; la estrategia de financiamiento; seguimiento y revisión; y gobernanza y coordinación. La fase de evaluación y diagnóstico cubrió todas las áreas que se pueden analizar en Costa Rica: el mapeo de las posibilidades de financiamiento, el análisis de los riesgos y de los desafíos de las principales políticas. El único aspecto que no fue cubierto fue el estudio las demandas de financiamiento (“needs assessment”), ya que en ausencia de un plan de desarrollo de largo plazo este estudio no puede realizarse. Sin embargo, en las acciones de implementación se propone aplicar esta metodología al plan nacional de Descarbonización, que ofrece un marco muy claro de objetivos y metas cuantificables que pueden ser usados como referencia.



La agenda que se surge de posibles acciones de la evaluación muestra que hay un amplio rango de oportunidades de intervención que el gobierno deberá priorizar. Las soluciones identificadas por esta evaluación muestran también un camino para iniciar un cambio del paradigma tradicional del financiamiento para el desarrollo de Costa Rica. El modelo que permitió

financiar el desarrollo del país hasta ahora -donde el financiamiento público tenía el papel preponderante- no será suficiente para viabilizar los ambiciosos objetivos que el país se puede proponer alcanzar en el mediano y largo plazo. Esta evaluación presenta propuestas para que el gobierno pueda comenzar a adoptar una visión integrada y comience a aplicar nuevos enfoques para conseguir el desarrollo estratégico de los flujos de financiamiento públicos y privados ya sean domésticos o externos y su alineamiento con las prioridades nacionales

La evaluación también identificó con bastante claridad los principales elementos que podrían usarse para formular una estrategia integrada de financiamiento. Esta evaluación analiza con bastante detalle las políticas que rigen los principales flujos de financiamiento privados y públicos y posibles acciones para mejorar su impacto. También analizó el efecto sinérgico de la interacción entre los distintos flujos de financiamiento, independientemente de su naturaleza pública o privada, doméstica o externa. Se analizan además, otros aspectos no financieros que son clave para la implementación, como por ejemplo la capacidad del gobierno para coordinar políticas altamente transversales, como las que serían necesarias para implementar el Plan de Descarbonización y que también serán necesarias para asegurar su financiamiento.

En un documento aparte se proponen las principales ideas y opciones concretas que podrían analizarse para avanzar en la definición de una estrategia de financiamiento integrado. Existen varias opciones para visualizar una hoja de ruta para las recomendaciones que se presentan en este informe. Para facilitar la implementación por el gobierno de la agenda emergente, las recomendaciones de la evaluación se agruparon en tres líneas independientes de acción:

En un documento aparte se proponen las principales ideas y opciones concretas que podrían analizarse para avanzar en la definición de una estrategia de financiamiento integrado. Existen varias opciones para visualizar una hoja de ruta para las recomendaciones que se presentan en este informe. Para facilitar la implementación por el gobierno de la agenda emergente, las recomendaciones de la evaluación se agruparon en tres líneas independientes de acción:

- **Área 1. Integración entre Planificación y Financiamiento.** Acciones para adoptar una visión estratégica e integrada del financiamiento para el desarrollo (de corto y mediano plazo).
- **Área 2. Financiamiento Público.** Un plan de acciones que ayudará a consolidar el equilibrio macro fiscal en el mediano plazo y mejorar el impacto de desarrollo del gasto público.
- **Área 3. Financiamiento Privado.** Un plan de acciones que permitirá aumentar la participación del sector privado en el desarrollo sostenible

La estrategia de financiamiento planteará varios niveles de dificultad ya que el gobierno tiene distintos grados de influencia sobre los flujos de financiamiento que será necesario movilizar. Una de las conclusiones

de este trabajo es que será necesaria una visión estratégica de largo plazo y una implementación consistente de acciones y políticas de corto y de mediano plazo para conseguir que la mayoría de los flujos de financiamiento analizados se desarrolle con la magnitud necesaria y para alinearlos con las prioridades nacionales. Este trabajo le planteará al gobierno diversos grados de dificultad dependiendo del origen de los fondos de financiamiento:

- **Financiamiento Público.** El gobierno tiene el control de las finanzas públicas y enfrenta grandes dificultades para manejar los intereses en competencia y las complejidades para la coordinación de los diversos niveles de administración. Hay dificultades sistémicas para conseguir coherencia y consistencia para las políticas transversales como las que gobiernan los objetivos de desarrollo de largo plazo.
- **Financiamiento Público-Privado.** El gobierno tiene la capacidad de influenciar, permitir y alentar la inversión privada en alianzas con el sector público. Se pueden desarrollar mejores mecanismos para estimular la inversión de empresas privadas, de fondos de inversión de impacto, de donantes de AOD o de ONGs nacionales e internacionales. Es necesario reforzar la capacidad del estado para mejorar el funcionamiento de la frontera de la inversión público-privada y para gestionar adecuadamente los costos y riesgos de este tipo de financiamiento para el estado.
- **Financiamiento Privado.** El gobierno no tiene control sobre las inversiones privadas y es muy difícil orientarlas para la construcción de bienes públicos nacionales, pero puede incentivar la forma en que se desarrollan y tratar de alinearlas con las prioridades nacionales. Para esto es necesario un cambio en el tipo de relacionamiento y de la calidad del diálogo con el sector privado. Se requiere de una visión de largo plazo para generar intervenciones coherentes y para abrir nuevos mercados que aumenten la inversión privada en las áreas deseadas y con la magnitud necesaria.

El primer paso para alcanzar las transformaciones que requiere esta estrategia, va a ser el de generar un consenso al más alto nivel del gobierno sobre su necesidad. Esta estrategia describirá los principales caminos que el país podría recorrer y el tipo de acciones a realizar para financiar sus planes de desarrollo de largo plazo en el contexto de los ODS. Las reformas necesarias son de muy alto nivel estratégico ya que plantean cambios significativos en la forma de planificar y de financiar los objetivos de desarrollo del país. En todos los casos se ofrecen orientaciones que parecen ser interesantes y que merecerían ser exploradas. Pero el gobierno debe definir en primer lugar si quiere o no adoptar este tipo de rumbo.

Uno de los aspectos más importantes que se analizaron son las necesidades de gobernanza y de coordinación estratégica. Por su naturaleza, la agenda de implementación de una EFD siempre excede la capacidad de un ministerio en particular y debe terminar siendo orientada desde el más alto nivel del gobierno. La evaluación analizó las acciones de fortalecimiento institucional que serán necesarias para apoyar la acción del estado en la implementación de este tipo de estrategias. También se realizan propuestas para desarrollar sistemas adecuados para monitorizar la implementación de estas estrategias.

El tipo de soluciones que propone esta evaluación acumula lecciones aprendidas por los países durante décadas de diálogo y negociación internacional entre diversos actores para el desarrollo. Existe un amplio consenso en que para lograr la ambición de la Agenda 2030 y cumplir la promesa de no dejar a nadie atrás requiere más y más recursos diversos. Pero como se cristalizó en el ODS 17, la Agenda 2030 no se puede lograr sin asociaciones. La acción conjunta, el fomento de la confianza y un mejor enfoque en la calidad de la cooperación al desarrollo es una necesidad. Con este propósito se propone que estos nuevos enfoques estratégicos apunten a fortalecer el diálogo entre las múltiples partes interesadas (públicas y privadas) y el intercambio de conocimientos sobre cómo crear mejores asociaciones en el contexto de la financiación para el desarrollo. Esta propuesta plantea aprovechar conceptos reconocidos internacionalmente y probados en el tiempo que conducen a resultados de desarrollo más sostenibles y duraderos.

Capítulo 1. El contexto general para el financiamiento del desarrollo en Costa Rica

1.1 El contexto general del financiamiento para el desarrollo

1. El escenario general para el financiamiento de los objetivos de desarrollo de largo plazo traerá consigo importantes desafíos para los gobiernos. Se espera que todos los países enfrentarán un paisaje cada vez más complejo para gestionar el financiamiento del desarrollo, con mayor presión para aumentar la movilización de recursos públicos y privados nacionales, y enfrentando una gran diversificación y fragmentación de las fuentes de recursos externos. Será necesario además alinear a las fuentes de financiamiento disponibles con las prioridades nacionales de desarrollo. Esta alineación –que en Costa Rica ya es relativamente compleja para los fondos públicos- es de mayor complejidad para los fondos privados, tanto domésticos como externos, ya que éstos no están bajo el control directo del estado que solo puede intentar influenciar y estimular su desarrollo.

2. Para hacer frente a los retos y lograr el desarrollo sostenible, será necesario aplicar nuevos enfoques más eficaces e integrados para el manejo de las finanzas públicas y privadas. La Tercera Conferencia Internacional sobre el financiamiento para el Desarrollo celebrada en Addis Abeba en julio de 2015 abrió el debate sobre la forma de movilizar los recursos financieros que van a ser necesarias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2030. La Agenda de Acción de Addis Abeba sugiere la adopción de *Marcos de Financiamiento Integrados (MFI)*. Estos marcos deberían proporcionar una plataforma para que los gobiernos puedan formular y aplicar un enfoque estratégico, integral y orientado a los resultados para el financiamiento de sus objetivos de desarrollo. Con este nuevo enfoque los países deberían establecer estrategias de largo y mediano plazo para movilizar los flujos de financiamiento que se necesiten, y además para asegurar coherencia en todo el estado en el uso de los recursos en las áreas para las que mejor se ajustan.

3. La respuesta a este tipo de retos en Costa Rica exigirá tanto innovación como un abordaje sistémico. El paradigma que fue utilizado hasta ahora para financiar el desarrollo, basado en la movilización de recursos domésticos y en la ayuda de la cooperación internacional no será suficiente para justificar la factibilidad de los ODS. Será necesario comprender mejor las necesidades financieras de las metas del país para orientar la movilización de recursos para esta nueva generación de objetivos globales de desarrollo. El financiamiento de la Agenda 2030 y las metas de largo plazo de Costa Rica exigirá el aumento significativo de capacidad y recursos, así como también cambios en la forma en que los recursos existentes se utilizan y se priorizan.

4. Un aspecto innovador de este nuevo escenario es la conveniencia de repensar los roles y las capacidades para involucrar al sector privado en la agenda del desarrollo. Quizás la mayor diferencia entre los ODM y los ODS es el papel distinto que se espera del sector privado para lograr el desarrollo social, económico y ambiental. Se espera que el sector privado asuma un papel de liderazgo para asegurar que las aspiraciones de los ODS sean trasladadas a la realidad. Estos roles pueden adoptar una variedad de formas, por ejemplo:

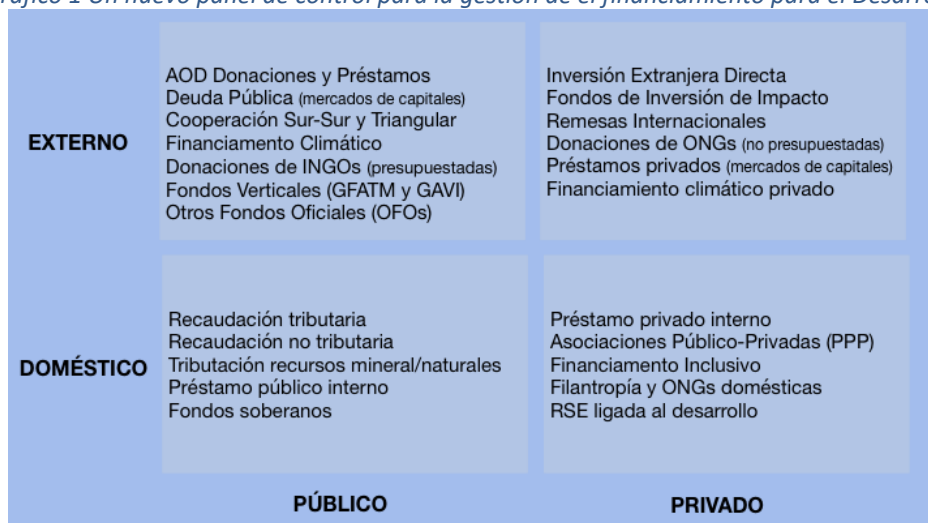
- **Nuevos mercados.** Se estima que los ODS crearán nuevos mercados y abrirán oportunidades de negocios significativas en los sistemas económicos tradicionales como la alimentación y la agricultura, las ciudades, la energía y los materiales y en la salud. Las estimaciones disponibles afirman que solamente éstas transformaciones crearían nuevas oportunidades de negocios de por lo menos USD 12 billones³.
- **Cambio climático.** La inversión privada tendrá un rol importante para liderar la mitigación del cambio climático y las transformaciones de adaptación. Se esperan inversiones sustanciales que a su vez demandarán innovaciones tecnológicas para las empresas grandes y pequeñas.

³ Para más de esto, ver: “*Better Business, Better World,*” Business and Sustainable Development Commission, 2017

- **Nuevos modelos económicos.** Los ODS también están permitiendo una discusión de nuevos conceptos para ofrecer modelos económicos de desarrollo más sostenibles -como las ciudades inteligentes y la economía circular- que podrían abrir nuevas oportunidades para fomentar la cooperación público-privada que podría ser muy útil en los países en desarrollo.
- **Inversión de Impacto (Impact Investment).** También hay expectativas sobre el potencial económico de la inversión del sector privado que se realiza con la intención de generar impacto social y / o ambiental positivo junto con un retorno financiero. Estas inversiones van desde el apoyo a modelos de negocios que hacen menos daño a la construcción de nuevas empresas que activamente ofrecen soluciones a los problemas mundiales. Una encuesta reciente estimó que la disponibilidad actual de capital para este tipo de inversiones supera los USD 502 billones⁴.

5. El reto para Costa Rica será el comprender estas posibilidades y de crear las condiciones adecuadas para motivar y alinear la inversión del sector privado con las prioridades nacionales. Para abordar estos desafíos y lograr el desarrollo sostenible, el país tendrá que utilizar enfoques nuevos, más eficaces e integrados para gestionar las fuentes de finanzas públicas y privadas. La idea de construir un *Marco de Financiamiento Integrado (MFI)*, podría ser de utilidad para ayudar a establecer las estrategias para movilizar el financiamiento – especialmente el privado - que será necesario para cumplir sus objetivos de largo plazo. El nuevo “Panel de Control” del gobierno se debería asemejar al que muestra el Gráfico 1, donde se plantea gestionar en forma independiente, pero con una visión integrada, una variedad de flujos de financiamiento de origen público y privado, ya sean domésticos o externos.

Gráfico 1 Un nuevo panel de control para la gestión de el financiamiento para el Desarrollo



6. La incertidumbre sobre la factibilidad de financiar los ODS a nivel mundial fortalece el argumento en favor del desarrollo de *Marcos de Financiamiento Integrados a nivel de país*. Un buen punto de partida sería suponer que no va a haber ninguna solución mágica para financiar los ODS. El nuevo enfoque metodológico propuesto brindará la oportunidad de desarrollar una visión más amplia y holística para financiar estos objetivos teniendo en cuenta los recursos privados y públicos accesibles. El análisis de las EFD mostró que en muchos países una parte importante del financiamiento podrían provenir de fuentes más tradicionales, como por ejemplo:

- **Aumentar la eficiencia del gasto público.** En la mayoría de los países existe un margen significativo para mejorar la calidad del gasto público: i) mejorando la productividad de los sistemas de prestación de servicios públicos para los ODS clave (pobreza, educación, salud); ii) eliminar las subvenciones innecesarias (por ejemplo, los subsidios a los combustibles), iii) reducir pérdidas de las empresas públicas, que suelen ser mayores que el presupuesto de educación o salud.

⁴ Para más de esto, ver: “Achieving The Sustainable Development Goals: The Role Of Impact Investing” The Global Impact Investing Network (GIIN), 2016 y “Annual Impact Investor Survey” The Global Impact Investing Network (GIIN), 2019

- *Mejorar la gestión del gasto público para producir más resultados de desarrollo.* Se pueden obtener mejoras significativas en el retorno de la inversión del gasto público actual con la introducción de reformas al sistema del presupuesto público, junto con mejoras significativas en la calidad de la planificación a nivel nacional, sectorial y sub-nacional y otras áreas clásicas de reforma de las finanzas públicas. Un enfoque particular para estas reformas debe tener como objetivo mejorar los sistemas de Gestión de la Inversión Pública en Infraestructura
- *Reformas efectivas de los sistemas fiscales y de la capacidad para su gestión.* Existe un amplio margen para mejorar la calidad y la progresividad de los sistemas tributarios actuales y para desarrollar soluciones que funcionen y que sean más equilibradas, basadas en los ODS y más "favorables hacia los pobres" (pro-poor). Se pueden lograr mejoras significativas en los ingresos del gobierno mediante el fortalecimiento de la capacidad tecnológica y de gestión de las autoridades de administración y recaudación de impuestos.
- *Desarrollar sistemas más eficaces para estimular el cofinanciamiento público / privado.* Se espera que los mecanismos de cofinanciamiento como las Asociaciones de Participación Público-Privadas (PPP) se proponen como una modalidad primaria para movilizar financiamiento a largo plazo para las infraestructuras, pero su desarrollo y consolidación requerirá un considerable fortalecimiento de la capacidad. Se necesitarán reformas substanciales en la reglamentación gubernamental para aprovechar todo el potencial del sector privado y para gestionar los riesgos inherentes a las PPP, que en muchos casos pueden ser elevados.
- *Desarrollar estratégicamente y alinear las fuentes de financiamiento actuales.* Una variedad de fuentes existentes (públicas o privadas, nacionales o externas) podrían producir mejores resultados en términos de desarrollo si se toman medidas más decisivas para desarrollarlas a su máximo potencial o si se encuentran formas más sinérgicas que las alineen con las prioridades nacionales de desarrollo.

1.2 La situación de los Países de Renta Media

7. El uso de la clasificación de países medida por su renta ha sido un motivo de polémica. El criterio comúnmente utilizado por los países donantes del CAD y otras instituciones de cooperación es el de dividir la economía mundial de acuerdo a su Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita y de usar este indicador como el principal factor para orientar las modalidades de financiamiento. Este uso, se suele justificar aduciendo que la renta per cápita no resume el nivel de desarrollo de un país ni mide su bienestar, pero *ha demostrado ser un indicador útil y fácilmente disponible que está estrechamente correlacionado con otras medidas no monetarias de la calidad de vida, la esperanza de vida al nacer, las tasas de mortalidad de los niños y las tasas de matriculación en escuelas.*⁵ La polémica se ha generado, en torno a la validez técnica de este uso del indicador y sobre la forma en la que se mide⁶.

8. El uso de esta clasificación coloca a Costa Rica en un rumbo que define el tipo de ayuda, flujos de cooperación y servicios financieros a los que un país podrá acceder. Esta clasificación de países es determinante para definir las operaciones del Banco Mundial y se ha extendido significativamente entre las principales agencias internacionales de financiamiento, como por ejemplo la mayoría de los organismos bilaterales de la OCDE, el MCC, la GAVI y el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria. En términos generales, una vez que un país se mueve del grupo de bajos ingresos a la categoría de país de ingreso medio comienza un proceso por el cual:

- Las donaciones de AOD comienzan a ser eliminadas y son sustituidas por préstamos
- Los préstamos son otorgados en condiciones cada vez menos concesionales para luego terminar solamente en crédito comercial

⁵ WB, website "Why use GNI per capita to classify economies into income groupings?"

⁶ Ver más sobre esto en Domínguez, R y Caria, S. "Ecuador en La Trampa De La Renta Media," *Problemas del Desarrollo, Revista Problemas del Desarrollo*, Octubre-Diciembre 2016,.

- La AOD neta disminuye a medida que se reducen los desembolsos y que éstos se compensan con el uso de préstamos comerciales

9. El uso de estos criterios generó una transferencia significativa del financiamiento en términos más subsidiados hacia los países de baja renta en detrimento de los de renta media. La lógica seguida en las últimas décadas por los principales organismos de cooperación fue de canalizar la mayor parte de la asistencia subsidiada hacia los países de más bajos ingresos, en detrimento de los países de renta media. Esto fue justificado con diversos argumentos, como por ejemplo: (i) dado que estos países tienen un ingreso medio más elevado, sus necesidades deben de ser menores; (ii) ya que su nivel de ingresos es elevado, esos países tienen suficiente espacio fiscal para erradicar la pobreza por sí mismos. Una de las regiones más perjudicadas fue precisamente América Latina, que ya era un receptor bajo de AOD y por tanto, redujo su participación en contraste con África y Asia, que recibieron una mayor proporción.

10. En realidad, estas prácticas no toman en cuenta el hecho que los países de renta media constituyen un grupo muy heterogéneo que alberga casi al 75 por ciento de los pobres del mundo⁷. Los países de renta media constituyen un pilar fundamental de la economía mundial; representan una gran proporción de la actividad económica y el comercio (alrededor de un tercio del PIB mundial), y son el hogar donde viven cinco de los siete mil millones de personas de todo el mundo. No obstante, si se observa más detenidamente a este grupo, llama la atención la heterogeneidad existente entre los países que lo componen y las grandes asimetrías sociales que todavía existen. El crecimiento económico de estos países no ha estado marcado por un crecimiento social equitativo y una gran parte de la población de estos países no tiene acceso a servicios sociales básicos (educación, salud, agua) y vive por debajo de la línea de la pobreza.

11. Por lo tanto, una parte significativa del trabajo para conseguir el objetivo fundamental de los ODS de eliminar la pobreza, tiene que ser realizado en los países de renta media como Costa Rica. Como resultado, algunos analistas se están preguntando si en realidad no sería más coherente centrar la ayuda internacional en la gente pobre -dondequiera que vivan- en lugar de enfocarse solamente en los países más pobres. Este tipo de propuestas cambiaría sustantivamente el enfoque hacia los países. Sin embargo, los organismos de cooperación rara vez toman en cuenta este tipo de enfoques y prefieren optar por mecanismos más genéricos para definir sus prioridades.

12. Una forma de compensar estas limitaciones sería aplicar un enfoque basado en brechas estructurales. Este nuevo enfoque desarrollado por la CEPAL, propone complementar el uso del criterio de ingreso per cápita incluyendo además la consideración de los obstáculos de mediano y largo plazo (brechas) que limitan el desarrollo de los países de renta media. Estas brechas se pueden manifestar a través de varios indicadores: de desigualdad y pobreza, inversión y ahorro, productividad e innovación, infraestructura, educación, salud, fiscalidad, género y medio ambiente. Se propone revisar el concepto de desarrollo que se está aplicando para definir como canalizar los recursos de la cooperación, a fin de adoptar uno más amplio y multifacético. Este criterio apunta a mejorar los estándares de vida de las personas, y también a lograr procesos de crecimiento sostenibles e inclusivos que se hagan cargo de la desigualdad social y la heterogeneidad productiva que caracteriza a los países de América Latina y el Caribe y, en general, a los de renta media

13. Uno de los grandes desafíos para Costa Rica será poder dar solución a un viejo problema: como evitar y poder salir de las “trampas de la renta media”. El concepto de “trampa de renta media” fue acuñado para explicar un fenómeno general observado en regiones como América Latina y el Medio Oriente ya que muchas economías de ambas regiones han permanecido en niveles de ingresos medios durante las últimas cuatro o cinco décadas. De los 101 países de ingreso medio en 1960, solamente 13 pasaron a la categoría de ingresos altos en 2008.⁸ Una vez que estas economías evolucionan y alcanzan mayores niveles de ingresos, se enfrentan a nuevas limitaciones que desafían la continuidad de su

⁷ Alonso, J, *Tackling the 'MICs traps': a role for development cooperation in middle- income countries?* ODI, 2013

⁸ Estos son Equatorial Guinea; Greece; Hong Kong SAR, China; Ireland; Israel; Japan; Mauritius; Portugal; Puerto Rico; Republic of Korea; Singapore; Spain; and Taiwan, China. Por más ver *The Middle-Income Trap: Myth or Reality?* Greg Larson et-al Banco Mundial, 2016

camino de desarrollo (Recuadro 1). Costa Rica ya ha permanecido en la categoría de renta media-alta desde el año 2000, lo que subraya la importancia de analizar este problema.

Recuadro 1 Evitando las Causas de las "Trampas de la Renta Media"

El uso del término "Trampa de Renta Media" alude a las dificultades de estos países en el proceso de convergencia con los países desarrollados. Esto se demuestra por su incapacidad para completar la transición productiva desde los sectores de bajo valor agregado a los de más alto valor que generalmente dependen de empresas más intensivas en el uso de tecnología y del conocimiento. Se han analizado varias causas de estas situaciones, analizando las estrategias de desarrollo y las condiciones de políticas financieras y gobernanza. Se suelen distinguir tres tipos de "trampas" que pueden coexistir y superponerse en los países de renta media:

- **Cambio Estructural:** Este aspecto es el más comúnmente analizado y se refiere al hecho de que los factores que generan el alto crecimiento del modelo de desarrollo en la fase de renta baja (mano de obra barata, recursos naturales abundantes) pueden desaparecer gradualmente a medida que el país alcanza mayores niveles de ingreso per cápita. Los países deben entonces buscar nuevas fuentes de crecimiento, basadas en la reasignación de factores productivos en actividades de mayor productividad, con uso de mano de obra más especializada y capacidades tecnológicas avanzadas. Esta no es una tarea simple y requiere políticas de recursos humanos, industriales y de promoción de la innovación de medio y largo plazo. Es por lo tanto importante anticipar y prevenir este problema para liberar al país de entrar en "una carrera hacia el fondo" y entrar en una competencia de costo mínimo con países que apuntan a mercados de exportación similares
- **Gobernanza:** Para continuar progresando, el país demanda instituciones más desarrolladas y políticas más efectivas que puedan responder a las necesidades más exigentes de la sociedad en términos de calidad de gobierno. Sin embargo, esos procesos de cambio no siempre ocurren, dada la profundidad e inercia en las instituciones y la resistencia de ciertos grupos de interés. A veces el problema radica no sólo en la debilidad de las instituciones, sino también en su reducida credibilidad. Ese problema es alimentado, entre otras cosas, por los niveles de fragmentación social y desigualdad que caracterizan a muchos países de renta media.
- **Financiera:** Este concepto se refiere a las dificultades que enfrentan los países de renta media para lograr una integración firme y estable en los mercados financieros internacionales, manteniendo al mismo tiempo suficiente espacio para implementar políticas macroeconómicas anti-cíclicas. Esto está vinculado a los efectos de los mercados financieros internacionales en los países con una alta tendencia hacia el endeudamiento en moneda extranjera, espacio fiscal limitado, instituciones financieras débiles y estrechos mercados de capital.

14. El camino trazado por el país para formalizar su adhesión a la OCDE proporciona una forma segura para salir de la trampa de la renta media y ordenar el proceso de convergencia del país con los países desarrollados. El país inició los cabildeos para ingresar a la OCDE en 2009 y luego de un fructífero proceso, el Consejo Ministerial de la OCDE aceptó en Abril de 2015 a considerar la membresía de Costa Rica. Esto propició la generación de una *Hoja de Ruta para la Adhesión de Costa Rica al Convenio de la OCDE*. Esta agenda ha servido para orientar el análisis y la discusión de reformas de mediano y largo plazo en áreas de gran importancia para resolver las trampas de la renta media. Se establecieron 22 comités técnicos⁹ que evaluaron las políticas y prácticas de Costa Rica en comparación con las mejores políticas y prácticas de la OCDE y la calidad de los instrumentos técnicos y jurídicos del país. Este trabajo ha proporcionado un mapeo de gran calidad, amplitud y precisión para programar las reformas de mediano y largo plazo que el país debería realizar en este camino.

15. Sin embargo, los principales desafíos para asegurar que el país pueda tomar este rumbo son de orden político y no técnico y la disponibilidad de financiamiento no es el principal problema. El trabajo realizado en la Hoja de Ruta de Adhesión a la OCDE proporciona ideas muy concretas de reformas específicas que el país no tendría dificultades técnicas significativas para analizar, procesar o implementar. Sin embargo, los mapeos de la propensión de los actores económicos y sociales realizados para evaluar las perspectivas de la adhesión de Costa Rica a la OCDE y la Alianza del Pacífico¹⁰

⁹ Los 22 Comités Técnicos realizaron diagnósticos exhaustivos y recomendaciones prospectivas en las siguientes áreas: (1) Inversiones, (2) Soborno en transacciones comerciales internacionales, (3) Gobernanza Corporativa, (4) Mercados Financieros, (5) Seguros y Pensiones Privadas, (6) Competencia, (7) Asuntos Fiscales, (8) Políticas Ambientales, (9) Químicos, (10) Gobernanza Pública, (11) Política Regulatoria, (12) Estadísticas y Política estadística, (13) Revisión Económica y Desarrollo, (14) Política Educativa, (15) Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, (16) Salud, (17) Comercio y Créditos a la Exportación, (18) Agricultura, (19) Pesca, (20) Política Científica y Tecnológica, (21) Economía Digital y (22) Política de Consumidor

¹⁰ Ver Cascante, et al 2017

muestran que hay coincidencias y divisiones internas que experimenta el país respecto de distintos temas, y otras situaciones que deberán ser consideradas.

1.3 Objetivos de la Evaluación

16. El objetivo general de la Evaluación de Financiamiento para el Desarrollo (EFD) en Costa Rica es ayudar al Gobierno a desarrollar una visión estratégica para movilizar los fondos necesarios para financiar sus planes y estrategias de desarrollo de largo plazo en el contexto de los ODS y de ese modo avanzar en la creación de un *Marco de Financiamiento Integrado*. La EFD proporciona al gobierno datos y análisis sobre la calidad de las estrategias nacionales de desarrollo y los marcos de resultados nacionales, las tendencias cambiantes en el financiamiento del desarrollo y sus posibles efectos en Costa Rica. También ayuda a formular recomendaciones sobre cómo se pueden ajustar las instituciones y los sistemas para garantizar que las diferentes fuentes de financiamiento para el desarrollo se gestionen dentro de un marco coherente que permita su alineación con las prioridades y los resultados nacionales y que respalde la implementación de los ODS.

17. Esta EFD evalúa una parte integral del panorama financiero de Costa Rica, y analiza los flujos de financiamiento de acuerdo a las cuatro dimensiones que muestra el Gráfico 1: domésticos, externos, públicos y privados. Al mismo tiempo, la EFD intenta revelar si las finanzas para el desarrollo se están ejecutando de una forma que toma en cuenta las ventajas comparativas de estos flujos. Los objetivos específicos definidos para la EFD en Costa Rica son los siguientes:

- Proporcionar una visión general de la evolución de los flujos de financiamiento para el desarrollo y su asignación y contribución a las prioridades y resultados nacionales, tal como se expresa en los planes y políticas a nivel nacional y sectorial. En particular, el resumen buscará cómo se pueden fortalecer los sistemas para alinear mejor las finanzas con las prioridades de desarrollo nacional de Costa Rica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)
- Evaluar el papel del proceso de planificación y presupuesto en la vinculación de las finanzas públicas y privadas con los resultados, en el contexto de los ODS.
- Evaluar las funciones y responsabilidades de las instituciones nacionales y sus políticas asociadas en la gestión o influencia en el desarrollo de los flujos financieros individuales
- Analizar la interfase entre los diferentes flujos y las complementariedades entre las diferentes fuentes de financiamiento del desarrollo, para financiar las prioridades nacionales y los ODS.

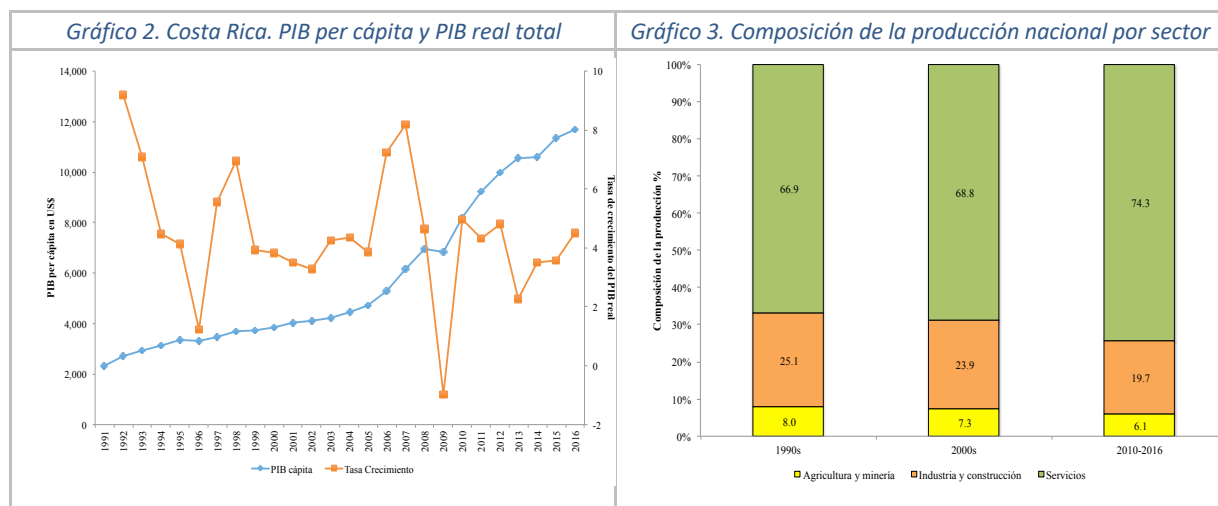
18. En Costa Rica, la evaluación se realizó en dos fases. Como el trabajo de la evaluación debe realizarse con la guía y la participación del gobierno, se consideró conveniente dividir el trabajo de la evaluación en dos fases, para respetar los tiempos del proceso político y de cambio de gobierno. El trabajo en la primera fase se enfocó fundamentalmente en el análisis de las fortalezas y debilidades del sistema nacional de planificación y financiamiento público y el estudio histórico de las principales fuentes de financiamiento públicas y privadas disponibles en Costa Rica. El trabajo que se realizó en la segunda fase analiza los principales caminos que el país podría recorrer para desarrollar los flujos que seguramente serán necesarios para financiar su desarrollo sostenible a largo plazo.

Capítulo 2. Contexto Socioeconómico

2.1. Evolución y estructura de la economía costarricense

19. Costa Rica es una economía estable y que crece pero que necesita darse un impulso más para poder despegar. El tamaño total de la economía alcanzó en el 2016, un valor de USD 48,426.4 millones y entre 1992 y 2016, el país creció a una tasa real del 4.5% con una tendencia a desacelerarse en el tiempo. De esta forma, mientras en la década de los noventa el PIB creció a un ritmo de 5.3% en promedio, después del 2010 su tasa media cayó al 4% por año. En general, Costa Rica muestra un patrón de crecimiento medio donde rara vez las tasas superan el 6% (cinco veces en 25 años) pero es igualmente difícil que las mismas bajen del 1.5% (dos veces en ese mismo lapso). El PIB per cápita de

Costa Rica alcanzó en el 2016 los USD 11,684, siendo catalogada como una economía de ingreso medio-alto. A nivel centroamericano, Costa Rica es la segunda nación con el indicador más alto luego de Panamá (USD 23,015 en paridad de poder adquisitivo).



Fuente: Banco Central de Costa Rica

20. El sector servicios es el más dinámico de la economía costarricense. Por rama económica, tanto el sector agrícola como el industrial han perdido participación relativa en el PIB costarricense siendo el sector servicios el que ha tenido el mayor dinamismo. Los sub-sectores que más crecimiento tuvieron como porcentaje del PIB fueron las actividades profesionales y técnicas, los servicios financieros y seguros y las actividades inmobiliarias, que crecieron 17.3 puntos del PIB conjuntamente en 25 años. El Gráfico 3 muestra que el sector de agricultura decreció casi en un 25% de su participación comparando la composición de la producción nacional en la década del 90 con la del período 2000-2016, en tanto que la participación de la industria manufacturera bajó aún más dramáticamente, de 25.1% a 19.7% en el mismo período.

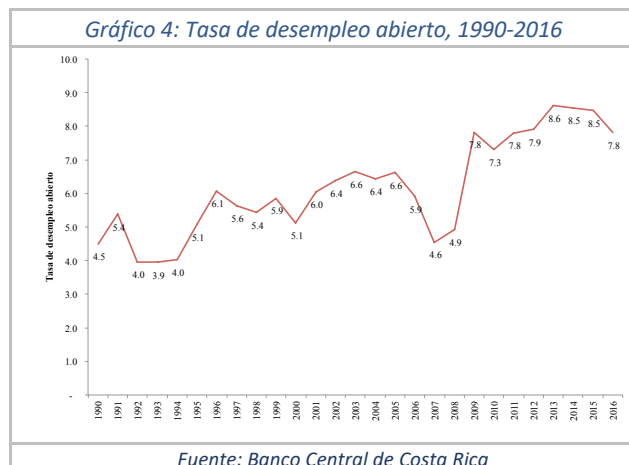
21. En un contexto de constante apertura al comercio, las exportaciones, especialmente de servicios, fueron el componente más dinámico de la economía. Costa Rica inició, desde mediados de los ochenta, un agresivo programa de apertura comercial, que incluyó medidas específicas de promoción de exportaciones (incentivos tributarios y Zonas Francas), un fortalecimiento de las instituciones encargadas del área y un manejo del tipo de cambio vía minidevaluaciones luego de décadas con un tipo de cambio fijo. Este conjunto de medidas permitió aumentar aceleradamente el volumen de exportaciones al punto que, entre 1992 y 1996, las mismas crecieron un 14.8% por año. Consecuentemente, el grado de apertura de la economía (entendido como la suma de exportaciones e importaciones respecto al PIB) llegó a representar casi el 100% del PIB en el año 1998 cuando INTEL inició sus operaciones en el país. Hoy día, ese indicador se mantiene en 62.7% del PIB de los cuales la actividad de Zonas Francas equivale a un 10% del PIB.

22. El éxito del modelo exportador consolidó un cambio estructural en la economía costarricense. La economía costarricense que era ampliamente dependiente de exportaciones tradicionales (café y banano) y con alta concentración de destinos exportadores (Estados Unidos y Centroamérica) ha experimentado cambios estructurales significativos desde hace 30 años. Según el Informe del Estado de la Nación 2017, un 42% de la tasa de crecimiento de la economía en el 2016 se explicó por la reactivación de las exportaciones. Esta tendencia no es ajena a lo observado desde los noventa. Desde 1992, las exportaciones totales crecieron a un ritmo del 6.1% por año, siendo las exportaciones de servicios (8.1%) el rubro más dinámico de toda la economía. En otras palabras, las ventas al exterior crecieron cerca de punto y medio por encima del crecimiento general de la producción. Por su lado, el gasto en consumo final mostró un patrón rezagado respecto al PIB, especialmente por el control aplicado sobre el gasto en consumo final del Gobierno General.

23. Sin embargo, la economía creció con tasas de desempleo elevadas y con resistencia a la baja. La tasa de desempleo en Costa Rica ha presentado tendencia al alza desde inicios de los años noventa

cuando su nivel promedió 4.4% de la Población Económicamente Activa (1990-1994). Hoy en día, esta tasa muestra un valor medio del 8.3% de la PEA entre 2014 y 2016. Las mayores tasas de desempleo se ubican entre jóvenes de 15 a 25 años de edad (18.5%), mujeres (10%) y habitantes de la zona urbana (7.9%). La correlación con el nivel de pobreza es evidente: el 35.5% de las personas en pobreza extrema y 16.2% de las personas en pobreza son desempleados. El problema tiene matices estructurales relacionados con un sector productivo cuyos motores no son generadores de empleo y una fuerza laboral donde sólo el 40% tiene bachillerato de secundaria.

Gráfico 4: Tasa de desempleo abierto, 1990-2016



24. La polarización ocupacional pareciera ser un componente distintivo de la dinámica reciente. Los sectores agricultura, industria y comercio generan cuatro de cada diez empleos en el país y los tres sectores en su conjunto totalizan un 40.5% del total de ocupados en Costa Rica. Por su lado, las tres actividades que más crecieron en estos últimos 25 años contribuyen solamente con un 5.8% del empleo total. Esta condición confirma la separación entre los sectores productivos más dinámicos y la generación de más trabajo. Asimismo, poco más del 22% de los trabajadores tienen rango profesional mientras un 26% se ubican en lo que

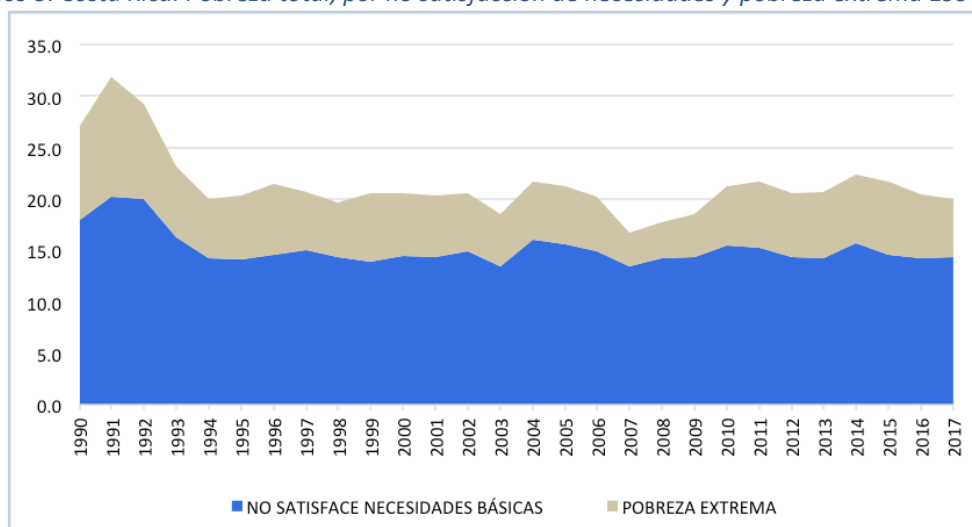
se denomina Ocupaciones Elementales, es decir, tienen el menor perfil educativo de todos los trabajadores.

25. El desempeño del país también se ha caracterizado por una productividad de crecimiento moderado y relativamente volátil. El crecimiento del producto por trabajador del periodo 1991-2016 promedió 2.1% por año, un desempeño moderado que además se caracteriza por un elevado nivel de inestabilidad. Así, mientras en los noventa la productividad laboral media fue del 2.4%, durante la primera década del Siglo 21 la misma bajó a 1.6%, habiéndose recuperado en los pasados años (2.6%).

2.2. Progresos en el contexto socioeconómico y la inclusión social

26. La economía ha crecido con niveles de pobreza moderadamente bajos pero que se resisten a reducir permanentemente. El Gráfico 5 muestra que entre 1990 y 1994 la pobreza total en Costa Rica bajó del 27% al 20% de los hogares. Desde entonces, y en muy contadas ocasiones, la incidencia de pobreza se ha mantenido oscilando alrededor del 20%. De hecho, el promedio desde 1994 a la fecha es del 20.3% y en los 23 años que han transcurrido desde entonces sólo en cinco la pobreza ha disminuido un poco de ese valor del 20% y lo ha superado en varios para llegar a un valor del 20.0% de las personas en 2017.

Gráfico 5. Costa Rica: Pobreza total, por no satisfacción de necesidades y pobreza extrema 1990-2017



Fuente: Base de datos del Programa Estado de la Nación, a partir de ENAHO

Cuadro 1 Algunos Indicadores que caracterizan la pobreza en Costa Rica (en porcentajes)

| | 1990-95 | 1996-00 | 2001-05 | 2006-10 | 2011-15 | 2016 | 2017 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|------|------|
| Intensidad de la pobreza (brecha) entre los hogares | | | | | | | |
| Total país (porcentajes) | 9.8 | 7.6 | 7.5 | 6.5 | 8.4 | 8.2 | 7.8 |
| Zona urbana | 7.6 | 5.8 | 6.1 | 5.8 | 7.2 | 7.1 | 7.0 |
| Zona rural | 11.6 | 9.3 | 9.4 | 7.8 | 11.7 | 11.0 | 10.0 |
| Severidad de la pobreza entre los hogares | | | | | | | |
| Total país | 5.4 | 4.0 | 3.9 | 3.3 | 4.9 | 4.8 | 4.4 |
| Zona urbana | 3.9 | 2.9 | 3.1 | 2.9 | 4.1 | 4.1 | 3.9 |
| Zona rural | 6.6 | 5.0 | 5.1 | 4.2 | 7.1 | 6.6 | 5.9 |
| Incidencia de la pobreza entre los hogares | | | | | | | |
| Total país (porcentajes) | | | | | | | |
| No pobres | 74.7 | 79.4 | 79.5 | 81.1 | 78.6 | 79.5 | 80.0 |
| No satisface necesidades básicas | 17.1 | 14.5 | 14.9 | 14.5 | 14.8 | 14.2 | 14.3 |
| Extrema pobreza | 8.2 | 6.1 | 5.6 | 4.4 | 6.6 | 6.3 | 5.7 |
| Zona urbana | | | | | | | |
| No pobres | 78.1 | 83.2 | 82.6 | 82.4 | 81.0 | 81.4 | 81.5 |
| No satisface necesidades básicas | 16.8 | 13.0 | 13.6 | 14.1 | 13.7 | 13.5 | 13.6 |
| Extrema pobreza | 5.1 | 3.8 | 3.8 | 3.5 | 5.3 | 5.1 | 4.8 |
| Zona rural | | | | | | | |
| No pobres | 71.7 | 75.9 | 75.1 | 78.7 | 72.0 | 74.3 | 75.9 |
| No satisface necesidades básicas | 17.5 | 15.9 | 16.8 | 15.2 | 17.8 | 15.9 | 16.2 |
| Extrema pobreza | 10.8 | 8.2 | 8.1 | 6.1 | 10.2 | 9.8 | 7.9 |

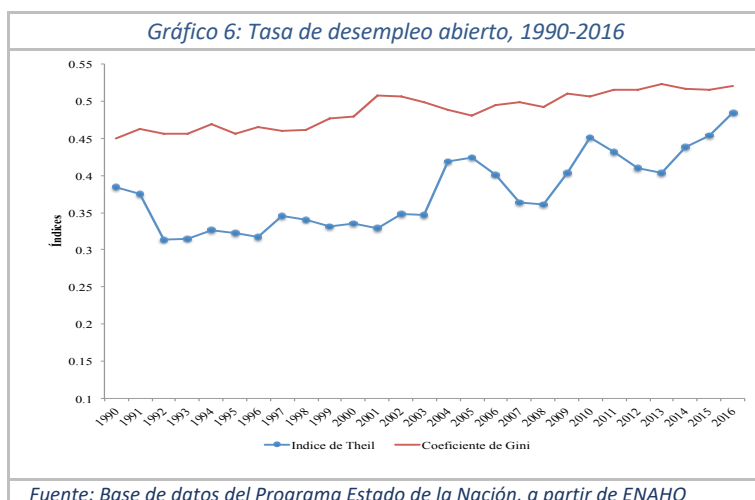
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Instituto Nacional de Estadística y Censos

27. La pobreza extrema es la que cayó más y hoy en día constituye la parte minoritaria de este problema. Los datos del Cuadro 1 muestran que si se compara 1990 con 2017, la pobreza extrema cayó un poco más que la no extrema y en 2017, casi seis de cada cien hogares costarricenses se ubicaron en esa categoría. El perfil de la pobreza costarricense es relativamente conocido y tiene características bien marcadas. La mayor parte de la pobreza se concentra en los residentes rurales y de zonas fronterizas/costeras, los hogares jefeados por mujeres y personas con baja escolaridad y trabajadores agrícolas, de construcción y servicio doméstico. Según datos de la ENAHO 2016, la pobreza extrema costarricense es casi el doble en la zona rural con respecto a la urbana mientras todas las regiones fuera de la Central (a excepción de la Chorotega) tienen tasas de incidencia superiores al 30% de su población. Otras características relevantes denotan que:

- Más del 20% de los trabajadores agrícolas, de la construcción y de servicio doméstico son pobres (en cualquiera de sus manifestaciones). A nivel nacional, ese porcentaje es 13.1%
- Uno de cada 3 menores de 15 años es pobre y uno de cada tres pobres infantiles es extremo

- Contrario a la opinión general, los migrantes no tienen niveles de pobreza superiores al no migrante. En el caso de los migrantes extranjeros, su tasa de pobreza (24.5%) es prácticamente igual al grupo de referencia (24.4%)
- La correlación entre condición laboral y pobreza es alta. El 43.3% de los desempleados son pobres en tanto sólo el 13% de los ocupados lo son. Según el Informe del Estado de la Nación, casi la mitad de los nuevos pobres entre un año y otro surgieron por pérdida de empleo

28. A pesar de las políticas implementadas y de la inversión pública realizada, la economía parece haber encontrado un umbral estructural por debajo del cual la pobreza no baja. Al analizar el período 1994-2017, ambas categorías se mantuvieron prácticamente inalteradas. Esa rigidez a la baja se mantiene no obstante los grandes esfuerzos realizados para asignar recursos a la lucha contra la pobreza. El gasto público en protección social (donde se ubican los programas de reducción de la pobreza) creció del 4.6% del PIB en 1990 al 6.9% del PIB en 2016, lo que significó un aumento del 50% en términos absolutos. En términos per cápita reales, este aumento del gasto significó un crecimiento del 33% y el país asignó, en el 2016, cerca de USD 145 por persona para los programas de protección social. Entre ellos, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) estimó un presupuesto para todo el 2017 ligeramente por encima de USD 1 billón, equivalente a 1.8% del PIB. Este porcentaje equivale a la cuarta parte del presupuesto destinado a la educación en el país. Esa falta de efectividad de las políticas públicas abre una veta de oportunidades para analizar la eficiencia del gasto, la necesidad de reestructuraciones institucionales y de reformulación de políticas y programas que permitan impactar de forma más agresiva los resultados en pobreza.



29. Durante el período analizado, la desigualdad en la distribución del ingreso también creció de manera significativa, ubicándose entre las más altas de América Latina. La distribución del ingreso, medida sea por el coeficiente de Gini o el Índice de Theil, registra tendencias crecientes desde hace más de dos décadas. El Gráfico 6 muestra que esta tendencia es uniforme para ambos indicadores. En el caso del coeficiente de Gini, los datos muestran que para inicios de los

años 90 rondaba el 0.45, y que en el 2016 se ubicaba en 0.521. Medido solamente con este coeficiente, Costa Rica fue, a nivel de Latinoamérica, el país con mayor deterioro en su distribución del ingreso. Esto contrasta con los avances conseguidos en el resto de América Latina donde se ha reducido la desigualdad y la pobreza

30. A pesar de esta situación, el país logró cumplimientos importantes en cuanto a los ODM en educación, participación femenina en mercado laboral e indicadores sanitarios; retos importantes se mantienen en pobreza, calidad de empleo, vacunación y acciones contra el VIH. Según el III Informe País 2015, Costa Rica logró cumplir el 54% de los Objetivos del Milenio en tanto 19% fueron parcialmente cumplidos y 27% fueron no cumplidos. Los mayores avances se dan en temas como alfabetización, cobertura estudiantil en el tercer ciclo, inserción femenina en el mercado laboral y mortalidad infantil. Los mayores desafíos se encuentran en reducción de la pobreza, calidad de empleo e inmunización contra sarampión.

31. Los avances en sostenibilidad ambiental mostraron el mejor desempeño del país en materia de agenda ODM. El Objetivo 7 (Garantizar la sostenibilidad ambiental) obtuvo la mejor calificación con un porcentaje de progreso de 92. Sobresalieron en ese sentido aspectos como la inclusión del factor ambiental en políticas y programas públicos, el

Cuadro 2 Progreso de Costa Rica en materia de ODM, final de periodo

| Objetivos | % progreso |
|--|------------|
| Erradicar la pobreza extrema y el hambre | 17 |
| Lograr la enseñanza primaria universal | 70 |
| Promover la igualdad entre géneros y autonomía de la mujer | 83 |
| Reducir la mortalidad infantil | 75 |
| Mejorar la salud materna | 67 |
| Combatir el VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades | 57 |
| Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente | 92 |
| Fomentar una asociación mundial para el desarrollo | 50 |

Fuente: III Informe País

aumento de la cobertura boscosa y la menor dependencia de hidrocarburos para generación eléctrica, entre otros progresos. La posición relativa de Costa Rica en esta materia le permite ubicarse recurrentemente entre los primeros países de la región. Así, por ejemplo, el Índice de Desempeño Ambiental preparado por la Universidad de Yale para el 2018 (ver Anexo 3) reporta al país en la posición 30 a nivel mundial, siendo tercero entre naciones del continente americano y primero entre América Latina y el Caribe.

32. Se realizaron importantes avances en promoción de la equidad de género. Las tasas de escolaridad por sexo tienden a favorecer a las mujeres (secundaria) o son iguales a las de los hombres (primaria). En esto y en la participación femenina en el mercado laboral hubo avances significativos. Sobre este último indicador, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo creció 15 puntos entre 1990 y 2013 pero siguen siendo preocupantes los problemas relacionados con sub-empleo, calidad de trabajo y discriminación laboral. Para finales del periodo de evaluación, Costa Rica cumplió con tener al menos un 40% del Gabinete (ministras y viceministras) conformado por mujeres.

33. Se avanzó significativamente en la cobertura educativa, pero existen motivos de preocupación sobre la sustentabilidad de los resultados alcanzados. Si bien alcanzar el Objetivo 2 (Lograr la enseñanza primaria universal) no fue posible, cerca de 93 de cada 100 niños y niñas en edad de asistir a primaria estaban matriculados y casi el 100% de la población es alfabetizada. Dos aspectos merecen considerarse. El primero es que dicho porcentaje es elevado para estándares regionales. El segundo es el hecho preocupante que la tasa de escolaridad en primaria viene disminuyendo, habiendo sido en el 2014 unos 4.5% menos que en el 2009. Factores relacionados con repetición, problemas en la transición preescolar-primaria y falta de recursos económicos para materiales, libros y otros costos asociados, parecen explicar esta tendencia declinante. Aún existe camino por recorrer para conseguir la universalización de la educación preescolar, meta que estaba planteada en un 99% de la población-objetivo y que se ubicó en un 89% en el 2014. En igual medida, si bien la escolaridad en secundaria pasó del 58% al 93% (1999-2014), sólo la mitad de los estudiantes concluyen el colegio.

34. La mortalidad infantil sigue mostrando un patrón decreciente y a un dígito y la mortalidad materna y lucha contra el VIH/SIDA ha mejorado pero aún con retos pendientes. En cuanto al Objetivo 4, la mortalidad infantil y la mortalidad en menores de 5 años mostraron una tendencia decreciente entre 2010 y 2014. En el caso de la primera de ellas, su tasa en el 2014 se ubicó en 8 defunciones por cada mil nacidos vivos en el 2014, siendo 1.8 entre niños de 5 años o menos. Eso sí, las diferencias entre provincias llaman la atención sobre el elemento equidad en dichos resultados. En cuanto a la mortalidad materna, su valor al 2014 estuvo lejos de meta de los ODM (2.9 fallecidas de una meta de 2.0) debido a la prevalencia de problemas con septicemias, toxemias y las complicaciones en el período posterior al parto. Asimismo, el país enfrenta enormes retos en el control del VIH cuya tasa de incidencia creció del 10.4 por cada 100,000 habitantes en el 2009 al 13.6.

35. La reducción de la pobreza es la gran deuda pendiente. Tal y como se comentó anteriormente, disminuir pobreza ha sido uno de los grandes retos pendientes de solución en Costa Rica. Propiamente en cuanto al Objetivo 1, si bien desde 1990 hubo una reducción en el porcentaje de personas con ingresos precarios, lo cierto es que la distribución de los avances no fue uniforme. Por ejemplo, la tasa de pobreza extrema aumentó en las regiones Huetar Caribe, Huetar Norte y Chorotega y en hogares

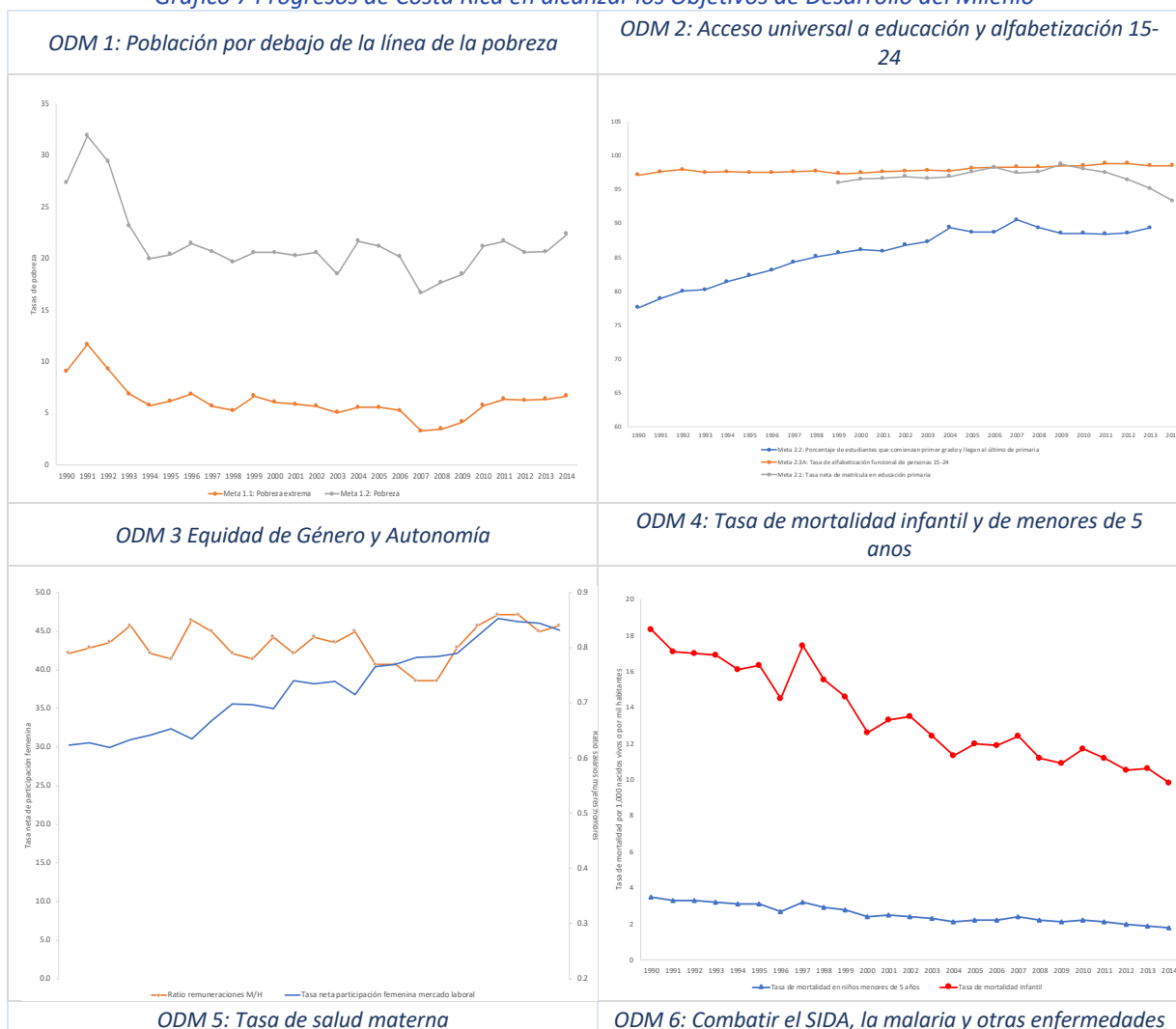
con jefatura femenina. A esto ha contribuido, como fue analizado, la débil capacidad del país para generar el volumen suficiente de empleos que permita reducir de forma sustantiva el nivel de desempleo.

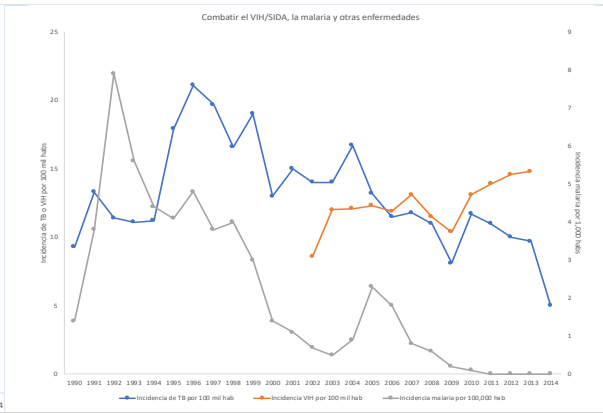
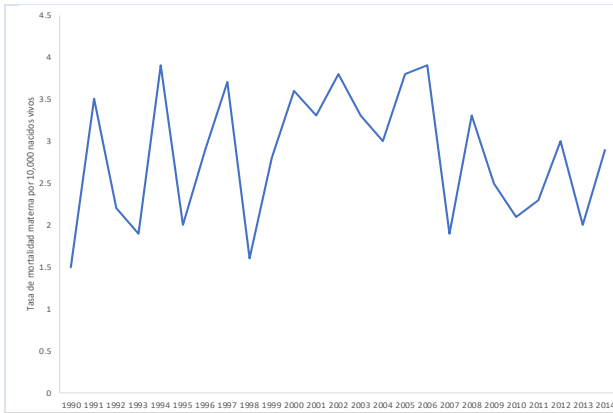
Desafíos y Oportunidades que Llegan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016-2030

36. El país ha tomado algunas medidas para acoplar los ODS 2030 al marco de la planificación del Plan Nacional de Desarrollo. Costa Rica se convirtió, en el 2015, en el primer país del mundo en suscribir un Pacto Nacional por el cumplimiento de los ODS. Si bien el acuerdo es una señal clara sobre la importancia política de los ODS para los grupos políticos del momento allí representados, lo cierto es que existe igualmente un reto importante por mantener la vinculación de los ODS con el PND en lo sucesivo, es decir, en los planes de gobierno de los periodos 2018-2022, 2022-2026 y 2026-2030. Para ello, el Comité Consultivo del Consejo de Alto Nivel de los Objetivos de Desarrollo Sostenible decidió elaborar una metodología para la definición de metas para los ODS 2030 y, al mismo tiempo, establecer un conjunto de herramientas metodológicas que aseguren la consideración de los ODS al momento de definir los PND. En esa misma línea, se prepara un Plan de Acción de los ODS para identificar encargados y responsabilidades de las múltiples tareas por ejecutar.

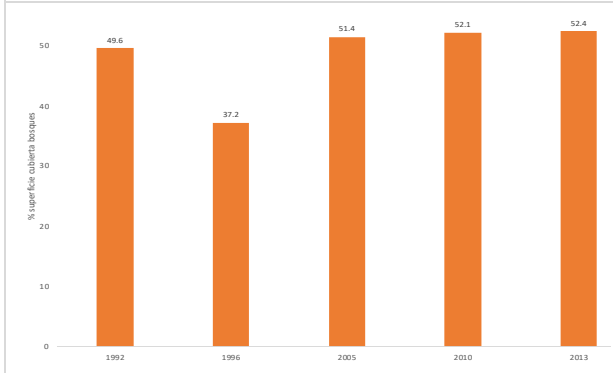
37. El país también ha avanzado en el alineamiento del Plan Nacional de Desarrollo actual con los ODS 2030. Según el inventario preparado por la Secretaría Técnica, presentado en la siguiente tabla, el PND 2015-2018 tiene 94 programas, 181 indicadores e igual número de metas relacionados con los ODS 2030. Educación, vida sana, sociedades pacíficas e inclusivas y uso sostenible de los ecosistemas concentran el mayor número de iniciativas mientras igualdad de género y crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible son los objetivos con menor cantidad.

Gráfico 7 Progresos de Costa Rica en alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio

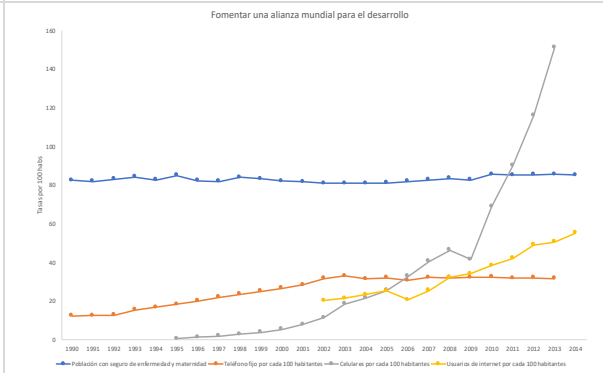




ODM 7: Sostenibilidad del Medio Ambiente



ODM 8 Fomentar una alianza mundial para el desarrollo



Fuente: Equipo EFD con datos oficiales del gobierno

Cuadro 3 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) vinculados con el PND 2015-2018

| Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) | Programa | Indicador | Meta |
|--|----------|-----------|------|
| ODS 1: Fin a la Pobreza en todas sus formas y en todo el mundo. | 5 | 8 | 8 |
| ODS 2: Hambre, seguridad alimentaria, nutrición y agricultura sostenible. | 5 | 9 | 9 |
| ODS 3: Vida Sana para todos y todas las edades. | 8 | 24 | 24 |
| ODS 4: Educación inclusiva, equitativa y calidad y que promueva oportunidades y aprendizaje para todos. | 15 | 23 | 23 |
| ODS 5: Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y las niñas. | 1 | 2 | 2 |
| ODS 6: Disponibilidad y gestión sostenible del agua y saneamiento. | 5 | 8 | 8 |
| ODS 7: Energía asequible y moderna para todos. | 5 | 13 | 13 |
| ODS 8: Crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos. | 1 | 1 | 1 |
| ODS 9: Infraestructura resiliente, para promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. | 6 | 15 | 15 |
| ODS 10: Reducir la desigualdad en los países y entre ellos. | 5 | 11 | 11 |
| ODS 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, resiliente y sostenibles. | 6 | 11 | 11 |
| ODS 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. | 3 | 7 | 7 |
| ODS 13: Cambio climático. | 4 | 5 | 5 |
| ODS 14: Océanos, mares y los recursos marinos. | 2 | 2 | 2 |
| ODS 15: Uso sostenible de los ecosistemas terrestres, bosques, desertificación, la degradación de las tierras y la pérdida de la biodiversidad. | 6 | 12 | 12 |
| ODS 16: Sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, acceso a la justicia e instituciones eficaces para la rendición de cuentas. | 7 | 12 | 12 |
| ODS 17: La Alianza Mundial por el Desarrollo Sostenible. | 10 | 18 | 18 |

Fuente: Secretaría Técnica de los ODS (2017)

38. El nuevo Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 (PNDIP) profundizó esta integración pero sigue siendo poco ambicioso con respecto a los ODS. La formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PNDIP) 2019-2022 complementa lo ya realizado en el plan anterior incorporando y muestra claramente la alineación de los indicadores nacionales de los ODS con las metas de los distintos programas y áreas de coordinación estratégica establecidas en el plan. De esta forma, MIDEPLAN se asegura de contar con el alineamiento respectivo y además, al ser parte del plan, se posee un mecanismo de monitoreo de los mismos. Pero en general las metas propuestas hacia los ODS son bastante poco ambiciosas, especialmente para un país como Costa Rica. Una forma de interpretar esta decisión es asumiendo que el ejercicio de planificación está fuertemente limitado por la proyección hacia el futuro del mantenimiento de las limitaciones actuales del espacio fiscal disponible y de la relativa incapacidad de las políticas públicas de conseguir resultados en algunas áreas clave, como por ejemplo la reducción de la pobreza.

Capítulo 3: Los sistemas nacionales de planificación y financiamiento

3.1 El Sistema Nacional de Planificación (SNP)

39. Costa Rica cuenta con una larga tradición en materia de planificación económica y ha desarrollado una sólida normativa en materia legal. El SNP se estableció en 1974 mediante la Ley 5525 de Planificación Nacional con tres objetivos: a) Intensificar el crecimiento de la producción y de la productividad del país; b) promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado; c) propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales. Dicho marco normativo se complementa con otras piezas de legislación que comprende la Ley 6227 de Administración Pública, la Ley 8131 de Administración Financiera y Presupuestos Públicos y la Ley 7494 de Contratación Administrativa.

40. En el período en análisis, se revisaron los instrumentos utilizados por dos administraciones consecutivas y sus mejoras. La implementación de esta evaluación coincidió con un cambio de gobierno y la introducción de algunas mejoras que resolvieron parcialmente algunos de los problemas

que se habían identificado. Por lo tanto la evaluación analiza la oportunidad de visualizar estos cambios como parte de un proceso de mejora continua de los instrumentos de planificación de largo, mediano y corto plazo que se analizan a continuación.

La visión de país y la planificación de largo plazo

41. En Costa Rica el sector público no utiliza la planificación de largo plazo como guía para orientar la visión del país. No se ha implantado en el país una tradición de usar instrumentos de planificación de largo plazo para orientar la gestión de los gobiernos. Lo anterior no implica la ausencia de intentos para realizar este tipo de planificación, ejemplo de ello es la existencia de múltiples iniciativas para desarrollar un plan de guía, como lo fueron la Visión CR 2030, la Estrategia Siglo XXI (para el 2050), Plan de Medio Siglo, y el Proyecto Bicentenario (2021). Estos esfuerzos pretendieron dar un alcance global a la planificación nacional, pero por diferentes razones, no prosperaron para conseguir establecer un ejercicio sistemático de visión, implementación y evaluación de resultados.

42. La mayoría de los planes de largo plazo formulados hasta ahora han tenido un papel más bien declarativo y apoyo político débil. La mayoría de esos planes fueron formulados por entidades no públicas y realizados con el ánimo de generar apoyo político para la iniciativa planteada. Esas propuestas tenían, por lo tanto, un valor principalmente declarativo y muchas de ellos terminaron perdiéndose en el tiempo. Un indicador de esta situación es la ausencia de ejercicios de seguimiento periódicos para conocer sus avances. Por ejemplo, no se conocen evaluaciones específicas del Proyecto Bicentenario, ni de la Visión CR 2030 si bien muchos de los indicadores ahí utilizados son de uso frecuente en los análisis de política. De las pocas evaluaciones disponibles la realizada al Plan de Medio Siglo¹¹, establece que *“...la información disponible para evaluar el avance en la ejecución del Plan de Medio Siglo es fragmentaria, dispersa y, en varios temas, insuficiente. En consecuencia, el país carece de un sistema para dar seguimiento al rumbo estratégico allí señalado”*¹².

43. Un elemento adicional que seguramente incidió en la baja utilización de los planes de largo plazo fue la falta de fundamentos para asegurar la factibilidad de su financiamiento. La falta de recursos fue probablemente una de las causales de la no implementación de los planes de largo plazo. El punto de partida es que en la gran mayoría de los casos no se hicieron estimaciones económicas del costo de las acciones que proponían, y se daba por cierta la existencia de los recursos necesarios para realizar las inversiones que estos planes proponían. Es bastante probable que la realidad económica del país no fuera luego capaz de sustentar el financiamiento de estos planes.

44. Para compensar la ausencia de una planificación formal de largo plazo, proliferan los intentos fragmentados que surgen de distintos procesos. En las entrevistas realizadas durante la EFD se pudo constatar que al interior de las instituciones públicas se usan distintas visiones del futuro para tener un punto de referencia estratégico para el trabajo que realizan. Se suele citar, por ejemplo: la visión de una economía post-INTEL de exportaciones de alto valor agregado, las alternativas de la “economía naranja,” o la agenda de la entrada a la OCDE como una posible guía estratégica. Estas formas de ver el futuro son bastante compatibles pero no están unificadas en una visión común de país. Al mismo tiempo, emergen y se aprueban planes y otros compromisos nacionales aislados de largo plazo que no se formulan con la coherencia interna necesaria. A modo de ejemplo, entre las definiciones de largo plazo de más alto perfil se pueden citar los siguientes casos:

- El Plan Nacional de Transportes 2011-2035.
- El Plan Nacional de Energía 2015-2030
- La Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030
- La Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016 - 2025
- La Política Nacional de Desarrollo Productivo 2050
- La Política Nacional de Emprendimiento 2030
- Estrategia Nacional de Bioeconomía de Costa Rica 2020 – 2030

¹¹ Resumida en el Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, ver Céspedes, 2013

¹² Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, PEN, 2014: 135

- El Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2020-2030¹³
- Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional para el Cambio Climático (NDC 2016-2030)
- El Plan Nacional de Descarbonización 2018 – 2050

45. La visión propuesta en estos documentos no es incompatible entre sí, pero no es necesariamente coherente ni refleja una priorización estratégica general. La lista es ilustrativa de las dificultades para garantizar la coherencia horizontal entre tantos instrumentos. Se pueden detectar síntomas de “efecto silo” ya que estos documentos reflejan una planificación vertical muy especializada que no contempla la necesaria coherencia transversal con las metas propuestas por los demás planes sectoriales. Estos síntomas parecen evidentes solamente al analizar el disímil horizonte temporal de las propuestas sectoriales y temáticos de largo plazo. El análisis de los contenidos de estos planes, no necesariamente muestra divergencias fundamentales en los grandes objetivos planteadas por cada uno de ellos. Pero si se analizan en detalle sus marcos de resultados, se aprecian problemas bastante evidentes de coherencia. Como ejemplo de esta situación, se pueden comparar los contenidos principales de estos dos planes:

- *El Plan Nacional de Transportes 2011-2035 (PNT)*. El PNT fue formulado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)¹⁴ y ofrece una descripción muy detallada de objetivos de largo plazo y de las principales acciones para la modernización de las carreteras, puertos y aeropuertos nacionales, para la creación de un nuevo sistema ferroviario competitivo, la potenciación de la logística y la modernización y profesionalización del transporte público de pasajeros. Los criterios ambientales están previstos como “medidas de acompañamiento” pero no forman parte integral de la formulación de este plan que en su conjunto abarca 972 páginas de diagnósticos y propuestas. En el diseño de transporte público de pasajeros no se toman en cuenta los objetivos de reducción de emisiones contaminantes. El PNT incluye estimaciones de los costos de su implementación y asume que la mayor parte del financiamiento (64%) será con recursos presupuestarios mientras que el restante 35% deberá financiarse con otros recursos.
- *El Plan Nacional de Energía 2015-2030 (PNE)*. El PNE fue formulado por el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y propone metas para elevar la eficiencia energética, el ahorro y lograr un mejor manejo de la demanda eléctrica; estimular el desarrollo de la generación distribuida y el autoconsumo de electricidad; promover la eficiencia energética y elevar la eficiencia de la gestión de las entidades públicas del sector electricidad. El PNE también ofrece orientaciones para la política de transporte, pero con un enfoque diferente ya que centra su planificación en la reducción del uso futuro de los combustibles que generan emisiones contaminantes y por esta vía sus objetivos no necesariamente coinciden con los del plan anterior. Este plan provee diferentes objetivos estratégicos y específicos, metas y acciones de corto plazo, pero no tiene estimaciones de los costos ni de las formas de financiarlos. Por ejemplo, no es posible establecer el aumento de costos de inversión para el transporte público de pasajeros con respecto al plan anterior por el uso de tecnologías más limpias.

46. Las coincidencias estratégicas de estos planes son más bien fortuitas y por lo general plantean visiones complementarias, pero no necesariamente compatibles del futuro. Esta situación genera problemas institucionales y políticos que luego inciden negativamente en su implementación. Esto ocurre siempre que un ministerio de línea se atribuye potestades de planificación nacional que sobrepasan su mandato institucional y su capacidad de presupuestar y/o ejecutar las acciones que se proponen en esas estrategias. Además, cuando lo que plantean los planes individuales es incompatible entre si, no es fácil establecer a priori cual es la prioridad real del país.

47. La proliferación de planes de largo plazo dificulta la visualización de las prioridades estratégicas nacionales y reduce significativamente su credibilidad individual. La gran proliferación de

¹³ Está vigente el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2010-2020 que está en proceso de revisión y actualización, coordinado por MIDEPLAN y el MINAE. Por la información obtenida, el próximo plan estará disponible en 2020 y tendrá este lapso de implementación.

¹⁴ Los estudios correspondientes al PNT fueron financiados con recursos de un préstamo suscrito entre el MOPT, el Fondo de Pre inversión del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y el BID

instrumentos revela cierta descoordinación y dificulta el trabajo de monitoreo y ejecución transversal de las acciones de gobierno. Además, esto es un obstáculo mayúsculo para asegurar su correcto financiamiento, especialmente cuando se necesita promover la inversión privada. Siguiendo el ejemplo, un inversor externo tendría grandes dificultades para tomar decisiones de inversión en los sistemas de transporte en Costa Rica cuando hay dos definiciones estratégicas encontradas sobre el mismo tema que proponen soluciones divergentes como si fueran igualmente importantes. Lo que en realidad sucede es que de este modo se rebaja el valor agregado de la orientación estratégica que pueden agregar estos planes y su credibilidad frente al mercado.

La Planificación de mediano plazo y corto plazo

48. El principal instrumento de mediano plazo usado en Costa Rica son los Planes Nacionales de Desarrollo (PND). Los PND son instrumentos cuatrienales que se formulan para orientar la gestión de cada gobierno y se han constituido en la principal herramienta de planificación en Costa Rica. El país ha sido pionero en el desarrollo de planificación nacional integral y el PND es un compendio muy completo de propuestas temáticas donde se especifican los objetivos sectoriales, resultados e indicadores con líneas de base y metas bien establecidas. Su preparación es coordinada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), con la participación de las entidades que conforman el sector público, además de otros grupos de la sociedad civil, todo esto a partir de los lineamientos que defina la Presidencia de la República. Casi 100 instituciones públicas, organizadas alrededor de 16 sectores de planificación, participan en la elaboración del plan.

49. Hasta el PND 2015-2018, la temática propuesta por los planes de desarrollo coincidía con la estructura del gobierno central y hacía más evidentes los problemas de “efecto silo”. Estos planes definían sus “propuestas estratégicas sectoriales” que estaban estructuradas en forma casi coincidente con el ámbito de responsabilidad de los Ministerios¹⁵. Los planes también ofrecían una visión regional, con un sucinto resumen en tablas de los principales programas y proyectos por cada región geográfica, su monto y la institución responsable de ejecución. La subdivisión temática del PND (por ministerios) tal vez podía facilitar algunos aspectos de la implementación, pero también acentuaba el “efecto silo” que también es visible en la planificación de largo plazo.

50. Estos problemas se han comenzado a subsanar con las introducción del nuevo Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 (PNDIP). En este último plan se propone una formulación estratégica de metas nacionales de desarrollo sostenible (que integran el desarrollo social, ambiental y económico). El PNDIP define cinco líneas principales de planificación con indicadores y metas nacionales definidas (producción, empleo, pobreza desigualdad y ambiente). Para cada una de esas cinco líneas de acción se definen las principales intervenciones contempladas (que son transversales a todos los ministerios), los supuestos utilizados y el efecto esperado individual y acumulado de las medidas propuestas. Para su implementación, el plan ofrece una serie de medidas transversales definidas según siete áreas de coordinación presidencial¹⁶ que no coinciden con las cinco áreas de planificación pero contemplan las mismas metas fijadas.

51. La implementación de los Planes de Desarrollo se traduce en una gran cantidad de instrumentos de planificación adicionales. La *Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP)*, establece el uso integrado de los principales instrumentos de los procesos de planeación, programación, ejecución, presupuesto, seguimiento y evaluación de los recursos presupuestarios. Estos principios están definidos en el *Marco Conceptual y Estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica de 2016* y desde entonces se han reflejado en los *Lineamientos Técnicos Y Metodológicos Para La Programación, Seguimiento Y*

¹⁵ 5.1 Trabajo y Seguridad Social 5.2. Desarrollo Humano e Inclusión Social 5.3. Salud, Nutrición y Deporte, 5.4. Educativo 5.5. Vivienda y Asentamientos Humanos, 5.6. Cultura y Juventud, 5.7. Desarrollo Agropecuario y Rural, 5.8. Hacienda Pública, Monetario y Supervisión Financiera, 5.9. Economía, Industria y Comercio, 5.10. Comercio Exterior, 5.11. Turismo, 5.12. Transporte e Infraestructura, 5.13. Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, 5.14. Política Internacional, 5.15. Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial, 5.16. Seguridad Ciudadana y Justicia

¹⁶ Estas son (1) Innovación, Competitividad y Productividad, (2) Infraestructura, Movilidad y Ordenamiento Territorial, (3) Seguridad Humana, (4) Salud y Seguridad Social, (5) Educación para el Desarrollo Sostenible y la Convivencia, (6) Economía para la Estabilidad y el Crecimiento, y (7) Desarrollo Territorial

Evaluación Sectorial, que anualmente envían el MdH y MIDEPLAN con las instrucciones para orientar la preparación del presupuesto. Los principales elementos para asegurar la integración vertical entre la planificación de medio plazo y la anual son:

- **Los Planes Estratégicos Institucionales (PEI).** Los PEI deben establecer claramente la vinculación entre la programación institucional y el PND. El MIDEPLAN provee la metodología para su formulación institucional y el respectivo asesoramiento para su formulación. El PEI elaborado con esta metodología es un requisito que las entidades deben presentar durante el proceso de programación anual y asignación presupuestaria
- **Los Planes Operativos Institucionales (POI).** Los POI definen la programación presupuestaria anual en el cual las instituciones definen los objetivos, programas, proyectos, indicadores y metas que deberán ejecutar en el corto y mediano plazo, definiendo los recursos financieros necesarios para obtener los resultados esperados. Las Unidades de Planificación Institucional (UPI) y las Unidades Financieras de las instituciones son las responsables en conjunto con los jefes de formular el POI, pero durante el proceso del presupuesto MIDEPLAN revisa y verifica la calidad de estos planes
- **La Matriz de Articulación Plan Presupuesto (MAPP).** Este instrumento es de desarrollo reciente y obliga a las instituciones a vincular los objetivos, programas e indicadores del PND con los del PEI y los programas y productos establecidos en el POI. Esta es una pieza clave para asegurar la articulación vertical sectorial y para orientar la programación de acciones transversales. La MAPP es parte integrante del POI y es considerada como uno de los requisitos para su aprobación
- **La articulación con el SNIP.** Los ministerios, entidades públicas y órganos desconcentrados son responsables de asegurar que los proyectos de inversión pública incluidos en el POI estén contemplados en el PNDIP elaborado por MIDEPLAN, y que sean registrados en BPIP con su respectivo código. Para ser aprobados por MIDEPLAN, estos proyectos de inversión deberán seguir los principios establecidos en su *Guía Metodológica General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública*

52. Una vez aprobado el PND, los diferentes ministerios formulan sus propios Planes Estratégicos Institucionales (PEI) de mediano plazo que se usan como instrumentos de implementación del PND. Se generan también planes temáticos transversales y planes regionales. Los PEI son usados para formular los Planes Operativos Institucionales (POI) que se usan para orientar el ejercicio presupuestal.

53. La formulación de los planes de mediano plazo todavía muestra indicios de “efecto silo” y de falta de coherencia horizontal entre sus contenidos. Este proceso todavía deberá corregir la tendencia a la proliferación de planes formulados sin coherencia transversal. La siguiente lista muestra algunos ejemplos de los planes que se están implementando bajo el marco estratégico del PNDIP 2018-2022:

- Plan Nacional de Salud 2016 – 2020
- El Plan Nacional para la Gestión Integral de Residuos 2016 – 2021
- Plan Nacional de Turismo 2017-2021
- Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2015-2021
- Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones PNDT 2015-2021
- Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial 2017-2022
- Plan Nacional de Integración para Costa Rica 2018 – 2022
- La Estrategia de Transformación Digital del Bicentenario 2018-2022
- La Estrategia de Adaptación al Cambio Climático 2015-2025

54. Las desconexiones de la integración entre los planes de mediano plazo son más evidentes cuando se pueden analizar las estimaciones de los recursos necesarios para asegurar su factibilidad. Son pocas las comparaciones que se pueden hacer porque la mayoría de los planes y estrategias de largo y mediano plazo no tienen estimaciones económicas. Pero cuando esto es posible, se puede comprobar fácilmente la existencia de diferencias significativas en la estimación de los volúmenes de inversión

necesarios para asegurar su realización. Como ejemplo, las siguientes eran las proyecciones de inversiones de infraestructura y transporte, de dos planes que estaban vigentes al mismo tiempo:

- *El Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018* establecía una proyección de inversión para infraestructuras de USD 4,218 millones, (incluyendo transporte, vivienda, educación, salud y seguridad ciudadana) durante ese período. El PND estimaba que solamente la inversión en el sector transportes requeriría de USD 3,001.4 millones lo que equivale al 53.6% del total de la inversión pública en ese período.
- *El Plan Nacional de Transportes propone estimaciones para el período 2011-2018* y estima a las inversiones para el sector transportes en el orden de los USD 8,501 millones. Como el período 2011-2018 equivale a dos PND, si se dividiera esta estimación en partes iguales, se podría estimar groseramente que para el período 2015-2018 correspondería una inversión de USD 4,250 millones. Esto implicaría unos USD 1,25 billones más de inversión que lo estimado por el PND. Por lo tanto, la inversión propuesta por el PNT sería del orden del 50% más del valor estimado por el PND.

55. Se están intentando subsanar estos problemas mediante la creación de las Secretarías de Planificación Sectoriales (SPS). Las SPS son parte del Sistema Nacional de Planificación según lo ha definido el Decreto Ejecutivo 37737-PLAN¹⁷ y sus principales funciones son: a) asesorar y apoyar a la o al Ministro Rector y al Consejo Sectorial en los procesos de coordinación, programación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos del sector; b) elaborar el PNS con sujeción al PEN y al PND y velar por su ejecución y seguimiento; c) integrar las iniciativas y los aportes de las UPI del sector, en la programación y evaluación sectorial; d) realizar análisis y estudios sectoriales para apoyar propuestas de desarrollo de mediano y largo plazo; e) elaborar estudios sectoriales de vinculación entre los POI y los presupuestos de las instituciones del respectivo sector en su relación con el PEN, el PND y los respectivos PNS; g) apoyar la programación y seguimiento de los proyectos de inversión pública del sector; f) realizar el seguimiento y la evaluación a las políticas, planes, programas y proyectos sectoriales. Si bien estas Secretarías son estratégicas para enfocar el trabajo de cada sector y permiten mayor organización del trabajo, no todas cuentan con planes de trabajo de mediano plazo.

El Sistema de Inversión Pública (SNIP)

56. En el año 2008, se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que cubre a todas las instituciones del sector público incluyendo las empresas públicas con excepción de los órganos o entes con autonomía política o independencia garantizada constitucionalmente. Los principales objetivos del SNIP son: ordenar lo relativo a los procesos de inversión pública, concretar los proyectos más rentables desde de punto de vista económico, social y ambiental y mejorar la utilización de los recursos públicos. El SNIP está conformado por cinco componentes: (i) normas técnicas, lineamientos y procedimientos de inversión pública, (ii) definición de metodologías de formulación y evaluación de proyectos de Inversión Pública, (iii) Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP), (iv) capacitación en inversión pública y (v) el Plan Nacional de Inversión Pública (PNDIP).

57. En Costa Rica no existe una ley específica sobre inversión pública, en su lugar se tiene una serie de leyes y reglamentos en los que se establece un rol protagónico a MIDEPLAN, el cual funge como rector en esa materia. Cuando la inversión se financia con endeudamiento, además de MIDEPLAN, entran en juego el Banco Central de Costa Rica (BCCR), la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda (MdH) y la Autoridad Presupuestaria. Estas entidades deben dar un aval o autorización y finalmente el crédito debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa (por una mayoría de dos terceras partes) en caso de que el deudor sea el Gobierno Central, o la Contraloría General de la República en caso de instituciones desconcentradas

Gráfico 8: Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas

¹⁷ Por ejemplo, en el Sector Ambiente, la Secretaría de Planificación Sectorial de Ambiente (SEPLASA), se conforma oficialmente mediante el Decreto Ejecutivo No. 40710-MP-MINAE-PLAN.



58. Un hito importante el marco del sistema fue el desarrollo del Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP). Para ingresar al BPIP, se establecieron requisitos mínimos y metodologías guía para formular proyectos y la obligación de registrar todos los proyectos previo a su ejecución. Esta metodología rigurosa procura garantizar cierta calidad mínima en la formulación de los proyectos, y la priorización de

quienes los proponen.

59. Los cambios introducidos recientemente están orientados a mejorar la priorización, El Decreto 37735-PLAN fue modificado en el 2018 para crear la Comisión Nacional de Inversiones Públicas, que se encuentra integrada por “las o los jefes o sus representantes de MIDEPLAN, del Ministerio de Hacienda, del Banco Central de Costa Rica y del Ministerio de la Presidencia”. La Comisión será presidida por MIDEPLAN, quien tendrá a cargo, asimismo, la Secretaría Técnica de la Comisión. Entre sus funciones principales, el Decreto establece:

- Definir una lista de proyectos prioritarios a desarrollarse cuatrienalmente del gobierno en curso, con base en los proyectos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas
- Definir el límite de endeudamiento para el financiamiento de proyectos de inversión pública a ejecutarse en el cuatrienio
- Estimular la utilización de modalidades de financiamiento distintas al endeudamiento público
- Propiciar mecanismos de coordinación y acuerdos interinstitucionales que contribuyan a que las instituciones responsables de las iniciativas de inversión mejoren la gestión de los proyectos en todo su ciclo de vida
- Impulsar mecanismos de coordinación y acuerdos interinstitucionales que coadyuven a simplificar trámites y definir rutas expeditas para la ejecución de los proyectos de inversión pública;
- Propiciar la calidad y oportunidad en la implementación de proyectos declarados prioritarios
- Dar seguimiento a los proyectos de inversión pública declarados prioritarios;
- Promover la rendición de cuentas por parte de los jefes de las instituciones responsables de la ejecución de proyectos de inversión pública

60. Tradicionalmente, el hito final de la planificación de la inversión pública se ha encontrado formalizado en el Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP). Sin embargo, a partir esta administración, el formato tradicional desaparece para dar pie al Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP), integrando de esta forma ambos componentes en un solo documento. El PNDIP 2019-2022 incluye programas o proyectos que de alguna forma se derivan o relacionan al PND y que están siendo ejecutados por los sectores. Si bien esto representa un avance en la vinculación Plan-Presupuesto y en la identificación de los costos y fuentes por iniciativa, esta solución no aporta claridad sobre el costo total de las metas en infraestructura para este periodo ni del uso de fuentes públicas o privadas para financiarlas.

61. Un elemento adicional que conspiró contra el uso efectivo de los PNIP como guía para el financiamiento público fue su falta de priorización. El PNIP 2015-2018 advierte que una debilidad recurrente del estado es la falta de priorización en la cartera de proyectos de inversión, lo que tal vez pueda generalizarse al resto. El PNDIP establece que la falta de priorización es un problema recurrente y que: “hay una carencia de estudios sobre las necesidades o requerimientos de inversión. Esto evidencia que se debe definir una metodología mediante la cual se pueda priorizar entre un proyecto u otro según

criterios como: población beneficiaria, costos, impacto económico y social, entre otros¹⁸". Esto no parece haber cambiado demasiado en la formulación del PNDIP. Este es un asunto muy importante, y que es indicativo de una debilidad más genérica de priorización que también se aplica a la formulación de los PND y otros planes.

El uso real de los PND para orientar las decisiones de financiamiento

62. No obstante su rol central en la orientación de la toma de decisiones, en la práctica el uso del PND como instrumento orientador del financiamiento público es muy limitado. El PND se propone orientar la acción de los cuatro años de cada Gobierno, pero en realidad existe poco margen para vincular el presupuesto con la ejecución del plan. El ejemplo del Cuadro 4 resume su verdadero uso en la práctica. Durante el primer año de cada nueva administración se ejecuta el presupuesto aprobado el año previo bajo el PND del gobierno anterior. El segundo presupuesto de la nueva administración se formula en los meses de abril-agosto y se debe realizar sin tener el PND todavía debidamente aprobado (lo que ocurre alrededor de noviembre). Por lo tanto, la asignación de esos recursos se realiza sin visualizar plenamente el listado de proyectos que requieren inversiones. Solamente durante el tercer y cuarto año de la administración se puede intentar hacer esta concordancia entre ejecución del PND y el Presupuesto del Gobierno. Por lo tanto, únicamente durante la mitad del periodo presidencial se presenta la posibilidad de integrar la planificación con el presupuesto. A todo esto, hay que sumarle que el PND por sí mismo no es costado, de manera que se desconoce su factibilidad financiera al momento de su emisión.

Cuadro 4 Como funciona en la realidad el financiamiento de un Plan Nacional de Desarrollo en CR

| Período | Situación | Consecuencia |
|-------------|--|---|
| Primer Año | Dado que el nuevo gobierno inicia labores en mayo, durante su primer año de labores ejecuta 7 de esos 12 meses con el presupuesto formulado por el Gobierno anterior. | Se ejecuta el plan anterior priorizando las áreas de mayor coincidencia con el nuevo gobierno o manteniendo aquellos proyectos que ya habían empezado a ejecutarse |
| Segundo Año | El presupuesto que se ejecuta este año se formula entre Abril-Agosto del año anterior mientras que el PND se aprueba recién en Noviembre de ese año | Se ejecuta un presupuesto elaborado con datos muy parciales del PND |
| Tercer Año | El presupuesto sigue los lineamientos del PNDIP considerando las restricciones fiscales y a partir del 2020, la aplicación de la regla fiscal. Se espera que las demás instituciones guíen sus acciones a partir del PNDIP | <ul style="list-style-type: none"> • Solo 1/3 del gasto público pasa por el Presupuesto Nacional y se puede alinear con el PNDIP. • De ese 1/3 solo el 4% de los gastos son flexibles para asignar a nuevos proyectos • Tres rubros (educación, deuda y pensiones) se llevan las 2/3 partes de todo el presupuesto |
| Cuarto Año | | |

Oportunidades para Mejorar el Funcionamiento del Sistema Nacional de Planificación

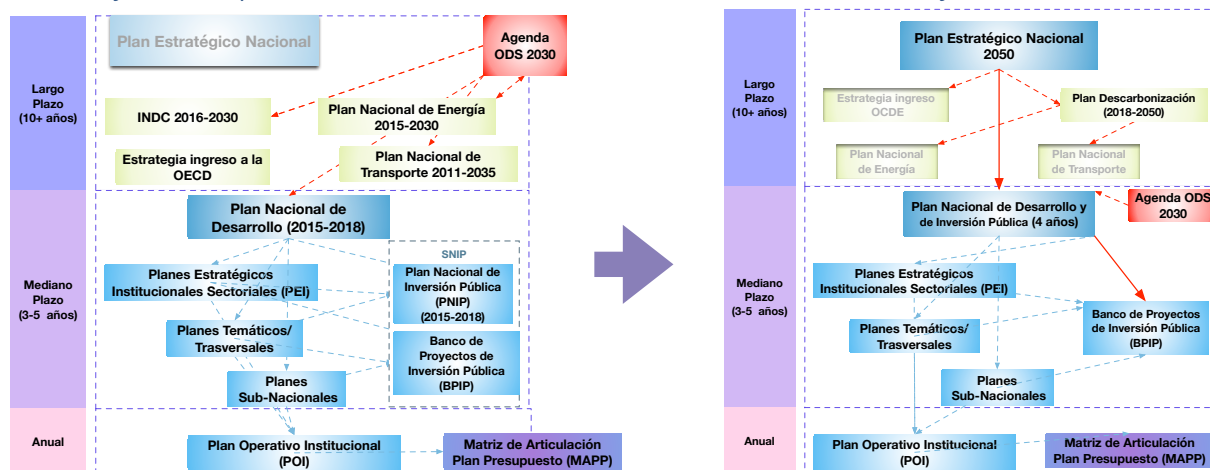
63. La ausencia de una definición formal de los objetivos y metas nacionales de largo plazo rompe la lógica de la programación vertical sectorial e institucional de mediano y corto plazo. El Gráfico 9 resume los principales instrumentos utilizados en el sistema nacional de planificación de largo, medio y corto plazo. La lógica de la integración vertical no asume un sistema perfecto, donde las metas definidas en planes tecnocráticos e integrales de largo plazo definen y resuelven la realidad política de corto y mediano plazo. Pero su uso como guía es de utilidad probada para generar coherencia de las acciones de gobierno -incluso durante los cambios de gobierno- y también para orientar los esfuerzos de planificación del financiamiento para el desarrollo.

64. La extensión y nivel de detalle de los planes nacionales de largo y medio plazo sugieren una rigidez programática que es considerada como una desventaja en este nuevo contexto económico. El material escrito que genera el sistema nacional de planificación es abundante y voluminoso. Una de las cosas que más llama la atención es la extensión y nivel de detalle de estos planes; por ejemplo el Plan Nacional de Transporte está estructurado en cuatro volúmenes y con casi mil páginas (incluyendo los anexos temáticos y mapas). Hasta el PNDIP, todos los PND eran documentos voluminosos de más de quinientas páginas que proveen tablas y elementos de planificación muy prolijamente detallados Las

¹⁸ Plan Nacional de Inversión Pública 2015-2018 (PNIP) pp 81

lecciones aprendidas de la experiencia de los ODM sugieren que la planificación centralizada rígida y en micro-detalle para cada sector o área temática ya no es una idea válida. La evidencia reciente ha demostrado que la aplicación de un enfoque más flexible, adaptativo, específico del contexto y políticamente inteligente es más eficaz¹⁹.

Gráfico 9 Principales cambios en las herramientas del Sistema Nacional de Planificación 2018-2019



Fuente: equipo EFD

65. La gran variedad de instrumentos de planificación existente genera algunas dudas sobre su priorización y uso efectivo y se sugiere considerar la conveniencia de racionalizar su número. Una crítica persistente a los distintos PND es su falta de priorización. El actual PNDIP es un poco más breve que sus antecesores pero igualmente supera las 350 páginas y describe una larga lista de programas que compiten por recursos que como se verá más adelante son muy limitados. Parece ser necesario todavía dar un paso adicional en la mejora de la formulación de los PND y establecer las prioridades que definan la esencia de lo que intentará realizar el Gobierno de turno con los recursos disponibles y los resultados esperados. El uso de planes tan amplios no facilita las instancias de racionalización del financiamiento. La extensión de instrumentos también pone a prueba la capacidad de los sistemas de monitorización y evaluación para asegurar su implementación.

66. Es probable que sea necesario revisar los enfoques actuales de planificación para manejar la complejidad identificadas por los ODS. La visión integrada propuesta por los ODS se aleja de los "enfoques de silo" y promueve la necesidad de una visión integrada para el desarrollo económico, ambiental y social. Los objetivos propuestos conforman una red altamente interrelacionada donde el éxito en uno depende de o afectar a muchos otros. Por ejemplo, la capacidad de un país para combatir el hambre está directamente relacionada con su sistema agrícola, su estrategia para el desarrollo rural, el crecimiento económico y del ingreso, la gestión de los recursos naturales, el nivel de infraestructura, los planes de mitigación de desastres naturales y la salud de su población requiriendo que muchos actores trabajen juntos a través y fuera del gobierno.²⁰ El modelo de red presentado en el Gráfico 10 muestra los vínculos existentes entre los ODS definidos por sus metas globales y la interdependencia entre las diferentes metas de cada objetivo. Los ODS demandan estrategias básicas y cuantificadas que miren hacia adelante y que sirvan para respaldar el desarrollo de los recursos esenciales para implementarlas. Estos nuevos planes deben ser desarrollados por los gobiernos y respaldados por la participación activa de un amplio grupo de partes interesadas (empresas, el mundo académico, la sociedad civil y los socios de desarrollo)

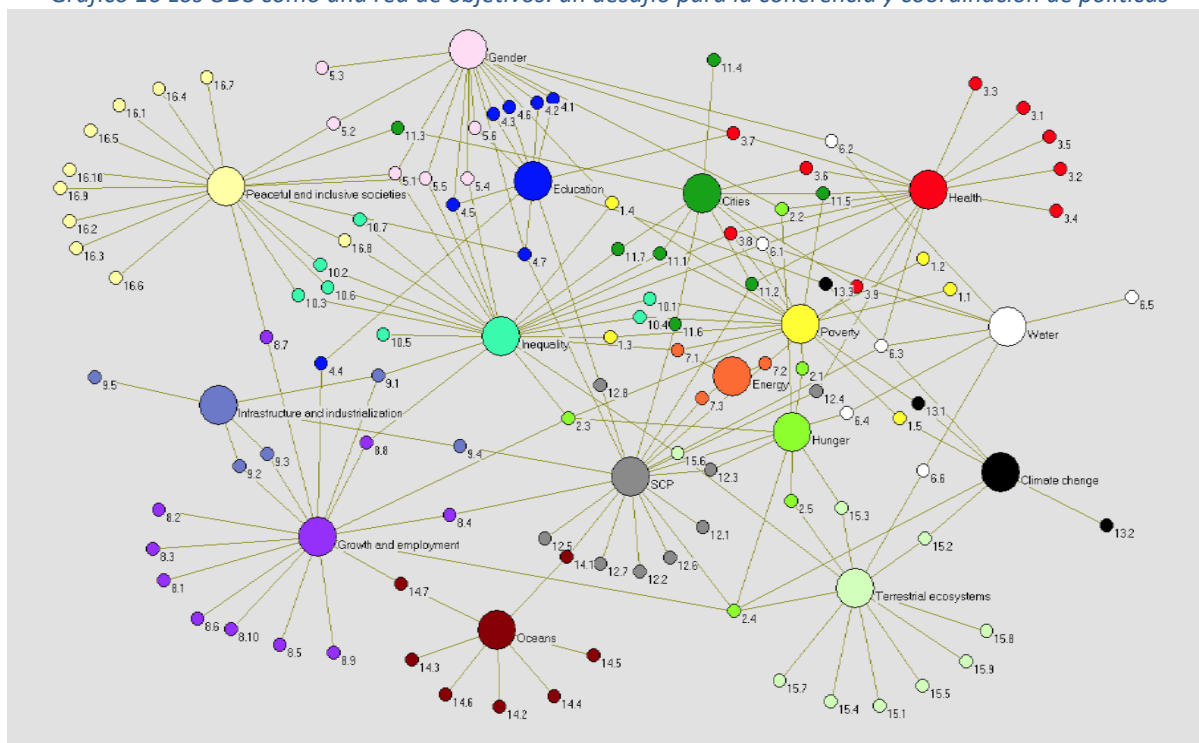
67. El PNDIP 2019-2022 avanza ya en algunos de esos puntos. Por ejemplo, el alineamiento entre programas, planes y proyectos del Plan con los ODS hace una vinculación fina sobre la orientación de cada iniciativa con los Objetivos. Cabe recordar, además, que de base conceptual-metodológica se había adoptado un enfoque por nódulos que aglutinan esfuerzos alrededor de tres grandes temas y

¹⁹ Ver, por ejemplo, "Where next for development effectiveness?" ODI, 2016

²⁰ Sustainable Development Solutions Network, "Getting Started with the Sustainable Development Goals," December 11, 2015, 1–38.

sobre los cuales se construye gran parte del trabajo de planificación. Pero todavía queda bastante camino por recorrer para poder afrontar la complejidad programática que describen los ODS.

Gráfico 10 Los ODS como una red de objetivos: un desafío para la coherencia y coordinación de políticas



Fuente: Reproducido de UNDESA 2015

68. Para lograr los ODS, el país necesitará desarrollar estrategias a largo plazo que tomen las metas seriamente como objetivos cuantitativos limitados en el tiempo. Se estima que en las tendencias actuales el mundo perderá los objetivos por un amplio margen y por lo tanto un enfoque de "más de lo mismo" no funcionará. La proyección de expansiones marginales de los servicios gubernamentales no será suficiente para alcanzar la mayoría de los ODS. En su lugar, será esencial trabajar hacia atrás y comenzar desde las metas de los ODS para 2030 y elaborar las intervenciones, políticas e inversiones necesarias para lograrlas. Los ODS exigirán que se mejoren las políticas, se refuerce la cooperación internacional y se aporten más recursos públicos y privados para financiar las inversiones necesarias.

69. Existen importantes retos para generar coherencia horizontal y soluciones integradas en la planificación del sector público costarricense. La traducción de este enfoque holístico a decisiones políticas y operaciones coherentes exigirá un cambio de paradigma para los sistemas de gestión usados tradicionalmente en Costa Rica. El ejemplo de la planificación de Cambio Climático presentado en el Recuadro 2 permite apreciar en más detalle los retos para mejorar la calidad de la planificación a nivel nacional. Esta es un área donde se han desarrollado estrategias y planes que reflejan compromisos importantes que el país asumió frente a la comunidad internacional, y que sin embargo, no se traducen en una acción coherente del gobierno en la planificación nacional de mediano plazo o la planificación sectorial y temática.

70. Institucionalmente, el Sistema Nacional de Planificación tiene un amplio ámbito de cobertura y ha desarrollado importantes fortalezas. El órgano rector del SNP es el MIDEPLAN, que además comprende a las unidades de planificación de ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales. Asimismo, son componentes del SNP los consejos asesores, los comités interinstitucionales y las comisiones consultivas. Evaluaciones realizadas del SNP consideran los siguientes aspectos como principales fortalezas del SNP: (i) la larga tradición costarricense en la implementación de planificación pública formal (cerca de 50 años), (ii) un personal ministerial con

Recuadro 2: Las dificultades para la planificación del Desarrollo Sostenible y la lucha contra el Cambio Climático

Este ejemplo muestra las dificultades para conseguir coherencia interna para la implementación de políticas transversales y de cierta complejidad en Costa Rica. Durante las pasadas dos décadas, el país ha mostrado progresos importantes en materia de desarrollo sostenible, en lo general, y en la lucha contra el cambio climático en lo particular. Estos pasos se han materializado mediante reformas de ley, nueva normativa y el establecimiento de órganos como el Consejo Nacional Ambiental, el Consejo Sectorial de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial (que reúne a 14 ministerios e instituciones autónomas), el Consejo Interministerial de Cambio Climático y más recientemente la creación de la Dirección de Cambio Climático del MINAE (Decreto Ejecutivo No. 35,669).

Costa Rica se posicionó en lugares de liderazgo en este tema a nivel mundial y es uno de los únicos países en vías de desarrollo que se fijó metas de reducción de emisiones absolutas e incondicionales. Los compromisos asumidos internacionalmente muestran una evolución consistente con esta posición de liderazgo:

- **La Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC)** fue emitida en 2009 cuyo principal objetivo es convertir a Costa Rica en carbono neutral para el 2021. Para ello se contemplan acciones de mitigación y adaptación
- **El Plan de Acción de la ENCC**, fue aprobado y emitido recién en 2015 y seleccionó como sectores prioritarios en materia de mitigación a Transportes, Energía y Agropecuario mientras en materia de adaptación se consideran como centrales los Recursos Hídricos y Agropecuario
- **La Estrategia para las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional para el Cambio Climático (INDC 2016-2030)**. Califica al objetivo de la ENCC de convertir Costa Rica en carbono neutral para 2021 como aspiracional, y propone ahora que el año 2021 sea *un punto de inflexión en el camino para orientar la economía hacia la carbono neutralidad*. El país se compromete ahora a aumentar la resiliencia de la sociedad ante los impactos del cambio climático y a fortalecer las capacidades locales para el desarrollo bajo en emisiones a largo plazo.
- **La Agenda para la Implementación de la INDC**. En la INDC, el país propuso desarrollar una agenda de implementación para 2021-2030 y se autoimpuso la meta de trabajar durante 2016-2020 en el proceso de realizar los cambios legales, instituciones y organizacionales para facilitar la implementación de esa agenda.

Sin embargo, esa imagen que el país proyecta “hacia fuera” no necesariamente se condice con la realidad al interior. Los seis años que transcurrieron entre el lanzamiento de la ENCC y la aprobación de su Plan de Acción es un indicador de las dificultades para conseguir apoyo político real para esas iniciativas. Por otra parte, los temas de cambio climático y de carbono neutralidad no aparecen como una dimensión o un aspecto transversal relevante en la mayoría de los planes de largo plazo. El PND 2015-2018 (que es posterior a la ENCC) apenas muestra algunos indicios de alineamiento en su Capítulo 5.15, pero con expresiones de deseo y muy vagas en comparación a otras prioridades que describe el plan²¹. Solamente los planes formulados o tutelados por el MINAE (energía, biodiversidad) han conseguido reflejar alguna coherencia interna con estos compromisos y prioridades.

Los desafíos para la implementación de la NDC con el sistema de planificación actual no son menores. El Plan de Acción de la ENCC y la Estrategia de Articulación Sectorial Agroambiental y de Cambio Climático, identificaron la necesidad de coordinar la ENCC y su Plan de Acción con los siguientes instrumentos:

- *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*
- *Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016 – 2030 y su Plan de Acción*
- *Plan Nacional de Transportes 2011-2035*
- *Política Hídrica Nacional*
- *Plan Nacional GIRH*
- *Plan Nacional de Energía 2015-2030*
- *Plan de Expansión de la Generación 2012-2024*
- *Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense (2010-2021)*
- *Plan de Acción para el Cambio Climático y la Gestión Agroambiental (2011-2014)*
- *Políticas para el Sector Agropecuario y el Desarrollo de los Territorios Rurales 2015 – 2018*

Según SEPSA (2016), solamente en el sector agropecuario, la articulación política comprende 3 órganos (Consejo Nacional Ambiental, Consejo Nacional Sectorial de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial, el Consejo Nacional Agropecuario (CAN)) cada uno con una amplia gama de participantes a nivel interno. Adicionalmente, a nivel técnico, el sector cuenta con la Comisión Agropecuaria de Cambio Climático (CACC) en el nivel nacional y regional, SEPSA, COTECSA y Comités Sectoriales Regionales Agropecuarios. A su vez, a nivel más nacional, el MINAE estima que la INDC estará en manos de al menos 5 instancias: un Consejo Interministerial de CC, la Dirección de CC, el Consejo Científico de CC. Algunos autores afirman que toda esta institucionalidad, la ya creada y la que viene de camino pareciera no ser suficiente para impulsar los cambios que el Plan de Acción plantea²²

amplísima experiencia en los distintos ámbitos del ciclo de planificación y (iii) una legislación vigorosa que define la obligación de vincular planes con presupuestos y evaluar programas²³.

71. Sin embargo, la capacidad rectora del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) ha disminuido en las últimas décadas. Contrariamente con lo que establece la ley, la fuerza rectora de MIDEPLAN ha venido en continuo deterioro por distintos motivos. Se suelen señalar los siguientes aspectos como factores explicativos de ese progresivo debilitamiento²⁴: (i) Se limita la acción de MIDEPLAN en la fase de presupuestación ligada al proceso de planificación, (ii) la planificación se vuelve indicativa, sin capacidad directa de ejecución, (iii) desde 1984, la elaboración de presupuesto por programas (operacionalización de planes y programas) es asignada al Ministerio de Hacienda por Ley N° 6955, (iv) cierre de oficinas regionales, así como la reducción de su participación en la inversión pública, (v) MIDEPLAN dejó de tener presencia en la Junta Directiva del Banco Central, encargado de emitir la política monetaria.

72. El país también ha construido fortalezas en materia de seguimiento y evaluación, pero aún requiere incorporar prácticas modernas. El seguimiento del PND se realiza a nivel trimestral, semestral y anual con evaluaciones estratégicas aprobadas por MIDEPLAN y la Presidencia de la República. Dentro de este ámbito se incluyen evaluaciones de diseño, proceso y resultados. Sin embargo, sigue estando ausente en la práctica gerencial pública la inclusión de las evaluaciones de impacto, sobretudo en programas sociales, de manera que permitan a la ciudadanía conocer si los esfuerzos ejecutados en dichas iniciativas están teniendo efectos finales significativos o si es necesario, por el contrario, realizar ajustes en diseño e implementación.

73. El establecimiento de la Unidad de Prospectiva es una señal positiva pero no suficiente para fortalecer la planificación de largo plazo. Como se mencionó anteriormente, MIDEPLAN cuenta con una Unidad de Prospectiva encargada de coordinar políticas de largo plazo y de cuyos esfuerzos ha resultado la Visión CR 2030. Sin embargo, los retos por delante son aún significativos. Gallardo (2013) considera que, en aras de fortalecer la práctica planificadora de largo alcance, el país debería avanzar en los siguientes aspectos: (i) Elevar la participación de los distintos sectores de la población; (ii) vincularla con la planificación sectorial, regional, local e institucional; (iii) avanzar en la estimación y utilización de presupuestos plurianuales; (iv) impulsar el establecimiento de evaluaciones de efectos e impacto; (v) equiparar la capacidad técnica de las oficinas

74. A modo de resumen, existe un amplio espacio para la mejora del Sistema Nacional de Planificación. Si bien se reconoce la existencia de un marco legal bastante sólido, ciertamente en la operación del SNP se detecta una gama importante de áreas de mejora. Estudios existentes²⁵ consideran necesario avanzar en aspectos como: a) planificación y presupuestación por resultados; b) evaluación de impacto; c) fortalecer la visión de prospectiva; d) mejorar vinculación de niveles y plazos, es decir, entre lo institucional-sectorial-local con el corto-mediano-largo plazos; e) fomentar participación ciudadana en la planificación de largo plazo; f) avanzar en presupuestación plurianual y g) fortalecer la capacidad presupuestaria y técnica de las oficinas regionales de MIDEPLAN.

3.2. El Sistema Nacional de Financiamiento

75. Las evaluaciones disponibles del desempeño de la gestión de las finanzas públicas coinciden en subrayar que ésta es un área de debilidad de la gestión del estado costarricense. Para que el sistema de finanzas públicas sea capaz de proveer soluciones para financiar los objetivos de desarrollo del país, será necesario fortalecer significativamente la gestión de las finanzas del estado. La situación de debilidad de las finanzas públicas, ha sido ampliamente diagnosticada. En particular, la última Evaluación del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA) realizada en 2015 le otorga la peor calificación posible (D o D+) a 13 de los 30 indicadores medidos y de insuficiente (C y C+) a otros

²¹ Objetivo Sectorial 2 que especifica la necesidad de “Fomentar las acciones frente al cambio climático global, mediante la participación ciudadana, el cambio tecnológico, procesos de innovación, investigación y conocimiento para garantizar el bienestar, la seguridad humana y la competitividad del país”.

²² Granados (2014: 4),

²³ Por más información ver Gallardo 2013

²⁴ Alfaro (2011: 8)

²⁵ Alfaro (2011) y Gallardo (2013)

3 indicadores más²⁶. Las evaluaciones realizadas por los comités técnicos de trabajo de la Hoja de Ruta para la adhesión a la OCDE también coinciden en señalar estas debilidades y las necesidades de reformas estructurales para mejorar la gestión de las finanzas públicas.

La Planificación de las finanzas de largo plazo

76. El sector público no utiliza la planificación de largo plazo como guía para orientar el desarrollo de las finanzas. Al igual que en lo que sucede con el sistema de planificación, en Costa Rica no se estila el uso de instrumentos de largo plazo para orientar el futuro desarrollo de las finanzas públicas. Pero a diferencia del sistema de Planificación, en este caso no se conocen antecedentes o intentos previos del gobierno para avanzar en el uso de estos instrumentos. Esta es un área de mejoras que puede generar impacto significativo en la gestión de las finanzas de corto y mediano plazo y que será analizada más adelante en esta evaluación.

La Planificación de las finanzas de mediano plazo

77. El gobierno está intentando acelerar la introducción de una perspectiva multianual y de mediano plazo en la gestión presupuestal y avanzar en la presupuestación y gestión por resultados. Al contrario de lo que ocurre en otros países de la región, la introducción de la presupuestación por resultados ha tenido avances muy poco significativos en Costa Rica. Según lo establecía el BID (2015), el país se situaba en una ubicación media en cuanto a su desempeño para introducir este modelo de gestión. Si bien entre 2007 y 2013 hubo algún avance, es justamente el componente de Presupuesto por Resultados el que poseía el índice más bajo. Con el liderazgo conjunto de los equipos técnicos de MIDEPLAN y del MdH, el gobierno ha impulsado en los últimos años una estrategia para establecer la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD).

| Pilares | 2007 | 2013 |
|---|-------------|-------------|
| 1. Planificación para resultados | 3.2 | 3.4 |
| 2. Presupuesto por resultados | 1.5 | 1.7 |
| 3. Gestión financiera pública | 3.2 | 3.6 |
| 4. Gestión de programas y proyectos | 2.0 | 2.4 |
| 5. Sistemas de seguimiento y evaluación | 3.0 | 3.4 |
| Promedio | 2.6 | 2.9 |

Fuente; Banco Interamericano de Desarrollo 2015

78. El nuevo marco estratégico para la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) propone la introducción de nuevos instrumentos de mediano plazo y la mejora de la calidad de los existentes. Desde el 2015 el MdH ha tomado pasos decididos para dejar de lado el modelo de cálculo presupuestario inflacionista y ha avanzado hacia una mayor asignación por prioridades. De esta forma, hoy

día los ministerios no tienen un piso presupuestario (al cual se le añadía anteriormente un factor determinado) sino un techo dentro del cual las entidades deben distribuir los recursos asignados. El nuevo *Marco Conceptual y Estratégico para el Fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica (GpRD)*²⁷ establece lineamientos claros para la introducción de nuevas herramientas multianuales para mejorar la vinculación plan-presupuesto con un enfoque de GpRD:

- **Marco Macroeconómico Multianual (MMM).** Se proponen realizar mejoras significativas en las proyecciones macroeconómicas de mediano plazo (a 5 años) mediante un trabajo en equipo entre el MdH, MIDEPLAN, la STAP y el BCCR. Este trabajo coordinado incluye el análisis y seguimiento de las proyecciones fiscales, compartiendo información, metodologías, análisis y proyecciones macro.
- **Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).** Se plantea ampliar la cobertura del MFMP a todo el sector público y de ese modo contar con un instrumento mejorado que sirva como marco de referencia para conducir mejor los enfoques utilizados para la presupuestación descendente “top-down” en las asignaciones de recursos.

²⁶ De los 30 indicadores medidos, solamente los indicadores ID-16 (Perspectiva de Mediano Plazo para la Presupuestación del Gasto) y el ID-24 (Adquisiciones) obtuvieron la mínima calificación posible (D) mientras que otros 11 indicadores fueron calificados como D+ (Informe de Riesgos Fiscales, Estrategia Fiscal, Contabilidad de los Ingresos, Atrasos en el Pago de Gastos, Controles de la Nómina, Auditoría Interna, Integridad de los Datos Financieros, Informes Presupuestarios durante el Ejercicio, Informes Financieros Anuales, Auditoría Externa y Escrutinio Legislativo de los Informes de Auditoría)

²⁷ Ver MH 2016 Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica

- *Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP)*. Se introduce este instrumento con el objetivo de describir las prioridades del gobierno en materia fiscal en el corto y mediano plazo y de proporcionar orientaciones claras y coherentes de cómo se reflejan estas prioridades en la asignación de recursos.
- *Sistema Estandarizado de Costos*. También se propone introducir sistemas para disponer de información de gestión para apoyar la toma de decisiones y determinar el costo de los servicios públicos, con sistemas estandarizados y costos de referencia conocidos.

Las finanzas de corto plazo y los procesos de asignación y control del gasto público nacional

79. El país cuenta con un Sector Público amplio, altamente fragmentado y en franca expansión. Según el MIDEPLAN existen en Costa Rica un total de 334 instituciones de naturaleza pública. Este número ha ido creciendo rápidamente en los últimos años y más de cincuenta instituciones nuevas se han creado desde el año 2000 a la fecha²⁸. Esta fragmentación de la administración pública reduce significativamente la capacidad del gobierno para orientar la asignación de fondos hacia áreas prioritarias y para garantizar la rendición de cuentas. Para los fines analíticos de este trabajo, se hará referencia a las siguientes categorías de la estructura alrededor de:

- *Gobierno Central*. Esta categoría incluye al Poder Ejecutivo (18 Ministerios y la Presidencia), el Poder Legislativo (y sus órganos auxiliares como la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes), el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)
- *Sector Público Descentralizado Institucional*. El número de instituciones no empresariales descentralizadas del gobierno central cubre a cerca de 87 entidades con determinado nivel de autonomía que reciben transferencias del Presupuesto Nacional.
- *Sector Público Descentralizado Territorial (municipalidades)*. Esta categoría está constituida por 82 municipalidades y 8 Concejos Municipales de Distrito.
- *Otras entidades*. Estas entidades como el Instituto Nacional de Estadística y Censos, utilizan un criterio de organización distinto al del Gobierno Central, a las entidades descentralizadas, empresas públicas no financieras, gobiernos locales y las instituciones públicas financieras

80. El sistema para el financiamiento del gasto público establece dos procesos paralelos. El proceso de asignación y control del gasto público sigue dos caminos distintos: (i)

- *El Presupuesto Nacional*. Comprende a los tres poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones, los órganos auxiliares de la Asamblea Legislativa, los pagos de pensiones y de la deuda. Este proceso es liderado y controlado por el MdH
- *Financiamiento no Presupuestado*. Esta parte del proceso abarca todo lo demás y utiliza procedimientos diferentes al los establecidos en el presupuesto nacional. La Contraloría General de la República coordina la asignación del resto del gasto público.

El Presupuesto Nacional

El proceso de gestión del Presupuesto Nacional se rige por normas y procedimientos convencionales que aplican las buenas prácticas reconocidas internacionalmente. El presupuesto está regido por un cuerpo normativo amplio, que abarca piezas legales de muy distinta naturaleza, desde la constitución hasta las directrices presidenciales. A pesar de tener algunos puntos débiles que están bien diagnosticados²⁹, el proceso de formulación del presupuesto se caracteriza por procedimientos de aprobación y control fiscal ex-ante y ex-post de parte de los Ministerios de Línea, del Ministerio de Hacienda y de la Asamblea Legislativa que por lo general, responden a las buenas prácticas internacionales. El rol de MIDEPLAN está claramente definido para apoyar el proceso de planificación y para establecer los controles de calidad y aprobaciones necesarias. También queda claro el rol del

²⁸ El Gráfico 85 en el Anexo 3 provee la lista de la composición de las instituciones del Sector Descentralizado Institucional (detallando sus principales sub-categorías: (i) Instituciones Autónomas (35), (ii) Instituciones Semi-Autónomas (8); (iii) Empresas Públicas Estatales (21); (iv) Empresas Públicas No Estatales (6); (v) Entes Públicos No Estatales (50); (vi) Entes Administradores de Fondos Públicos (1).

²⁹ Ver por ejemplo, Giussani, B, *Evaluación PEFA Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas en Costa Rica 2015* o Bolton, A *Estudios Económicos de la OCDE: COSTA RICA*, Febrero 2016

MdH, como garante del proceso de control fiscal del presupuesto y del rol coordinado de estas dos instituciones con el Banco Central y la Contraloría General de la República (CGR).

81. Sin embargo, el proceso del Presupuesto Nacional solamente controla a un tercio del gasto público total. El Gráfico 11 ilustra la distribución del gasto público según los dos procesos de financiamiento y control usados en la actualidad y muestra las complejidades del sistema altamente descentralizado que se usa en Costa Rica. Sumando el total de las partidas presupuestales, se podría decir que el presupuesto representa al 50.9% del gasto público en términos nominales. Sin embargo, cuando se descuentan de estas partidas las transferencias a los órganos desconcentrados que forman parte del paquete presupuestal de los ministerios, -analizadas a continuación- se puede ver que el porcentaje que se ajusta a los controles presupuestarios tradicionales apenas representa el 33% del gasto público total mientras que el total neto del financiamiento público no presupuestado termina acumulando el 67% del gasto público total.

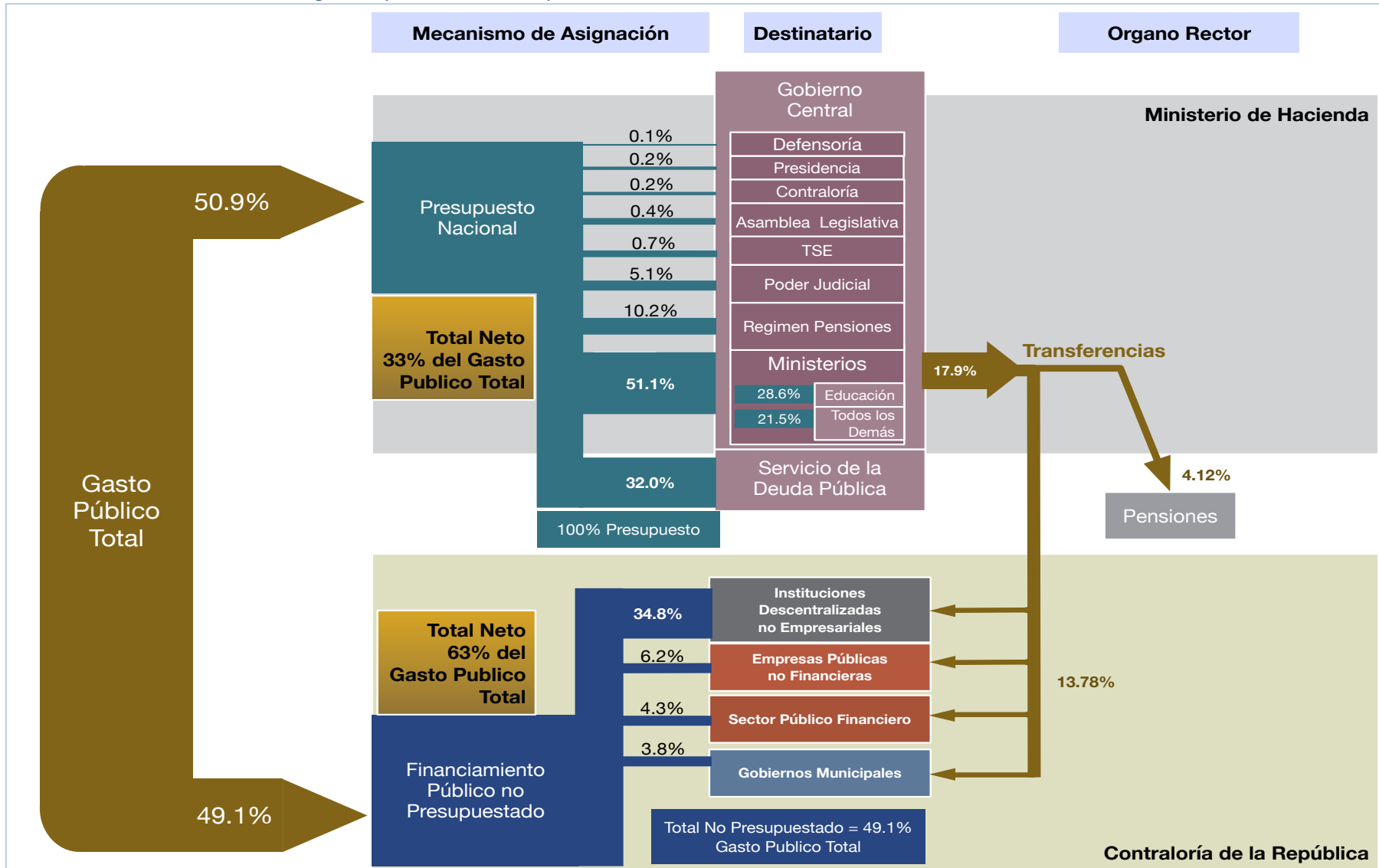
El Financiamiento Público no Presupuestado

El proceso de asignación y control del gasto público descentralizado es tutelado por la Contraloría General de la República (CGR). Las instituciones que se financian por este sistema formulan sus planes de gastos por vía separada al Presupuesto Nacional. Este proceso es supervisado por la CGR que es la encargada de dar la respectiva aprobación, pero La CGR revisa la legalidad del presupuesto, no los aspectos fiscales y estratégicos. La Ley 8131 de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, establece que el ordenamiento de estos procesos dependerá de un órgano colegiado denominado la Autoridad Presupuestaria (AP) y su respectivo brazo de apoyo, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP). Adicionalmente, MIDEPLAN y otras direcciones del MdH como la Dirección de Presupuesto Nacional tienen incidencia directa o indirecta en el proceso.

82. Este procedimiento no asegura los mismos procesos de control fiscal o de alineamiento del gasto público con las prioridades nacionales que el presupuesto nacional. Los lineamientos técnicos y metodológicos en este caso establecen algunas similitudes al proceso anterior. En este caso, se delega a los ministerios o entes rectores de estas instituciones descentralizadas la facultad de asegurar este alineamiento. Se pretende alinear los planes de acción y de gasto de esta gran cantidad de instituciones a través de la acción de varias instituciones, pero con los siguientes problemas:

- *La Autoridad Presupuestaria* verifica (a través de la STAP) el cumplimiento de las directrices emanadas por ella hacia ese grupo de entidades.
- *La Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP)* tiene el rol de controlar las metas fiscales. La STAP calcula y envía la circular con sus estimaciones de metas fiscales a todas las instituciones que están bajo su alcance. Cuando los ingresos adicionales proyectados por los entes desconcentrados lo justifican, la STAP puede disponer modificaciones (por Decreto Ejecutivo y para cada caso). La STAP verifica el cumplimiento de las directrices presupuestarias y proporciona una copia de su informe a la CGR.
- *La Contraloría General de la República.* Debe considerar la revisión de la STAP como parte de su aprobación presupuestaria y centra su atención más que nada a los aspectos legales de esta aprobación. La CGR no verifica si las metas, objetivos y resultados esperados del sector institucionalmente descentralizado están en línea con el PND.
- *MIDEPLAN.* El Ministerio no tiene la misma potestad para controlar el alineamiento de las metas propuestas en los POI y la calidad de las MAPP ya que la institución no tiene los instrumentos para exigir ese alineamiento cuando no ocurre. Tampoco puede ejercer completamente su cuando las instituciones no se adhieren a participar en la Agenda Nacional de Evaluaciones del PND.
- *El Ministerio de Hacienda.* Del mismo modo en este proceso se limita la capacidad de control ex-ante del Ministerio para administrar la demanda de asignaciones de gasto público. También se limita su potestad de discutir y negociar caso por caso el destino de los fondos para de administrar su priorización y su capacidad de reorientar cortes para reasignar recursos entre instituciones antes de formular el presupuesto

Gráfico 11 Resumen de los Procesos de Asignación y Control del Gasto público en Costa Rica



Fuente; Elaborado por el Equipo EFD con base a MdH, 2018

83. Los indicios disponibles permiten suponer que hay un margen significativo para mejorar la gestión de esta parte del gasto público. Es muy difícil que la STAP pueda cumplir con su rol de controlar las metas fiscales y la buena gestión de las instituciones del mismo modo que como se intenta hacer en el proceso de presupuesto, debido a la gran cantidad de instituciones a fiscalizar y tomando en cuenta que cada órgano cuenta con ley específica y con organización propia. Según el Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la STAP tiene el rol *de evaluar los resultados de la gestión institucional de la administración descentralizada y de preparar los informes periódicos y finales para los órganos e instancias gubernamentales correspondientes, así como emitir las disposiciones que correspondan, en coordinación con el MIDEPLAN y con la CGR en lo referente a dichas disposiciones.* Esto, en el mejor de los casos, es un gran desafío para la capacidad institucional de la STAP y seguramente sobrepasa la capacidad de control de la Asamblea Legislativa.

84. Para compensar algunos de estos defectos se han creado mecanismos, como el de las transferencias que a su vez también generan distorsiones en el proceso presupuestal. El título transferencias (corrientes y de capital) es el mayor de todos los rubros presupuestales y totaliza el 35,2% del Presupuesto 2018, lo que equivale al 17.9% del gasto público total. Esto refleja varios aspectos de la problemática estructural e institucional de la gestión de un estado excesivamente atomizado. Las transferencias están en su gran mayoría vinculadas a variables tributarias o de carácter macroeconómico más general respondiendo a disposiciones legales o constitucionales que fueron aprobadas muchas veces sin tener fuentes específicas de financiamiento. Esto incide fuertemente en la rigidez del presupuesto y constituye una limitación a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para el desarrollo de la política pública, difícil de revertir. Por otra parte, las transferencias son formas de hacer participar al Ministerio de Hacienda en el proceso de toma de decisiones del gasto público no presupuestario. El Informe Técnico del Presupuesto 2018 admite que *“debido al tamaño que han alcanzado estos órganos desconcentrados, el Presupuesto Nacional está compuesto de un alto porcentaje de transferencias, que proporcionan una vía de control indirecto sobre tales órganos, complejo y difícil para la STAP y la DGPN.”.*

Cuadro 6 Transferencias a los órganos desconcentrados según destinatario

| Rubro | Presupuestado 2018 (m/Colones) | Porcentaje del Total |
|---|--------------------------------|----------------------|
| Pensiones del Magisterio y Profesores | 573,749 | 17.48% |
| Fondo Especial para la Educación Superior | 496,267 | 15.12% |
| CCSS | 459,894 | 14.01% |
| Juntas de Educación y Administrativas | 304,974 | 9.29% |
| FODESAF | 252,737 | 7.70% |
| Consejo Nacional de Vialidad | 217,231 | 6.62% |
| Patronato Nacional de la Infancia | 87,160 | 2.66% |
| Pensiones de Hacienda y el Poder Legislativo | 83,760 | 2.55% |
| Instituto Mixto de Ayuda Social | 76,177 | 2.32% |
| Beneficio adicional a pensionados | 61,524 | 1.87% |
| Pensiones y jubilaciones del Régimen General de Pensiones | 37,395 | 1.14% |
| Fondo Nacional de Becas | 37,093 | 1.13% |
| Universidad Técnica Nacional | 33,853 | 1.03% |
| Otros | 560,860 | 17.09% |
| Total | 3,282,674 | 100.00% |

Fuente; Elaborado por el Equipo EFD con base a MdH, 2018

85. Si se descontaran las transferencias, quedaría de manifiesto que el presupuesto nacional apenas canaliza un tercio del gasto público total. Los datos del último presupuesto muestran que el valor total de las transferencias fue de 3,283 billones de Colones en un presupuesto que totalizó los 9,314 billones, lo que equivale al 35.2% del total. Según muestra el Gráfico 11, ese valor equivale al 17.9% del gasto público total en el mismo ejercicio. Como el MdH no tiene mayor control sobre las transferencias durante el proceso de presupuesto, se podría descontar este 17.9% de transferencias del 50.9% del gasto público total que se asigna primariamente al presupuesto, lo que dejaría que el presupuesto “neto real” cubriría apenas a un 33% del gasto público total. El Gráfico 11 también muestra el impacto que tienen las transferencias como flujo saliente del presupuesto nacional. Este flujo se divide en dos

grandes partes: la que se usa para financiar Pensiones (4.12% del gasto público total) y la que se reasigna al financiamiento público no presupuestado (13.78%). Esta proporción se estimó a partir de los valores del Cuadro 6: la suma de todas las transferencias para pensiones en ese cuadro totaliza 756,428 millones de Colones, lo que representa el 23.04% del total de transferencias.

86. Esta fragmentación del gasto público en Costa Rica no es un problema ajeno a los países institucionalmente desarrollados de la OCDE. Los documentos de evaluación realizados en Costa Rica en esta área coinciden en señalar que esta es una problemática común. La diferencia es, tal vez, que la mayoría de los países que se caracterizaban por esta gran descentralización coinciden en identificarla como una debilidad presupuestaria y comenzaron los procesos de corrección para asegurar el mejor control y alineamiento del gasto a principios de los años 90 siguiendo en muchos casos el ejemplo del Reino Unido). Otros países, como por ejemplo Francia, que comenzaron estas reformas más recientemente lo hicieron hace ya más de una década y con alguna agresividad. En el caso de Costa Rica, la situación macroeconómica exige revisar este problema y de forma integral. Estas debilidades estructurales han sido ampliamente diagnosticadas durante la última década³⁰.

Peculiaridades y Distorsiones de los procesos de asignación y control del gasto público nacional

87. La modernización de la gestión del gasto y la racionalización de la expansión del sector público debería ser un asunto de gran prioridad. El sistema actual ha permitido una gran expansión del gasto público y una serie de distorsiones que son características bastante peculiares de Costa Rica y que deberían ser controladas y eventualmente eliminadas:

88. (i) La rigidez estructural de la asignación del gasto público. El espacio fiscal disponible para asignar recursos en el presupuesto es apenas del orden del 4% del presupuesto total. Según cálculos del MdH, un 35% del presupuesto se deriva de obligaciones constitucionales; el 8.6% por legislación especial (destinos específicos) y un 52.6% se cataloga como obligaciones ineludibles (salarios, deuda y pensiones)³¹. Por lo tanto, el 96% del presupuesto se encuentra fijado de antemano, por ley o corresponde a obligaciones financieras. Esto limita considerablemente el margen de maniobra del gobierno para asignar recursos derivadas de los requerimientos de implementación del PND.

89. (ii) La asignación presupuestal está completamente distorsionada y no se corresponde con las prioridades estratégicas del PND. El Gráfico 12 muestra que el principal “cliente” del presupuesto nacional es el servicio de la deuda pública que sumando fuentes domésticas y externas absorbe el 32% del total. Le sigue de cerca el Ministerio de Educación que recoge el 28.6% del presupuesto. Este valor es equivalente al de todos los demás ministerios y poderes del Estado en su conjunto, que entre sí totalizan el 28.2% del presupuesto³². Finalmente, el Régimen de Pensiones consume el 10.2% de los recursos presupuestales dejando apenas un 29.6% del presupuesto para repartir entre todas las demás instituciones. Comparando estas cifras con la gran cantidad de prioridades que se establecen en el PND, parece evidente que el sistema actual ha derivado en una distorsión de la asignación del gasto público, donde prioridades críticas como Empleo de Calidad, Salud, Pobreza y Reducción de la Desigualdad y Medio Ambiente parecen ser irrelevantes desde el punto de vista presupuestal.

90. (iii) La asignación prefijada del gasto está llevado al país a una espiral de déficit público y de endeudamiento que es insustentable. Según los datos del MdH, entre los años 2006 y 2016 el gasto del Gobierno Central pasó del 15.3% al 19.9% del PIB, con un año donde el gasto alcanzó un registro del 20.2% (2015). Este crecimiento se explica principalmente por dos factores: (i) la reforma Constitucional del 2010 que incrementó el financiamiento en educación al 8% del PIB, una decisión que significó una asignación de 2.5 puntos del PIB adicionales al sector desde 2006 y (ii) la promulgación de la Ley 8783 del 2009 que elevó el financiamiento destinado al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en un equivalente de 592 mil salarios base, lo que resultó en un aumento de 1.4

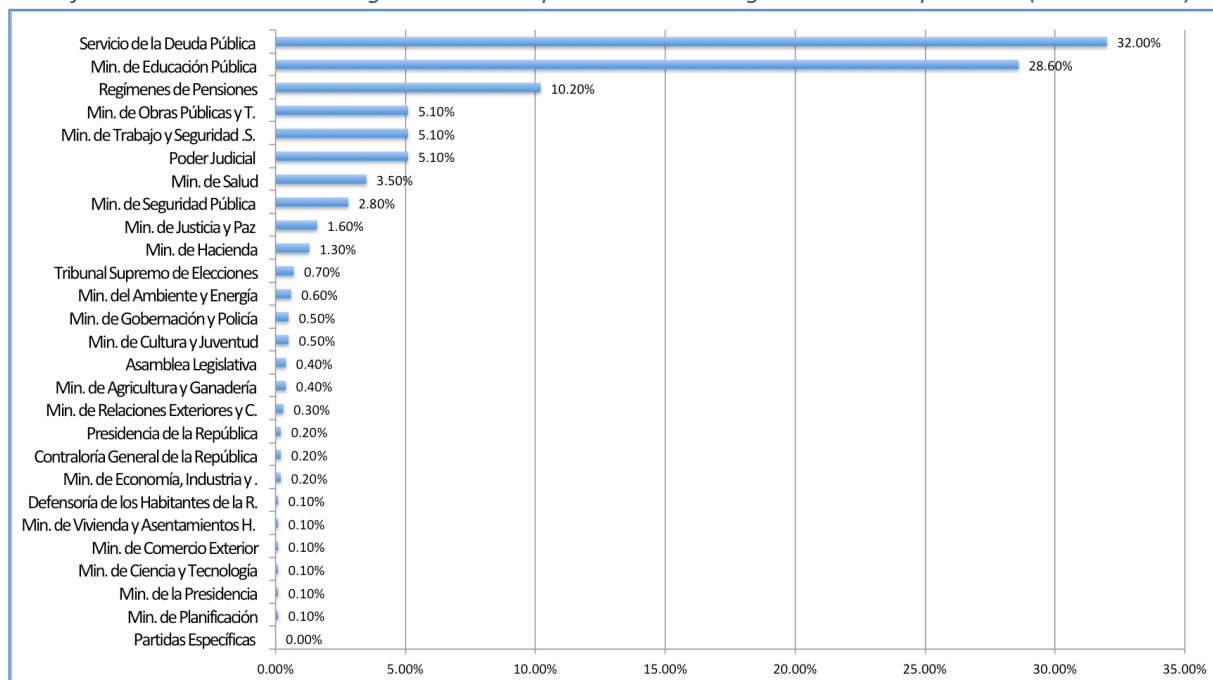
³⁰ Estas deficiencias han sido identificadas en la Evaluación Económica de la OCDE de Costa Rica 2016 (OCDE, 2016) y en las revisiones fiscales y de gobernanza pública de la OCDE (OCDE, 2017b, OCDE, 2017d), así como por el BM (Oviedo et al., 2015, y el FMI (2013, 2016b).

³¹ Ministerio de hacienda, Folleto: Ley de Presupuesto Nacional 2018

³² En efecto, la suma del presupuesto de todos los demás ministerios (21.5%) más el del Poder Judicial (5.1%), el TSE (0.7%), la Asamblea Legislativa (0.4%), la Contraloría General de la República (0.2%), la Presidencia de la República (0.2%) y la Defensoría de los Habitantes (0.1%) totaliza el 32.2% del total del Presupuesto Nacional (ver Gráfico 11)

puntos porcentuales del PIB en las transferencias corrientes. Para financiar el déficit fiscal generado por estos gastos, el gobierno recurrió al endeudamiento (interno y externo), lo que a su vez generó un aumento de la carga de intereses y amortizaciones de deuda que es cada vez más pesada y que hoy suma el 32% del presupuesto. Este efecto espiral es insustentable en el mediano plazo y solo puede ser controlado con medidas tendientes a aumentar la recaudación, a la reducción y mejora de la eficiencia del gasto público o a una combinación de ambas.

Gráfico 12 Distribución de los Egresos del Presupuesto Nacional según Título Presupuestario (en % del total)



Fuente; Elaborado por el Equipo EFD con base a MdH, 2018

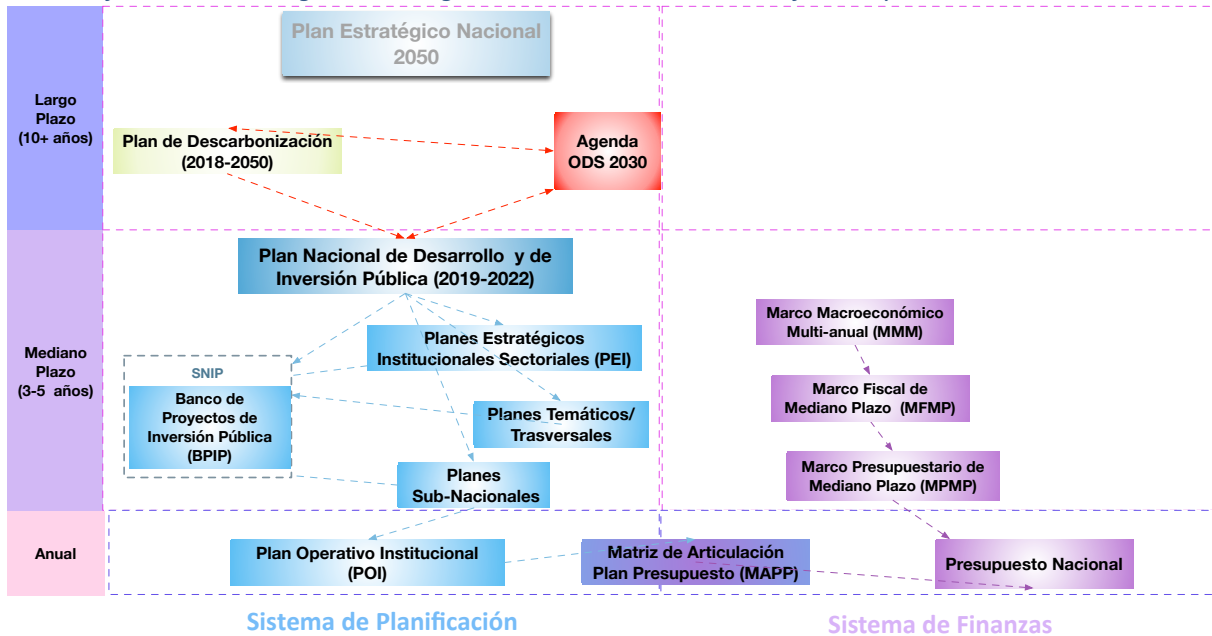
91. (iv) El sistema actual apenas permite priorizar el alineamiento del gasto público. Del lado del presupuesto nacional, solamente el 4% de los recursos son asignables con alguna discrecionalidad. Esto equivale a apenas el 2.03% del gasto público total. Pero como el avance en la implementación del proceso de fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo ha sido lento y todavía no genera buenos resultados de alineación entre el gasto público y el presupuesto. La otra parte del gasto público (no presupuestado) se distribuye usando mecanismos que no permiten una adecuada priorización ex-ante de la asignación de recursos y que además no aseguran el alineamiento con las metas específicas del PND. Como el marco de prioridades del PND es tan amplio, cualquier justificación provista por las instituciones descentralizadas es válida para demostrar que existe un alineamiento genérico que luego en la práctica es muy difícil de monitorizar o de evaluar.

92. (v) La capacidad de rendición de cuentas de este sistema es muy limitada. Un síntoma de la distorsión del sistema es que prácticamente toda la información que domina la discusión del uso y asignación del gasto público tiende a valorizar más los insumos frente a los resultados. Por lo general, la discusión presupuestaria se enfoca casi exclusivamente en inputs y lo mismo sucede con los documentos de seguimiento (relación ingreso/gasto, devengado/ejecutado). Este enfoque también domina el debate político ya que hasta las disposiciones legales y constitucionales que se propusieron para asegurar acciones sobre la pobreza o la educación establecieron metas de inputs pero no de resultados. Por ejemplo, la obligación de asignar el 8% del PIB a la educación, no define lo que se debe lograr con estos inputs; ya sean metas medibles de calidad (por ejemplo resultados PISA de 490 o más en todas las escuelas públicas para 2030) o de acceso (por ejemplo que todos los niños de 3 a 5 años tengan acceso a educación preescolar pública gratuita). Las comunicaciones que se hacen al ciudadano común también explican lo que se hace en materia de “gasto social” (becas, salarios de policías, transporte de estudiantes, etc.) pero no de los avances que se esperan con ese gasto.

3.3. Hacia un sistema más integrado de Planificación y Financiamiento

93. El análisis del funcionamiento de los sistemas de planificación y de financiamiento encontró varias oportunidades para mejorar significativamente el uso del financiamiento público. La síntesis del Gráfico 13 resume los principales instrumentos de ambos sistemas analizados en las secciones precedentes. La construcción de un sistema que permita orientar mejor la acción del estado para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo de largo plazo y que a su vez asegure la disponibilidad de los recursos necesarios para financiarla, demandará de un enfoque más desarrollado e integrado.

Gráfico 13 Visión Integrada del diagnóstico de los Sistemas de Planificación y Financiamiento en 2019



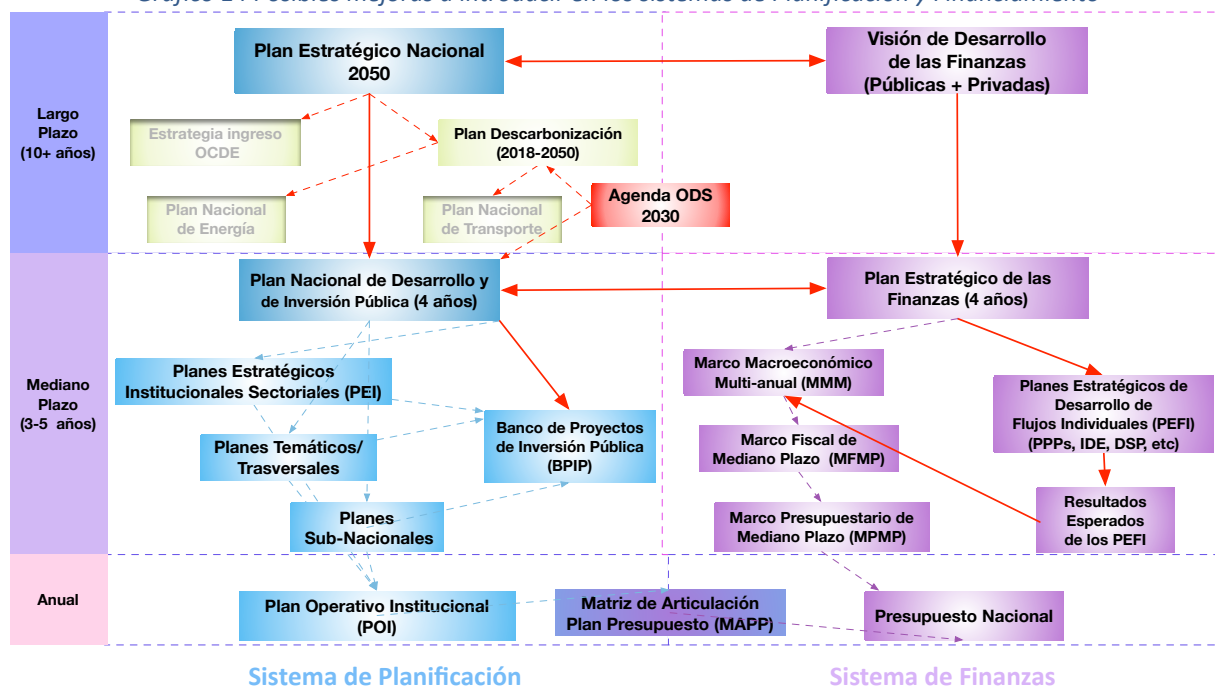
94. Para obtener la consistencia deseada será necesario refinar algunos de los instrumentos actuales, mejorar su conexión horizontal y vertical, e introducir algunos elementos nuevos. Se identificaron varias oportunidades concretas para avanzar en la construcción de un sistema más consistente e integrado y que asegure la coherencia entre financiamiento y planificación. Los cambios que se podrían introducir en los mecanismos de planificación y de financiamiento a largo, mediano y corto plazo se presentan en El Gráfico 14, donde se resaltan los vínculos que deberían ser diseñados o mejorados (marcados en rojo) y algunos nuevos elementos. Estos aspectos se analizan con más profundidad en el Capítulo 6 de este informe donde también se propone una hoja de ruta para construir un sistema más integrado. En resumen, se propone la posibilidad de realizar mejoras en cuatro aspectos fundamentales:

- *Desarrollo de una visión integrada de largo plazo.* Un nuevo marco de planificación estratégica de largo plazo que incluya el análisis de los costos y estrategias para financiarlos;
- *Mejorar la correspondencia horizontal entre instrumentos de planificación y de finanzas a mediano plazo* para garantizar el financiamiento de las acciones propuestas en los PND
- *Mejorar la integración vertical entre los instrumentos de mediano y corto plazo.* Tanto del lado de la planificación como de las finanzas se puede mejorar significativamente la integración entre estos instrumentos para poder conseguir los resultados deseados;
- *Un nuevo sistema que permita la integración horizontal de los POI y el presupuesto.* Reformas para introducir el presupuesto por programas y un sistema de financiamiento por resultados

95. El fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas demandará soluciones sistémicas y un enfoque estratégico de mediano y largo plazo. La resolución de las debilidades de la gestión de las finanzas públicas analizadas previamente demandará reformas estructurales que suelen ser de largo y mediano plazo y en algunos casos podrían requerir la revisión de la normativa administrativa o de la legislación vigente. Un factor clave para el éxito de estas reformas es poder asegurar la consistencia de

su implementación. Esta coherencia se beneficiaría mucho con el marco propuesto, que incluya una visión estratégica para el desarrollo de las finanzas y que prevea su implementación a través de Planes Estratégicos de las Finanzas (PEF) de mediano plazo que se ejecuten y evalúen en forma consistente. Esa lógica -paralela e integrable con la de planificación nacional- permitirá además la programación ordenada de las principales instancias de negociación política de este proceso y de la disponibilidad de los recursos necesarios para la implementación de los PND. El enfoque usado hasta ahora (más cortoplacista y orientado hacia aspectos puntuales) no ha podido resolver las situaciones de fondo ni tampoco frenar la espiral en la que han entrado las finanzas del estado.

Gráfico 14 Posibles mejoras a introducir en los sistemas de Planificación y Financiamiento



96. El gobierno podría analizar además la posibilidad de racionalizar el gran número de instituciones desconcentradas y de limitar la intervención del estado en estas áreas. Parece oportuno plantear la necesidad de eliminar algunas de estas instituciones o consolidarlas en estructuras más eficientes. El gobierno admite que este proceso descentralizado ha resultado en una expansión institucional que ha generado el aumento de la ineficiencia con duplicidad de esfuerzos y recursos³³. También es oportuno re-examinar el papel del sector público frente al privado en las acciones que ofrecen estas entidades. El tipo de rubro en el que se desempeñan algunas de estas instituciones permite suponer que en muchos casos el estado esté desplazando al sector privado en actividades donde el sector público no aseguran el mejor uso de los recursos. Esta es una discusión que tiene componentes técnicos y políticos y que están fuera del marco de esta evaluación. Lo seguro es que el crecimiento de la ineficiencia y del gasto público de los últimos años no es sustentable en el corto plazo.

97. Adicionalmente, se debería considerar la posibilidad de extender los principios de la Gestión por Resultados al sector público desconcentrado. Independientemente de la racionalización de este tipo de gasto, es conveniente dar mayores certezas de alineamiento con las metas del PND del gasto público que no pasa por el presupuesto. Una forma de comenzar podría ser extender lo que el gobierno ya está haciendo para la administración central y obligar a que las instituciones desconcentradas a que presenten sus propuestas de gastos en el mismo formato de los programas y metas que se usarán en las demás instituciones públicas e integrarlas a la discusión presupuestal. De ese modo, se podría dar responsabilidad al MdH y a MIDEPLAN para racionalizar la asignación presupuestal ex-ante, evitando

³³ Informe Técnico - Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2018, Contraloría General de la República. El informe es muy sincero al reconocer que "...gran cantidad de órganos fueron creados por ley, con personalidad jurídica instrumental, denominada también <personificación presupuestaria>. Como resultado, se sustrajo a esos órganos del control presupuestario de la AL; adicionalmente, se ha debilitado la función de direccionamiento propia del Poder Ejecutivo, en específico del Ministro del ramo, y finalmente, se ha generado ineficiencia con duplicidad de esfuerzos y recursos"

duplicaciones y armonizando los planes de acción de los ministerios con los de las instituciones desconcentradas. Para ello, el MIDEPLAN debería contar con los instrumentos que le permitan exigir esa coherencia en la planificación antes de llegar a la discusión presupuestal. El escrutinio del MdH también debería tener el mandato de poder racionalizar el gasto público en su conjunto y no solamente de un tercio del mismo. Este proceso facilitaría y mejoraría la calidad del trabajo que actualmente hace la STAP y permitiría además mejorar la capacidad de control de la Asamblea Legislativa, antes, durante y después de aprobar el presupuesto.

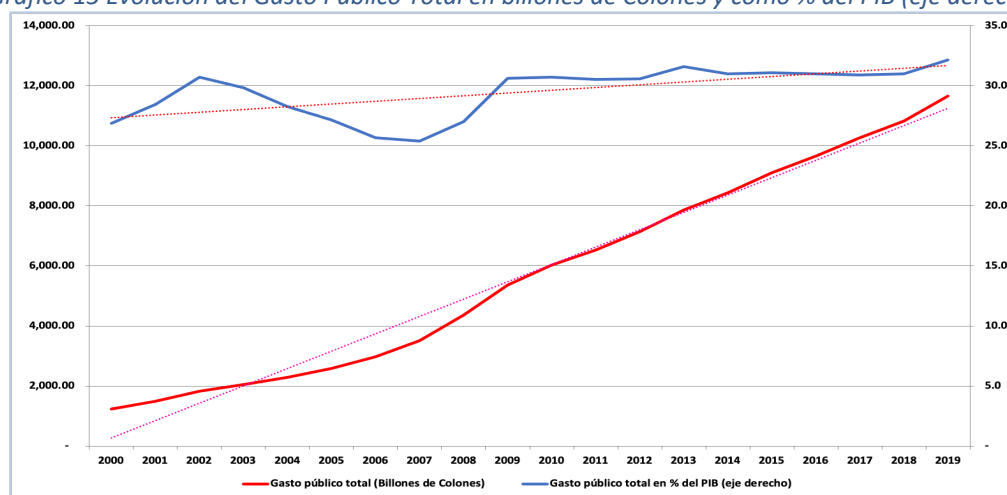
98. Los cambios propuestos proponen una jerarquización del uso del sistema de planificación, que facilite el análisis estratégico de la complejidad y facilite la coherencia de las políticas de largo plazo, pero que al mismo tiempo mantenga una visión pragmática sobre su implementación. Independientemente de la metodología de planificación que se use, el sistema mejorado debe producir instrumentos pragmáticos y flexibles que permitan entender la complejidad que requiere una planificación multisistémica, multidimensional y descentralizada y transformarla en algo simple que facilite la coordinación y la implementación.

Capítulo 4: Finanzas del Estado y principales flujos públicos

4.1. Análisis general de las finanzas públicas

99. El país ha tenido un crecimiento sostenido del gasto público en las últimas décadas. Los datos del Gráfico 15 muestran que desde el año 2000 el gasto público total ha estado en franca expansión. En términos nominales, se multiplicó por ocho en este lapso, creciendo desde 1,238 billones de Colones en el 2000 hasta casi alcanzar los 9,700 en 2016. Como porcentaje del PIB, el gasto total también creció significativamente: desde el 29,7% en el 2000 hasta el 33,8% en 2016. Es importante señalar que el país había conseguido reducir que el gasto público total bajara hasta llegar al 28.3% del PIB en el año 2007, pero a partir de la crisis del 2008 se volvió a disparar su participación en la economía. Las líneas de tendencia del Gráfico 15 muestran en ambos casos, que este comportamiento sigue perfilando un crecimiento sostenido del gasto.

Gráfico 15 Evolución del Gasto Público Total en billones de Colones y como % del PIB (eje derecha)

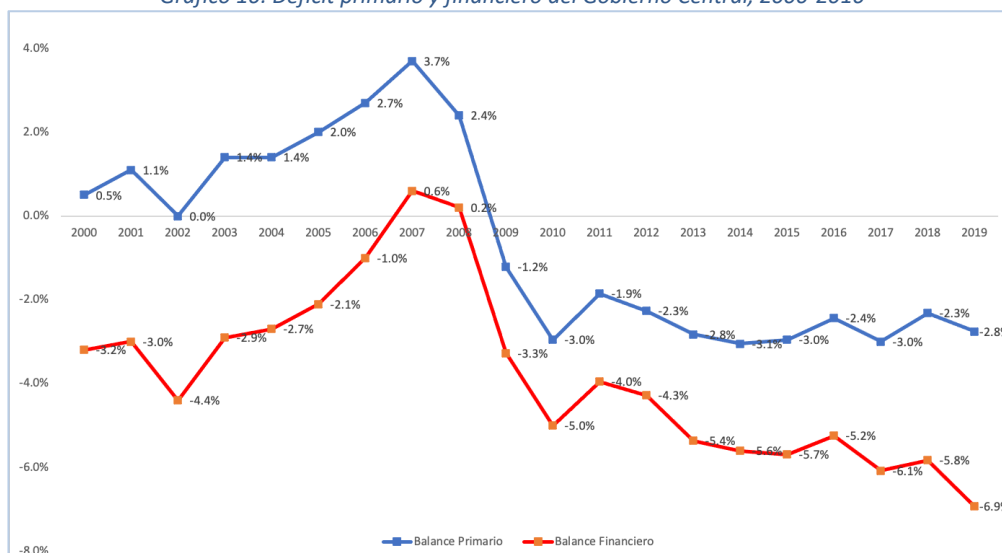


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda

100. En la última década, el aumento del gasto público ha sido acompañado por un crecimiento acelerado del déficit fiscal. El Gráfico 16 muestra que en la década que va entre 2007 y 2018 se puede apreciar un fuerte deterioro de la situación fiscal del gobierno central con una caída abrupta de los valores del balance primario y financiero del gobierno central en los años siguientes. El efecto de la crisis del 2008 se hace notar en los primeros dos años de ésta década, donde el balance primario se precipita desde una situación de superávit del 3.7% del PIB en 2007 a un déficit del 3.0% en 2010. Algo similar ocurre con el balance financiero que cae de un superávit del 0.6% del PIB a un déficit del 5.0% en el mismo período. Lo más llamativo es que, desde entonces, el déficit fiscal ha sido la constante en

el balance financiero del Gobierno. La recuperación parcial experimentada en el año 2010 se puede considerar como excepcional ya que el déficit fiscal siguió creciendo, al punto que a partir del 2010, el país experimentó diez años continuos con déficit superiores al 4% del PIB. Esas cifras tienden a seguir creciendo y la proyección del déficit financiero para 2019 sobrepasaba el 6.9%.

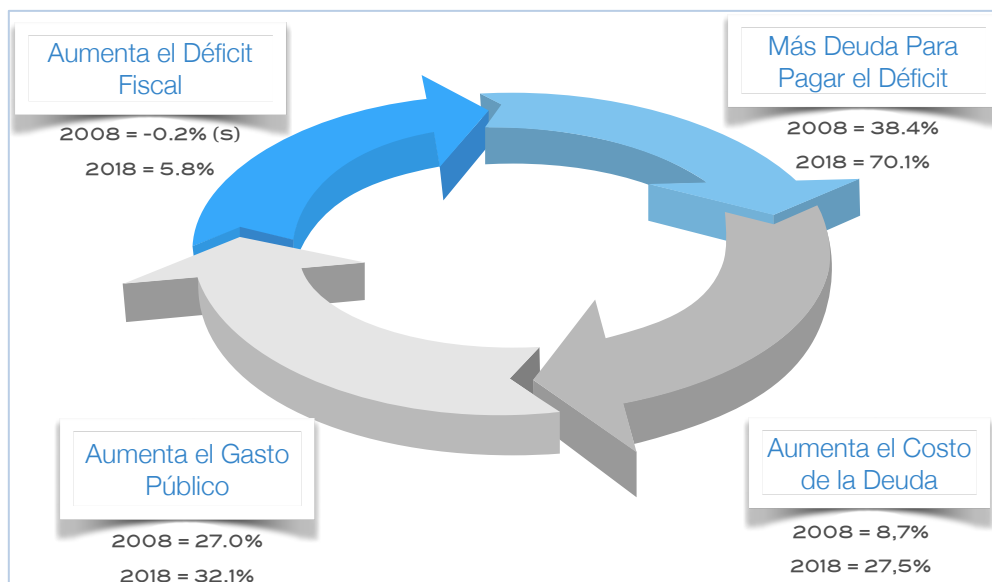
Gráfico 16: Déficit primario y financiero del Gobierno Central, 2000-2016



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda

101. La evolución del gasto público y del déficit fiscal muestran una trayectoria preocupante que define un escenario de insostenibilidad en el mediano plazo. La dinámica que tomaron las finanzas públicas ha generado un efecto de espiral: el déficit fiscal creciente se financia aumentando el endeudamiento público, eso a su vez genera mayores obligaciones de amortización y pago de intereses de la deuda, esas obligaciones consumen una parte importante del espacio fiscal disponible del presupuesto y como la demanda de gasto público no se reduce, el déficit fiscal sigue aumentando.

Gráfico 17 El efecto combinado del Déficit y Pago de Deuda en una década (datos como % del PIB)



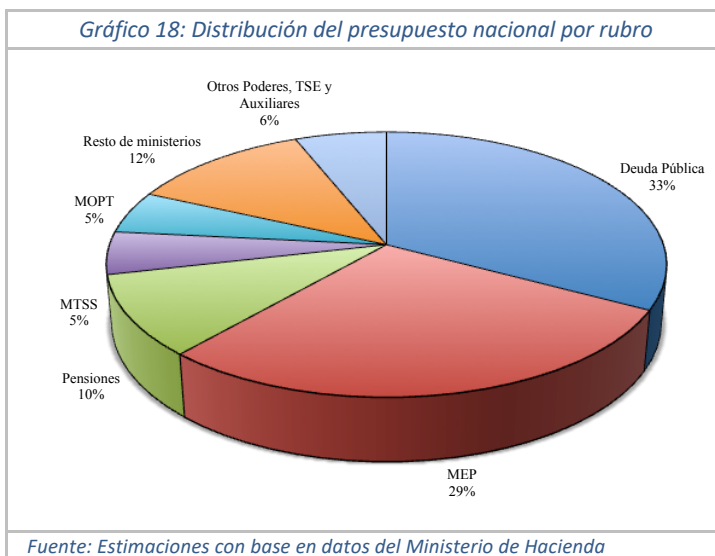
Fuente: Elaboración con base en datos del Ministerio de Hacienda

102. La realidad no podría ser más elocuente, en menos de una década se pasó de una situación con datos muy controlados de la economía a una situación de insostenibilidad. La dinámica de este proceso en los últimos años se ilustra en el Gráfico 17 que muestra la evolución de estos registros desde 2008 al 2018. Se pasa de tener un superávit fiscal del gobierno central de 0.2% a un déficit de 5.8% y donde la deuda pública total casi se duplica (del 38,4% al 70.1% del PIB) empujada mayormente por la deuda del gobierno central que pasó de 24.1% a 53.2%. El costo del servicio de la deuda del Gobierno

Central se disparó del 8.71% del PIB al 27.51% y a su vez el gasto público total aumentó del 27% al 32.1%. Hoy en día, prácticamente uno de cada tres colones asignados en el presupuesto de la república se destina al pago de deuda. La formulación del último presupuesto de 2020 estimaba incluso que este guarismo debería llegar al 38,2% del presupuesto.

103. Para detener esta situación, será necesario actuar en varios frentes y en algunos casos, con medidas bastante radicales. Tanto el FMI como la OCDE coinciden en advertir que esta trayectoria amenaza la sostenibilidad en el mediano plazo y se estimó que para cortar con esta espiral, se debe conseguir una reducción del déficit fiscal de al menos un 3% del PIB. Esto demandará una combinación de medidas que permitan hacer un control más efectivo el aumento del gasto público y otras que aumenten los ingresos. Como se verá a continuación, estas soluciones requieren reformas que pueden llegar a ser radicales y desafíos que van a ser más políticos que técnicos.

104. Una parte importante del problema está relacionada con el crecimiento rígido y “en automático” del gasto público, que fue impulsado por varios factores críticos. Entre los años 2006 y 2016 el gasto total del Gobierno Central pasó del 15.3% al 19.9% del PIB, esto según datos del Ministerio de Hacienda. Este crecimiento paulatino en las erogaciones públicas se explica principalmente por 2 factores: a) la reforma Constitucional del 2010 que incrementó el financiamiento en educación al 8% del PIB, decisión que significó 2.5 puntos del PIB adicionales al sector desde 2006 y b) la promulgación de la Ley 8783 del 2009 que elevó el financiamiento destinado al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en un equivalente de 592 mil salarios base, todo lo cual redundó en un aumento de 1.4 puntos porcentuales del PIB en las transferencias corrientes.



Entre los años 2006 y 2016 el gasto total del Gobierno Central pasó del 15.3% al 19.9% del PIB, esto según datos del Ministerio de Hacienda. Este crecimiento paulatino en las erogaciones públicas se explica principalmente por 2 factores: a) la reforma Constitucional del 2010 que incrementó el financiamiento en educación al 8% del PIB, decisión que significó 2.5 puntos del PIB adicionales al sector desde 2006 y b) la promulgación de la Ley 8783 del 2009 que elevó el financiamiento destinado al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en un equivalente de 592 mil salarios base, todo lo cual redundó en un aumento de 1.4 puntos porcentuales del PIB en las transferencias corrientes.

105. Un problema ya analizado es la rigidez estructural en la asignación del gasto público. En la Sección 3.2 se muestra que espacio fiscal disponible para asignar recursos es de apenas el 4% del presupuesto total. El 35% del presupuesto está prefijado por las obligaciones constitucionales; el 8.6% por legislación especial (destinos específicos) y un 52.6% se cataloga como obligaciones ineludibles (salarios, deuda y pensiones)³⁴. Por lo tanto, el 96% del presupuesto se encuentra fijado de antemano, por ley o a otras obligaciones financieras. El Gráfico 18 muestra que el 32% del presupuesto se destina al pago de deuda, casi 30% al Ministerio de Educación y 10% a pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. Esta rigidez no solamente limita el margen de maniobra del gobierno para asignar recursos en otras áreas prioritarias sino que también opera en contra de su capacidad de poder reducir el gasto público.

106. Además de la rigidez estructural, el gasto descentralizado genera problemas adicionales que tienden a aumentar el déficit. Según el último Estudio Económico de la OCDE, a pesar de que los organismos descentralizados generalmente tienen un presupuesto equilibrado o incluso superávits financieros, estos contribuyen al déficit general. Esto se debe a que la dinámica presupuestal les permite absorber una proporción de ingresos mayor a la que necesitan y al limitado papel que tiene el MdH en este proceso. Un estudio reciente de MIDEPLAN identificó que hay 22 instituciones no funcionales que potencialmente podrían eliminarse. Los resultados de este estudio, generaron un proyecto de ley para eliminar estas instituciones que todavía no fue aprobado. La búsqueda de la

³⁴ Ministerio de hacienda, Folleto: Ley de Presupuesto Nacional 2018

eficiencia de la gestión del gasto público descentralizado es un aspecto fundamental de las reformas que deben realizarse. En el Capítulo 3 se analizaron las formas de mejorar el proceso presupuestal para alinear y controlar mejor el gasto que ya se realiza a través de estas instituciones. En paralelo, se deben seguir haciendo esfuerzos para identificar instituciones no funcionales o improductivas y buscar más oportunidades para eliminar lagunas y la duplicación de responsabilidades, y mejorar la rendición de cuentas, la coordinación y la gestión.

107. También será necesario actuar sobre la calidad del gasto público ya que los pocos indicadores disponibles no son alentadores. No obstante un gasto creciente, la calidad del mismo suele mostrar rezagos importantes en algunos segmentos del quehacer público, situación que propicia la introducción de cambios institucionales tendientes a mejorar asignación e impacto. Si bien el gasto público ha tendido al alza tanto a nivel de Gobierno Central como a nivel de Gobierno General, los resultados en algunas áreas parecen no ser satisfactorios en varios aspectos. Independientemente de las medidas que se tomen para controlar el crecimiento del gasto público y para mejorar su asignación, también es necesario revisar la calidad de la gestión de lo que ya se gasta. Existen varios indicios que apuntan a que hay mucho terreno para mejorar en este sentido

- **Eficiencia del Gasto Social.** A pesar de que el FODESAF vio incrementar significativamente su presupuesto, la incidencia de pobreza no se puede reducir en forma permanente por debajo del 20% de los hogares. El estudio económico de la OCDE de 2016 señalaba que una cuarta parte de los beneficios sociales ofrecidos por el FODESAF se destina a hogares con ingresos medios y altos³⁵ El estudio económico de la OCDE de 2018 destaca que la fragmentación institucional y falta de coordinación se traducen en duplicaciones de esfuerzos e ineficiencias del gasto y señala que *diferentes instituciones ofrecen programas similares con diferentes criterios de elegibilidad y diferentes registros de beneficiarios* y se recomienda la necesidad de hacer evaluaciones del impacto real generado por los programas implementados.
- **Eficiencia del Gasto en Salud.** El Banco Mundial señala que los aumentos recientes del gasto, impulsado por el crecimiento del gasto en salarios, no han beneficiado a los pacientes ni mejorado la prestación de servicios médicos y advierte sobre la necesidad de modernizar completamente el sistema³⁶. La OCDE agrega que si bien el gasto público en salud (como % del PIB) está por encima de la media de la OCDE y continua creciendo, los indicadores de desempeño empeoran (como por ejemplo, la producción hospitalaria diaria y la cantidad de visitas ambulatorias profesional que disminuyeron). Además, los pagos de los usuarios en Costa Rica -que en promedio son superiores a los de la OCDE- pueden estar erosionando el acceso universal ya alcanzado.
- **Eficiencia del Gasto en Educación.** El último estudio económico de la OCDE señala que si bien el gasto por estudiante se ha duplicado en la última década y es muy superior al promedio de la OCDE, los indicadores de desempeño no reflejan la inversión realizada. Se apunta especialmente a que: (i) la escolarización continua siendo bajo incluso para las generaciones más jóvenes; (ii) solo la mitad de las personas entre 25-34 años han completado la educación secundaria (comparado a más del 80% en los países de la OCDE); (iii) muchos estudiantes de la educación secundaria repiten grados y terminan abandonando; (iv) al finalizar la educación básica, el 30% de los estudiantes ya abandonaron el sistema educativo y un tercio carece de destrezas básicas, (iv) los estudiantes costarricenses obtienen un puntaje muy bajo en las pruebas PISA comparados con los de la OCDE y el resto del mundo³⁷; (v) la desigualdad de acceso ha aumentado entre los niños de entornos desfavorecidos que tienen menos probabilidades de completar la educación secundaria

108. El alto peso del salario en el total del gasto público revela problemas estructurales de gestión. Los estudios económicos de la OCDE señalan que el gasto en salarios (medido como porcentaje del PIB o de los ingresos), es más alto que el promedio de los países de la OCDE, aunque la cantidad de

³⁵ OCDE (2017), *Education in Costa Rica*, Reviews of National Policies for Education, OCDE Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264277335-en>.

³⁶ Banco Mundial Country Partnership Framework, For The Republic Of Costa Rica, For The Period Fy16-Fy20 Abril, 23, 2015

³⁷ Mientras que el gasto público en educación creció 2.5 puntos del PIB entre 2006 y 2016, los resultados de la prueba PISA señalan que Costa Rica ocupó el lugar 56 (de 65 países) en matemática con una puntuación media que es un 33% menor a la del mejor país.

empleados públicos es mucho menor y que Costa Rica es el segundo país latinoamericano que más gasta en salarios públicos. El gasto en salarios crece a ritmo acelerado y por encima de su productividad. Para la OCDE este crecimiento tiene un impacto negativo en la economía ya que la brecha salarial del sector público con el privado contribuye a la desigualdad de ingresos, crea distorsiones en el mercado laboral y reduce la movilidad de los trabajadores³⁸. La última revisión del gasto público realizada en 2007 señalaba que casi el 4/5 de los gastos en educación son salarios y que en primaria llegan a totalizar casi el 90% del gasto total³⁹. Si bien se entiende que la educación es un sector intensivo en personal, hay un límite en la asignación del gasto por encima del cual es imposible asegurar la eficiencia. El estudio señala importantes carencias en otros rubros debido a esta asignación⁴⁰ y también varios vicios en la gestión de los recursos humanos, como por ejemplo el elevado ausentismo y la existencia de “profesores-fantasma” que figuraban en la nómina pero no acuden a trabajar. Esto no parece haber cambiado mucho, la evaluación PEFA de 2015 otorgó su peor calificación (D) a los indicadores relacionados con la gestión de la nómina de personal del gobierno⁴¹.

109. Como resultante de la asignación y uso ineficiente del gasto, la inversión pública es muy reducida e impone restricciones importantes al desarrollo productivo y social del país. Mientras que los sectores como el educativo y el de lucha contra la pobreza han visto fortalecidos sus presupuestos, otros sectores estratégicos para el país han tendido dificultades para satisfacer su demanda presupuestal. La asignación del Gobierno Central a la inversión pública ha sido más baja que la necesaria y a lo largo de los últimos 5 años, el gasto de capital ha fluctuado entre 1.5% y 2% del PIB o 5.8% del presupuesto total. Estudios recientes consideran este volumen insuficiente y plantean que el Gobierno debería invertir al menos 3 veces más durante los siguientes 20 años para cerrar la brecha en infraestructura a todo plano⁴². Esto afecta también a otras áreas críticas como por ejemplo medio ambiente y ciencia y tecnología que siguen estando muy a la zaga. Un ejemplo de ello es el Ministerio de Ambiente, institución que recibió un 0.17% del PIB como presupuesto para el 2017.

110. Frente a este contexto, el restablecimiento de la sostenibilidad fiscal de Costa Rica es una prioridad, pero no será suficiente y se requerirá además de otras mejoras en la gestión. Estas reformas se beneficiarán de un enfoque integral y una visión de mediano y largo plazo que aborde paralelamente las deficiencias del marco presupuestario, el control del gasto y la reforma del sistema tributario y mejora de la recaudación. Las reformas tendientes a mejorar la calidad del gasto público suelen producir sus resultados a mediano y largo plazo y por lo tanto, deberían ser comenzadas lo antes posible. Aunque se pueda restablecer el equilibrio fiscal en el corto plazo, seguir agregando “*más de lo mismo*” a la gestión del gasto público tampoco es sustentable en el mediano plazo. A continuación la evaluación analizará oportunidades para mejorar el volumen y la calidad de la gestión de los principales flujos públicos.

4.3 Principales Flujos Públicos

4.3.1 Ingresos Tributarios

111. Durante los últimos quince años, el gobierno logró movilizar los recursos necesarios para apoyar su esfuerzo nacional de desarrollo y garantizar la estabilidad macroeconómica. El Gráfico 19 muestra que el crecimiento de los ingresos tributarios (en millones de Colones) entre 200 y 2016 ha sido sostenido. El gráfico también indica que la recaudación tributaria como porcentaje del PIB se ha mantenido relativamente constante en un promedio de 13.30% durante ese período. Solamente en

³⁸ Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018

³⁹ Costa Rica Public Expenditure Review Enhancing the Efficiency of Expenditures, WB, April 2008

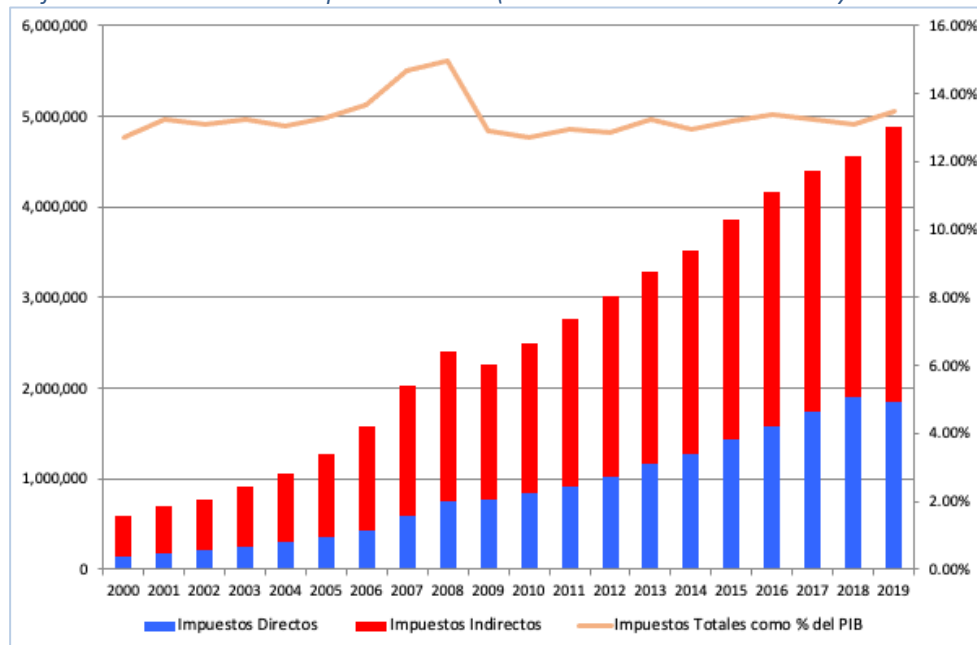
⁴⁰ Se señalaba que solo el 13% de las escuelas primarias públicas y el 55% de las escuelas secundarias tienen una biblioteca, (los libros de texto son un gasto importante, especialmente para estudiantes de hogares pobres). El presupuesto asignado de 1% a las inversiones es insuficiente para cumplir con los requisitos básicos de enseñanza para prevenir mayor erosión en la infraestructura. Solo 3 de cada 10 clases en enseñanza primaria y secundaria tenían los requerimientos considerados mínimos para poder enseñar

⁴¹ Evaluación PEFA Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas en Costa Rica 2015 pp. 91-92

⁴² Fuente: *Plan Nacional de Transportes (PNT) 2011-2035*. El PNT establece que para mejorar los niveles de competitividad del país, se requeriría en el área de transportes en los siguientes 25 años una inversión media anual del 3,66% del PIB, alrededor de \$58.505 millones en el período de ejecución para el periodo 2011-2035

dos años (2007 y 2008) del lapso analizado, la recaudación consiguió superar el 14% del PIB. La mayor parte de los ingresos tributarios se generó por la recaudación de impuestos indirectos, que promediaron el 67% del total. La participación de los impuestos directos en la recaudación total tuvo un crecimiento significativo ya que pasó del 25.38% del total el año 2000 al 38% en 2016.

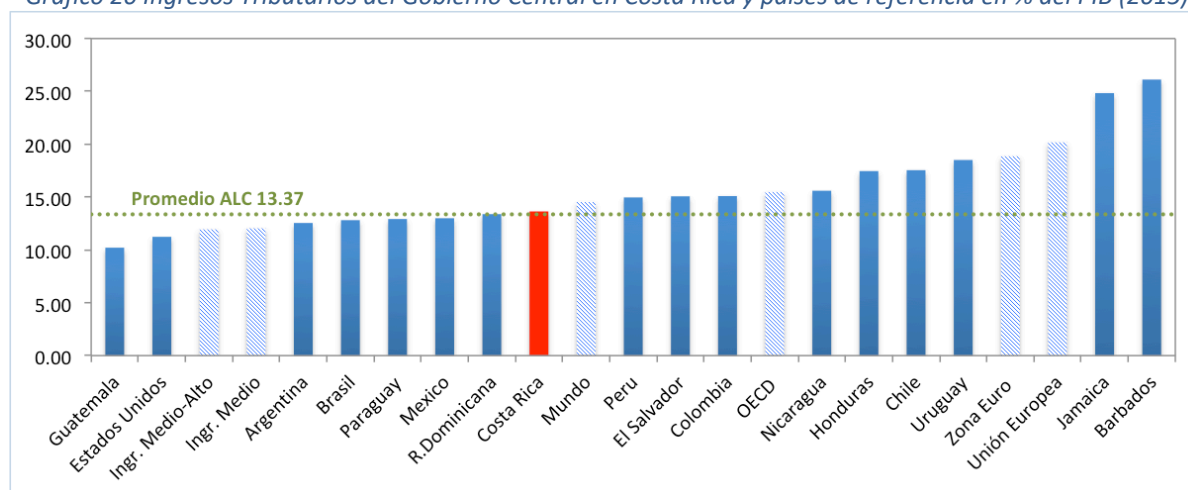
Gráfico 19 Evolución de los Impuestos totales (millones de Colones corrientes y en % del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

112. En términos comparativos, los ingresos generados por el gobierno central en Costa Rica producen una recaudación que está en valores promedio. El Gráfico 20 muestra los valores comparativos de la recaudación tributaria del gobierno central como porcentaje del PIB para el año 2015. Se aprecia que la recaudación en Costa Rica (13.2%) está muy cerca del promedio de América Latina y el Caribe (13.37%) y del promedio mundial (14.53%) y por encima de los valores en los países de renta media alta y de renta media. Sin embargo, esos índices son bajos si se los compara con otros países centroamericanos como El Salvador, Honduras y Nicaragua o con economías de la región como Chile y Uruguay. Los valores de Costa Rica también están por debajo de los países miembros de la OCDE (15.48%), y de regiones como la Zona Euro (18.86%) y la Unión Europea (20.18%).

Gráfico 20 Ingresos Tributarios del Gobierno Central en Costa Rica y países de referencia en % del PIB (2015)

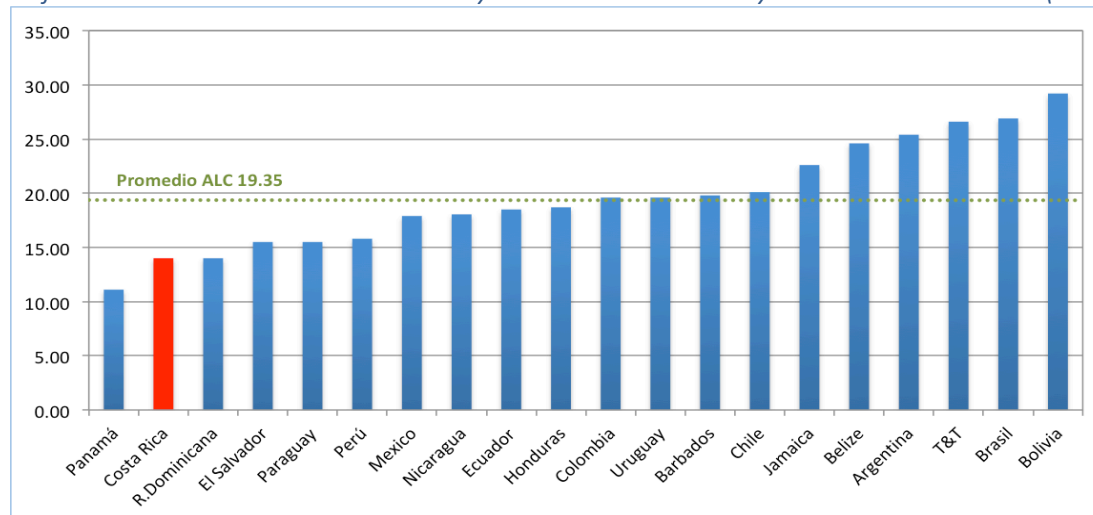


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

113. Si se considera la recaudación total que además incluye los demás tributos, se puede ver que la carga tributaria en Costa Rica es una de las más bajas de la región. El Gráfico 21 revela que la recaudación total del país como porcentaje del PIB (14%) es la segunda más baja de la región. Esto

parece indicar que lo que en realidad enseñaba el Gráfico 20 es que hay una gran concentración de la recaudación fiscal en los tributos cuya potestad corresponde al gobierno central (renta, consumo, comercio exterior, etc.) mientras que la recaudación de otros impuestos, los ingresos no tributarios y de aquellos que dependen de los gobiernos regionales y departamentales es muy baja comparada al resto de los países. Esta comparación puede parecer un poco injusta con Costa Rica ya que los datos del Gráfico 21 incluyen también las rentas derivadas de los recursos naturales (gas, petróleo, minerales), que en el país son casi nulos. Sin embargo, países como Barbados, Jamaica y Uruguay están en la misma situación y su recaudación total supera ampliamente los valores de Costa Rica.

Gráfico 21 Recaudación Total en Costa Rica y resto de América Latina y el Caribe como % del PIB (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Base de Datos Fiscales BID/CIAT

114. Si se analiza la Presión Fiscal Equivalente (PFE) que agrega a lo anterior las contribuciones a la seguridad social, la recaudación total vuelve a estar en valores promedio. El concepto de PFE usado por el BID incluye "la suma de los ingresos tributarios, incluidas las contribuciones sociales públicas (pensiones y salud), las contribuciones privadas (actuariales) obligatorias y las rentas derivadas de los recursos naturales, tanto de empresas públicas (regalías, dividendos y otros ingresos de libre disponibilidad del gobierno), como privadas (regalías, impuestos "extra" a la renta y patrimonio, etc.)"⁴³. Este criterio complementa a los análisis tradicionales de ingresos impositivos y tributarios, más todos los sistemas (públicos y privados actuariales) de contribuciones a la seguridad social obligatorios e ingresos de libre disponibilidad del Gobierno por recursos naturales. El Gráfico 22 muestra que al incluirse las contribuciones a la seguridad social, la presión fiscal total en Costa Rica (25.4%) vuelve a estar cerca de la media de la región (24.9%). Por su parte, ese valor sigue siendo bajo si se lo compara con el promedio de los países de la OCDE donde dicha carga representó el 34,4% del PIB en el mismo año.

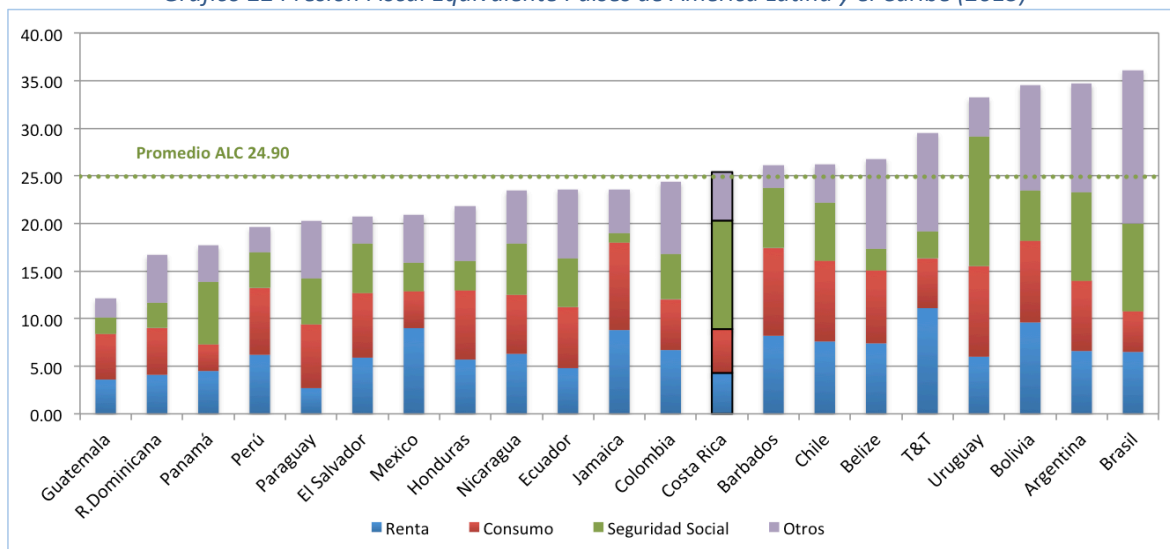
115. La estructura de la PFE en Costa Rica revela varias diferencias con relación a otros grupos de países que hacen prever beneficios considerables de una reforma tributaria estructural. La política fiscal en Costa Rica ha sido exhaustivamente analizada por los grupos de trabajo de la Agenda de Ingreso a la OCDE y por otros organismos multilaterales (como el BID y el FMI) y se cuenta con abundante material para analizar los caminos que podrían tomar las futuras reformas. La estructura fiscal actual no contribuye de forma relevante a mejorar la distribución del ingreso, al menos cuando se compara con países avanzados en donde dicha estructura fiscal sí juega un rol importante. Por otra parte, las elevadas tasas de contribuciones a la seguridad social generan una alta tasa impositiva al trabajo lo que distorsiona sustancialmente el mercado laboral. En materia ambiental, aunque ya se recauda un porcentaje significativo de impuestos relacionados con el medio ambiente, existe aún margen para mejorar el uso y la efectividad de los mismos.⁴⁴ Analizando más en detalle los principales

⁴³ Barreix, A, et. al. "Actualización de la presión fiscal equivalente en América Latina y el Caribe", Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, IDB-DP-548, 2018

⁴⁴ Análisis de Políticas Fiscales de la OCDE, Costa Rica 2017.

componentes de los ingresos tributarios totales, se pueden extraer algunas conclusiones de las características del sistema actual y de sus consecuencias, así como sobre los principales retos futuros.

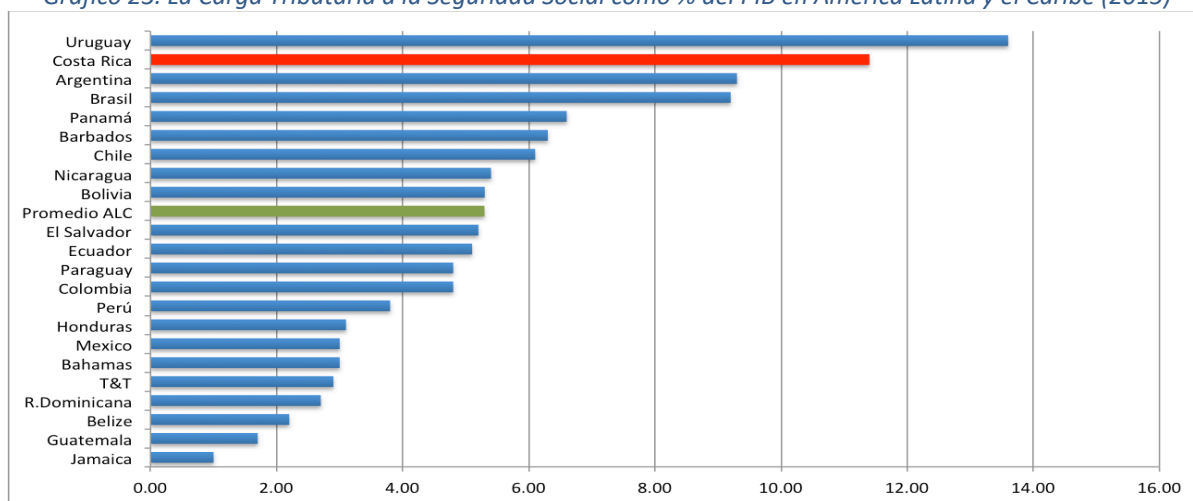
Gráfico 22 Presión Fiscal Equivalente Países de América Latina y el Caribe (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Base de Datos Fiscales BID/CIAT

116. Uno de los aspectos que caracterizan el sistema tributario costarricense es sus elevadas contribuciones a la seguridad social. Los datos del Gráfico 23 muestran que, medida como porcentaje del PIB, la recaudación del sistema de seguridad social en Costa Rica (11.4%) es la segunda más alta de la región, solo después de Uruguay, y es más del doble del valor promedio de la región (5.30% del PIB). El estudio de la OCDE señala además que mientras que la recaudación de la seguridad social representan el 34% de los ingresos totales en Costa Rica, en América Latina y el Caribe esta recaudación es de apenas el 16.3% y en la OCDE el 26.2%⁴⁵.

Gráfico 23. La Carga Tributaria a la Seguridad Social como % del PIB en América Latina y el Caribe (2015)



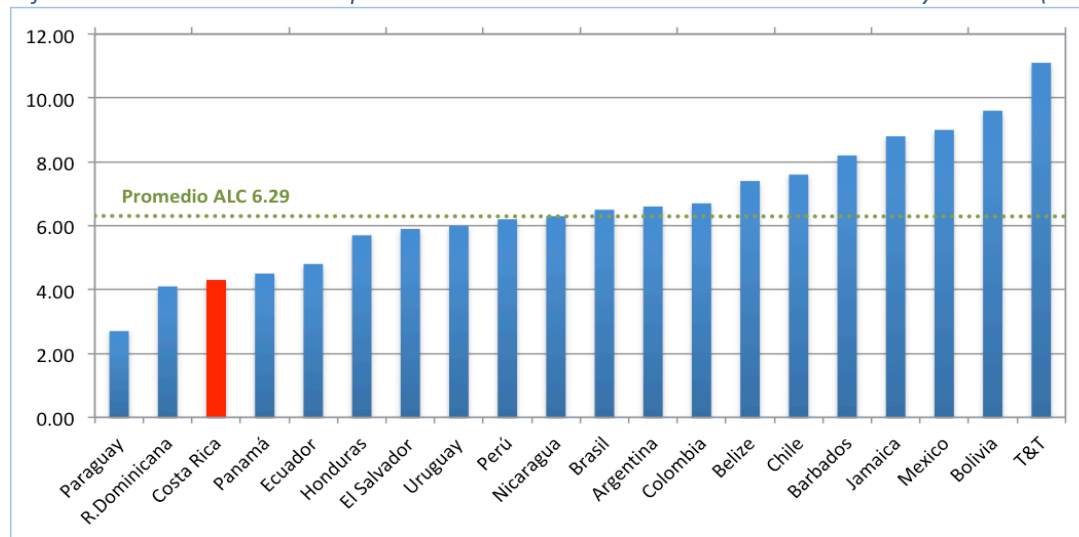
Fuente: Elaboración propia con datos de la Base de Datos Fiscales BID/CIAT

117. Las elevadas contribuciones a la seguridad social en Costa Rica reflejan un problema de fondo, que debería ser incluido en la agenda de los temas urgentes del país. Las tasas de contribución a la seguridad social recaudan el 38,2% del salario bruto y son cubiertas en su mayoría por el patrono que aporta el 26,33%, mientras que el empleado cubre el 10,34% y el Estado el 1,48% restante. El aporte del patrono se usa en otros programas sociales que no tienen relación directa con el seguro de salud ni el aporte a la pensión. El estudio de la OCDE antes mencionado señala que, entre otras efectos negativos esta situación genera incentivos a la informalidad. El valor combinado de los aportes del

⁴⁵ Ibid

empleado y patronales (36.67% del salario bruto) es un gran incentivo para la contratación informal y a la elusión. El estudio muestra además que la informalidad que se genera por esta situación afecta principalmente a los empleos menos remunerados.

Gráfico 24 Recaudación de los impuestos a la renta como % del PIB en América Latina y el Caribe (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Base de Datos Fiscales BID/CIAT

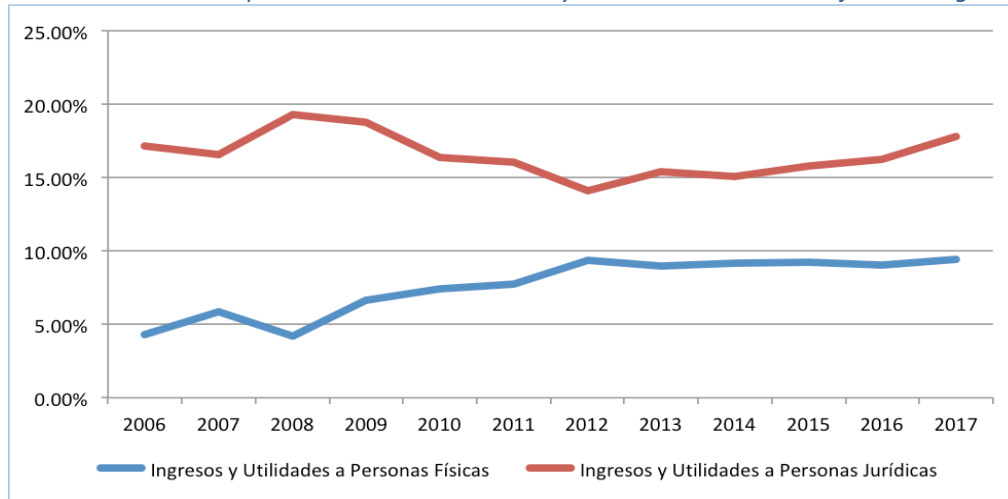
118. Por el contrario, la recaudación por medio del impuesto sobre la renta es una de las más bajas de la región. El Gráfico 24 muestra que medida como porcentaje del PIB, la recaudación a la renta en Costa Rica (4.30%) es la tercera más baja de la región y está bastante por debajo del promedio (6.29% del PIB en 2015). En el año 2014 esta recaudación representó el 18.2% de los ingresos totales, mientras que en América Latina y el Caribe y la OCDE representó el 28.3% y 33.7%, respectivamente. Al igual que en varios países de Latinoamérica, el impuesto sobre la renta en Costa Rica no juega un papel protagónico en la redistribución de los ingresos. Varios estudios regionales y globales coinciden en señalar que en Costa Rica el impacto del pago del impuesto a la renta sobre el coeficiente de Gini es bajo ya que lo reduce en menos del 1.6%. Esta situación contrasta con el promedio de los países de Latinoamérica donde dicho coeficiente se reduce entre 2.3% y 7.8%, con el promedio de la OCDE donde la reducción es cuatro veces mayor o la Unión Europea donde la reducción es de 12.5% para el mismo periodo⁴⁶.

119. Esta situación se evidencia más claramente a nivel del impuesto sobre la renta a personas físicas (IRPF). Los datos del Ministerio de Hacienda del Gráfico 25 muestran que la recaudación del IRPF ha crecido desde 2006, pero en los últimos cinco años se ha estancado en valores cercanos al 9% de los ingresos totales. Medida como porcentaje de la PFE, la recaudación del IRPF en Costa Rica en 2014 correspondía al 7% del total, mientras que el promedio de la OCDE para el mismo año era de 24% del total. El estudio de la OCDE señala que solo un 2% de la población costarricense paga IRPF. Esto se debe a que se encuentran exentos del pago de este impuesto los salarios que están por debajo del 150% del salario promedio, en oposición a lo que sucede en el promedio de países de LAC donde se empieza a pagar IRPF a partir del 100% y de OCDE donde pagan quienes ganan más que una tercera parte del salario promedio⁴⁷. Por otra parte, el IRPF genera distorsiones al cobrarse a los trabajadores asalariados tarifas diferentes en tres tramos (desde 0, 10% y 15%) con respecto a los cinco tramos que se cobran a los ingresos por actividades empresariales independientes (desde 0, 10%, 15%, 20% y 25%). La tarifa máxima en el caso de los asalariados (15%) está muy por debajo del promedio de países de LAC y la OCDE.

⁴⁶ Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2016. OCDE, BID, CEPAL y otros, 2018.

⁴⁷ Análisis de Políticas Fiscales de la OCDE, Costa Rica 2017

Gráfico 25 Recaudación del Impuesto a las Personas Físicas y Jurídicas como Porcentaje de los Ingresos Totales



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

120. En el caso del impuesto sobre la renta a empresas, la tarifa actual es relativamente alta y sin embargo la recaudación es bastante baja. También en este rubro Costa Rica recauda mucho menos que el promedio de países de ALC y la OCDE.⁴⁸ Al igual que lo que sucede con otros tributos, el dato más relevante en Costa Rica es el de la recaudación efectiva y no el del valor nominal de la tasa. Un informe reciente de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República determinó que una parte significativa de empresas medianas y grandes declara no tener ganancias. El estudio auditó la tributación de las Grandes Empresas Territoriales (GETES), el segundo segmento de contribuyentes con alta capacidad económica, después de los Grandes Contribuyentes Nacionales para el periodo 2010-2016. La auditoría muestra que el 21% de las GETES declaró tener pérdidas y un 6% declaró cero utilidades, lo que da un total de 27% de empresas que no pagaron impuestos. La auditoría encontró todo tipo de inconsistencias en estas declaraciones, como por ejemplo la presentación de gastos por depreciación cuando no se informa sobre activos, o la presentación de otros gastos financieros cuando no se informa sobre pasivos⁴⁹.

121. Según estimaciones del Ministerio de Hacienda el incumplimiento tributario se ubicaba en el orden del 8,22% del PIB en el año 2013⁵⁰. El mayor incumplimiento se presenta en el impuesto sobre la renta de personas jurídicas que llegó a 4,23% del PIB seguido del Impuesto sobre las ventas que totaliza el 2.36% del PIB. También ha sido una preocupación la evasión por parte de los profesionales liberales por cuanto según un informe de la CGR del año 2015, el 55% de las personas físicas o jurídicas que prestan servicios en actividades profesionales declararon cero impuesto sobre la renta. Estudios de FMI muestran que el nivel de evasión en el impuesto sobre la renta a empresas se encuentra por encima del promedio de los países de la región, lo mismo que la evasión en el IVA⁵¹

Cuadro 7 Estimaciones de Incumplimiento de Impuestos del MdH (como % del PIB)

| Estimación de Incumplimiento | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|------|
| Impuesto General sobre Ventas | 2.36 | 2.3 | 2.31 | 2.36 |
| Impuesto sobre la Renta | 5.85 | 5.68 | 5.51 | 5.86 |
| Asalariados y Pensionistas | 0.18 | 0.19 | 0.10 | 0.23 |
| Personas Físicas con Actividad Lucrativa | 1.34 | 1.3 | 1.34 | 1.40 |
| Personas Jurídicas | 4.33 | 4.18 | 4.06 | 4.23 |
| Total | 8.21 | 7.98 | 7.82 | 8.22 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Dirección General de Hacienda MdH

⁴⁸ Ver CEPAL, (2017), Lustig (2016) y Barreix (2017)

⁴⁹ "Informe de Auditoría Especial Sobre la Recaudación y Fiscalización del Impuesto Sobre las Utilidades de las Grandes Empresas Territoriales" CGR, 201

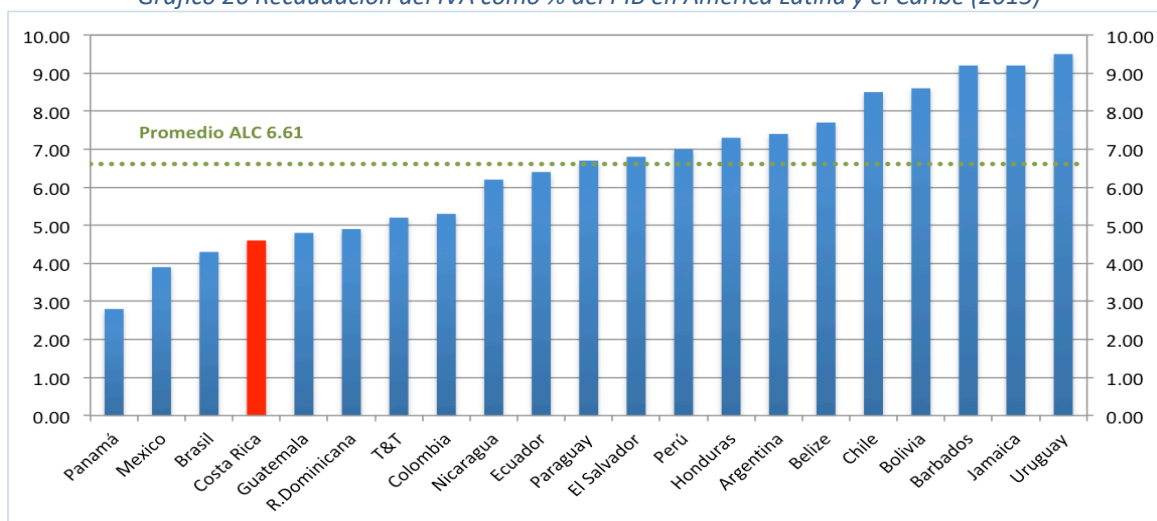
⁵⁰ Es importante no confundir el concepto de incumplimiento tributario que incluye no solo la evasión, sino también la elusión y la mora Datos de Incumplimiento Tributario en Impuestos sobre la Renta y Ventas 2010-2013, Ministerio de Hacienda, 2015.

⁵¹ Costa Rica: 2017 Article IV Consultation--Press Release; and Staff Report; IMF Country Report No. 17/156; May 31

122. A los datos conocidos de evasión y elusión se deben sumar las exoneraciones al impuesto sobre la renta a las personas jurídicas que representaron 2,2% del PIB en el año 2016. Costa Rica ofrece una amplia gama de incentivos fiscales para algunos sectores (como por ejemplo el turismo y el agrícola) y en su Régimen de Zonas Francas (RZF). Con excepción del estudio sobre el RZF que realiza la Promotora de Comercio Internacional (PROCOMER)⁵², no se cuenta con estudios exhaustivos por parte del Ministerio de Hacienda o algún órgano de control que analice el costo/beneficio de las exoneraciones al impuesto sobre la renta. El estudio de PROCOMER asegura que por cada dólar de incentivo que el Estado les otorga, las empresas del RZF generaron USD 6.2 para el país. Sin embargo, el estudio de la OCDE antes citado argumenta que *el régimen fiscal de ZLC no reduce la carga efectiva de tributación de la inversión de otros países de la región en Costa Rica si los rendimientos son pagados directamente a la casa matriz* y que sin embargo, *reduce de forma significativa la carga tributaria de la IED de los países de otras regiones en Costa Rica.*

123. Costa Rica también recauda mucho menos de IVA que el promedio de los países de América Latina y el Caribe y los de la OCDE. Los datos del Grafico 26 muestran que la recaudación de este tipo de impuestos en 2015 representó el 4.6% del PIB, lo que está bastante por debajo de la media de la región (6.61%) y de la OCDE, (6.6%) respectivamente⁵³. El ratio de recaudación del IVA⁵⁴ fue 45.08% en el 2015 el cual se compara desfavorablemente con el promedio de LAC en el 2015 y el de la OCDE en el 2014 que fueron de 58% y 56% respectivamente. Esta importante diferencia se puede deber a que la tarifa del IVA en Costa Rica (13%) es relativamente baja comparada con otros países de la región (15%) y los países de la OCDE (19%). la comparación con países del LAC es mixta, existiendo algunos como Argentina y Uruguay con tarifas superiores al 20%, mientras que otros como Panamá y Paraguay cuenta con tarifas inferiores al 10%:

Gráfico 26 Recaudación del IVA como % del PIB en América Latina y el Caribe (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Base de Datos Fiscales BID/CIAT

124. La baja recaudación del IVA también está relacionada con las exoneraciones y la estrecha base sobre la que se aplica. El impuesto actual no cubre la totalidad de los servicios, salvo los expresamente nombrados en la ley y deja sin gravar a casi todo el sector más dinámico de la economía. Esto ha generado una pérdida paulatina de la capacidad recaudadora de este impuesto conforme la economía continúa su evolución hacia el sector servicios. Solo para el año 2015 se estima que se dejó de recaudar 1,19% del PIB, en caso de que el IVA cubriera todos los servicios.⁵⁵ También hay una gran cantidad de exoneraciones, por ejemplo, la exoneración total a los bienes que conforman la canasta básica (que a su vez contempla una gran cantidad de bienes), lo que afecta negativamente la recaudación. Se estimó

⁵² Balance de las Zonas Francas: beneficio neto del Régimen para Costa Rica 2011-2015. PROCOMER

⁵³ Análisis de Políticas Fiscales de la OCDE, Costa Rica 2017

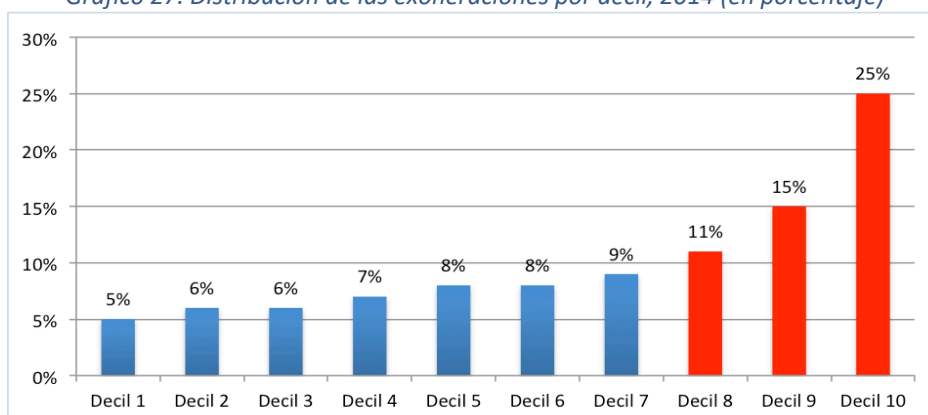
⁵⁴ Entendido como la diferencia entre la recaudación observada del IVA y su potencial recaudatorio si se le aplicara una tasa única a toda la base impositiva.

⁵⁵ Ministerio de Hacienda

que las exoneraciones a bienes y productos para la misma fecha generaron una pérdida de recaudación cercana al 1,44% del PIB. Dicho monto considera una gran variedad de productos como por ejemplo los 250 productos que conforman la canasta básica y los primeros 250 kW/h del consumo mensual de electricidad, entre varios otros.

125. Las exoneraciones aplicadas a todos los consumidores independientemente de su nivel de ingreso y consumo, benefician desproporcionadamente más, en términos absolutos, a quienes más consumen⁵⁶. Los datos de MdH del Gráfico 27 muestran que el 30% de menores ingresos se beneficia con apenas el 17% de las exoneraciones, mientras que el 30% de mayor ingreso aprovecha 51% de las mismas, o sea tres veces más. La CGR presentó un estudio reciente con información del MdH donde se analizaron varias exoneraciones para el periodo 2010-2017 y sectores beneficiados: maquinaria, equipos e insumos agropecuarios; cooperativas de electrificación rural; incentivos turísticos; bienes para incentivar el uso de energía renovable y vehículos para personal con discapacidad. En el estudio se recomendó, en algunos casos, eliminar el incentivo. Aunque es una buena iniciativa la misma cubrió solo una muy pequeña porción de las exoneraciones totales por lo que se requieren estudios más exhaustivos sobre las exoneraciones vigentes al impuesto sobre las ventas.

Gráfico 27. Distribución de las exoneraciones por decil, 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

126. Costa Rica debería desarrollar una visión de largo y mediano plazo para profundizar su liderazgo en el uso de los impuestos ambientales. Según información de la OCDE⁵⁷, en el 2014, Costa Rica recaudó el 2.2% del PIB por tributos relacionados con temas ambientales. Dicha cifra contrasta con otros países de la región (Argentina, Chile, Brasil, Perú, Colombia y México) que en promedio recaudaron 0.67% del PIB y es muy similar a los recaudado por el promedio de países de la OCDE. Este liderazgo es muy importante y debería ser analizado como un factor clave para hacer posible el financiamiento de las estrategias de largo plazo analizadas en el Capítulo 3 y en el próximo capítulo. Será necesario planificar como consolidar algunas de los grandes objetivos nacionales generando los incentivos adecuados para tener un rol más activo del sector privado tanto en las inversiones de mitigación como de adaptación al cambio climático. En este ámbito existen muchas posibilidades e instrumentos (ya sea para penalizar o para incentivar) a la inversión privada y al consumo.

127. Existe espacio para obtener mejoras significativas en el uso de otros de los impuestos existentes. La mayor cantidad de la recaudación actual proviene del impuesto a los combustibles (1.5% del PIB) y el impuesto a propiedad de vehículos (0.48% del PIB). El impuesto único a los combustibles puede reformarse para que guarde relación con la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) que genera cada tipo de combustible. Si bien los combustibles utilizados para transporte pagan un impuesto único elevado, este no guarda proporción con el grado de contaminación que genera cada tipo de combustible. Por ejemplo, el impuesto sobre la gasolina es casi el doble que el del diésel. El gas natural y el carbón no están sujetos al impuesto sobre el combustible, situación que en la actualidad no afecta

⁵⁶ http://www.hacienda.go.cr/docs/55cb8d48413e2_Impuesto%20al%20Valor%20Agregado%2019678.pdf

⁵⁷ Análisis de la política fiscal de la OCDE: Costa Rica 2017 - © OCDE 2017

mucho la generación de GEI por cuanto la mayor parte de la electricidad se genera métodos hidráulicos, sin embargo, es importante tasar esos combustibles con miras a eliminar distorsiones futuras.

128. Existe además margen para revisar el uso de otros impuestos que podrían tener impacto significativo. De los datos analizados es llamativo el efecto de dos impuestos adicionales muy relevantes por su impacto en el empleo y en la equidad se comparan desfavorablemente con otros países. Este es el caso, por ejemplo de los impuestos sobre bienes inmuebles que solo representan 1.9% de los ingresos fiscales totales, mientras que en el promedio de Latinoamérica representan casi el doble y en la OCDE alrededor de 3 veces. En Costa Rica, los impuestos a la nómina, que son adicionales a las contribuciones a la seguridad social y que los empleados y empleadores tienen que pagar, representaron en el 2016 el 1.4% del PIB, mientras que en LAC y la OCDE solo representaron 0.2% y 0.4% del PIB, respectivamente⁵⁸.

Próximos Pasos: Áreas que necesitan de mayor atención

129. A pesar de que la situación fiscal requiere de soluciones urgentes, es necesario encarar la resolución de este problema con un enfoque estratégico de largo y mediano plazo. De lo expuesto anteriormente y considerando la buena cantidad de estudios disponibles sobre este tema, queda claro que además de conseguir ajustes de corto plazo es necesaria una reforma tributaria estructural. Existen muchas oportunidades para conseguir mejoras significativas de la estructura actual y también para profundizar en la construcción de una base tributaria que sea compatible con el futuro que Costa Rica desea alcanzar en sus planes de desarrollo. Solamente considerando la amplia gama de recomendaciones que emerge de los estudios de la Agenda de Entrada a la OCDE se puede ver que existen reformas de corto, mediano y largo plazo que demandan coherencia en el diseño y consistencia en su implementación⁵⁹.

130. Es conveniente revisar las fortalezas y debilidades del sistema tributario usando herramientas internacionalmente aceptadas y comparable. Para entender porqué el sistema no consigue realizar un eficiente control de la evasión y la elusión fiscal se recomienda realizar un análisis profundo del sistema usando una herramienta especializada y estandarizada como el *Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT)*. Al igual que el PEFA, esta herramienta realiza un diagnóstico riguroso y objetivo que en este caso cubre nueve áreas de desempeño⁶⁰. Para cada una de estas áreas se definen dimensiones (55 en total) que se pueden medir objetivamente y permiten otorgar calificaciones. El TADAT utiliza un panel de 32 indicadores de alto nivel que permiten visualizar panorámicamente el trabajo necesario para mejorar el desempeño del sistema. Este análisis permite tener una línea de base comparable para medir el progreso de las mejoras a lo largo del tiempo.

131. Con estos elementos se podría implementar un plan de mejora de largo plazo y orientar las acciones de reducción gradual de la evasión y la elusión fiscal. Los datos que podrían surgir de una evaluación TADAT permitirían elaborar un plan de trabajo exhaustivo que podrían abarcar varios frentes simultáneos, como por ejemplo, eliminado gradualmente las trabas que dificultan el fácil pago de los tributos, mejorar estándares medibles de la capacidad de verificación y auditoría del estado y aumentar la transparencia de la gestión tributaria. No es necesario esperar hasta tener terminado un estudio exhaustivo como el TADAT para iniciar este proceso ya que las acciones que proponemos en la sección 3.2.3 permiten al gobierno avanzar sobre seguro en áreas que son sumamente visibles sin realizar ninguna evaluación adicional.

132. Es importante planificar y administrar el costo político de estas reformas para asegurar una trayectoria que consiga objetivos de mediano y largo plazo. El enfoque seguido hasta ahora no ha producido resultados relevantes. Durante los últimos doce años se logró conseguir apoyo político para

⁵⁸ Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2016. OCDE, BID, CEPAL y otros, 2018.

⁵⁹ Por ejemplo, ver en MdH (2018) "Proceso de Acceso a la ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO de las principales acciones de corto, mediano y largo plazo de esta agenda de recomendaciones

⁶⁰ Las áreas de desempeño son: (1) la integridad de la base de datos de los contribuyentes registrados, (2) la gestión eficaz de riesgos fiscales, (3) la calidad del apoyo al cumplimiento voluntario, (4) presentación de declaraciones a tiempo, (5) puntualidad en el pago de impuestos, (6) verificación de los Informes de declaraciones, (7) resolución efectiva de las disputas fiscales, (8) gestión eficiente de los ingresos fiscales y (9) responsabilidad y transparencia de la gestión tributaria.

dos reformas tributarias, que sin embargo, luego fueron anuladas por la Sala Constitucional argumentando problemas en el procedimiento seguido para su trámite de aprobación en la Asamblea Legislativa (AL). La administración del presidente Solís (2014-2018), presentó dos versiones de reforma tributaria. La más reciente, (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas), sufrió importantes modificaciones en la comisión legislativa encargada de su dictamen que rebajó mucho su alcance. La propuesta finalmente aprobada por la AL sufrió tantos ajustes que seguramente la convertirán en insuficiente para parar el déficit fiscal.

133. Hay un número de variables que deben ser integradas en esa estrategia global, y que podrían mejorar las posibilidades de conseguir apoyo para un plan de reformas de mediano y largo plazo. Cuando se analizan soluciones, es necesario tomar en cuenta que hay una importante cantidad de variables en juego y que deben formar parte de una estrategia integral para la que se debe negociar el apoyo político deseado, como por ejemplo:

134. (i) El foco en el control de la evasión conseguiría mejores resultados de corto plazo que el aumento de impuestos. La evasión fiscal en Costa Rica es muy elevada; a los cálculos de evasión y elusión de impuestos del MdH (8,22% del PIB) se debe agregar el posible efecto de la economía ilícita que se analiza a continuación. Si el combate a la evasión no es tomado en cuenta en el diseño de la reforma, seguramente redundará en mayores tarifas de impuestos para los contribuyentes que sí tributan y la pérdida de competitividad para algunas empresas. Por este motivo se recomienda considerar acciones en varios frentes para colaborar con la disminución de la brecha fiscal por este medio. Entre los factores prioritarios que deberían analizarse se pueden mencionar los siguientes:

- **La evasión de los grandes contribuyentes.** Se dispone de buena información para estimar que la evasión fiscal de las grandes empresas es significativa. Es por tanto necesario actuar sobre este tipo de contribuyentes para evitar que el peso de los futuros ajustes fiscales recaiga solamente sobre las poblaciones de ingresos medios y bajos y los contribuyentes actuales.
- **El control de la economía ilícita.** El análisis que se presenta en la Sección 4.3.9 muestra que esta economía puede llegar a superar los USD 13 billones anuales y ronda el 40% del PIB. Esto no debe confundirse con la economía informal, ya que estos flujos se basan en actividades económicas ilícitas (facturación fraudulenta de exportaciones e importaciones, lavado de dinero, apuestas ilegales, ciber-crimen y otras) que deben eliminarse. Si fuera posible transformar los flujos ilícitos en ingresos tributarios, la recaudación podría aumentar hasta USD 4,426 millones anuales, equivalente al 8.90% del PIB o 67.20% de los ingresos tributarios del estado. Como se ve mas adelante, una parte de estos flujos proviene de actividades ilegales que deben detenerse pero que difícilmente puedan traducirse en más recaudación.
- **La economía informal.** Este es el punto que suele poner primero en la agenda ya que la informalidad de la economía también es extendida. Por lo general la informalidad está fuertemente asociada con economía de subsistencia y de ingresos mínimos que conforman la base de la pirámide. La informalidad también genera un desgaste de la base tributaria y se estima que se ha incrementado con rapidez superando ya el 43% del empleo total⁶¹. La experiencia internacional recomienda adoptar un enfoque gradual para la formalización de la economía. En el caso de Costa Rica sería conveniente además asegurar que esto se realice con un planteo éticamente correcto, donde también el segmento de los más altos ingresos es obligado al mismo tiempo a contribuir en la medida que corresponde.

135. En los últimos años se han aprobado importantes leyes que ayudan a controlar la evasión y elusión fiscal. La Ley Contra el Fraude Fiscal estableció la obligación de revelar información, bajo ciertas condiciones, de los accionistas y los beneficiarios de las sociedades y otros instrumentos jurídicos, mientras que la Ley de Impuesto a las Personas Jurídicas estableció un impuesto a las sociedades, estableciéndose que aquellas que no lo paguen en tres años serán liquidadas. Las autoridades deben trabajar sobre esta base jurídica para emitir los reglamentos correspondientes de forma tal que se

⁶¹ [OCDE \(2016a\), OCDE Economic Surveys: Costa Rica 2016: Economic Assessment, OCDE Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en.](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en)

pueda extraer su máximo beneficio con miras a disminuir la evasión. Costa Rica, como participante del Marco Inclusivo de la comisión OCDE/G20 contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés), asumió el compromiso de avanzar en la implementación de los cuatro estándares mínimos establecidos por la comisión BEPS. Como país receptor de IED con una tasa elevada de impuesto sobre la renta a empresas, debe continuar siendo proactivo en este tipo de iniciativas a nivel global

136. (ii) El control de la evasión y la elusión demandará inversiones para mejorar la capacidad y fortalecer a la administración tributaria. En el año 2010 solo el 0.3% de los contribuyentes fueron auditados, mientras que en la región ese porcentaje fue 2.8% de los contribuyentes⁶². De esta forma claramente la capacidad de fiscalización debe mejorarse al igual que el uso de las tecnologías de la información y las capacidades de los funcionarios. La administración debe prepararse para implementar la normativa OCDE/G20 sobre erosión de la base imponible y el traslado de beneficios con miras a cumplir con los compromisos que ha venido asumiendo en dichos foros. El control de los flujos ilícitos de comercio exterior seguramente demandará inversiones para el fortalecimiento técnico y de personal del Servicio Nacional de Aduanas, dependiente del MdH.

(iii). Una reforma tributaria estructural es necesaria y deberá considerar al mismo tiempo el aumento, la reducción y la sustitución de impuestos existentes. Seguramente existan oportunidades para mejorar la recaudación, pero se deben analizar bien las posibilidades de diversificar las fuentes usadas hasta ahora y encontrar formas de hacerlo en forma paulatina y sin comprometer la competitividad internacional del país. De lo expuesto anteriormente, existen claras oportunidades de revisar los siguientes tributos:

- **Aumento de Recaudación del IVA.** Como se mencionó antes, la recaudación es baja y para aumentarla se pueden considerar varias fórmulas que incluyan mayor control la ampliación de la base del impuesto y la eliminación de algunas exoneraciones. Es posible además pensar en modificar gradualmente las tasas actuales que también son bajas⁶³.
- **Reducción de la contribuciones de la seguridad social y aumento de la recaudación del IRPF.** Es necesario pensar en un pasaje planificado que gradualmente reduzca el peso de las cargas de la seguridad social sobre el salario y que aumente los impuestos a la renta personal. Si en el peor de los casos estas modificaciones fueran de suma cero, igualmente se obtendrían beneficios en el mercado de trabajo y en la reducción de la informalidad de trabajadores de bajos ingresos
- **Reducción gradual del impuesto sobre la renta a empresas** Se debe valorar, una vez resuelta la actual crisis fiscal, implementar una baja paulatina de las tasas del impuesto sobre la renta a empresas la cual se compara desfavorablemente con economías similares con miras a incentivar la competitividad, la inversión extranjera y la formalidad. De acuerdo a lo analizado en otras EFD, es posible pensar en un sistema que consiga –en 10 a 15 años- reducir la tasa nominal y mantener la recaudación total de este impuesto o incluso aumentarla⁶⁴
- **Revisión del costo beneficio de los sistemas de incentivos.** Paralelamente, se deben evaluar en su conjunto los sistemas de incentivos a la inversión productiva y turística y el uso del régimen de zonas francas. Es conveniente compararlos con aquellos de países competidores y entender sus verdaderos beneficios para atraer inversiones y para la economía. Por ejemplo, sería útil analizar en qué medida los beneficios que se otorgan a las empresas extranjeras instaladas en régimen de zonas francas, se están convirtiendo en un verdadero incentivo o más bien propician un traslado de recaudación de Costa Rica hacia los países originarios de la inversión extranjera directa.

⁶² BID (2013), "More than revenue. Taxation as a development tool" Banco Interamericano de Desarrollo.

⁶³ Por ejemplo la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas propone una fórmula donde la tasa general se mantenía en el 13% para la mayoría de bienes y servicios, con una tasa reducida para la canasta básica y algunos servicios privados de salud y educación.

⁶⁴ Esta fue la experiencia analizada por el EFD de Fiji, donde el gobierno (con el propósito de aumentar la competitividad y atraer la inversión extranjera) redujo gradualmente la tasa máxima empresarial del 35% en 2000 al 20% en 2012 que es el mínimo de toda la región. También redujo el valor de la tasa del impuesto a la renta personal y se aumentó el IVA del 10 al 15%. Esto se hizo acompañado de un fuerte plan de control de la evasión y produjo un aumento de la recaudación total que creció del 20% del PIB en 2000 al 25,4% en 2015 y especialmente un resurgimiento de la inversión extranjera directa que pasó del 0.03% del PIB en 2000 al 7.05% en 2015

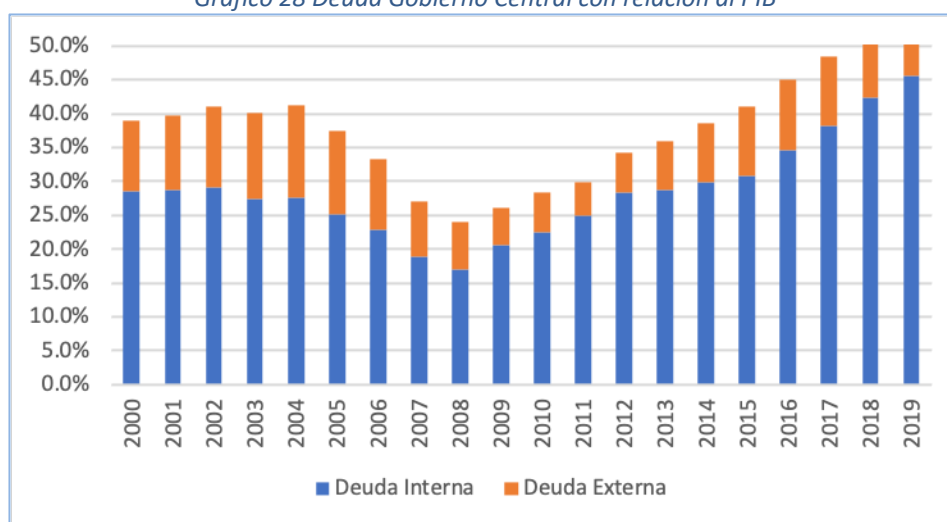
137. El país dispone de diversas opciones para dar un marco adecuado para orientar este camino. Un estudio minucioso de todas las particularidades y características del sistema tributario costarricense, algunas de las cuales se expusieron arriba, permite concluir que, mediante reformas estructurales al sistema tributario, no solo es factible aumentar la eficiencia del sistema, sino que también, se puede disminuir la informalidad, mejorar la distribución del ingreso y promover con mayor efectividad la protección del medio ambiente. El país ha avanzado mucho en el análisis de estos problemas y de sus posibles soluciones gracias al trabajo realizado en la definición de la Hoja de Ruta para la Adhesión de Costa Rica al Convenio de la OCDE. Esta agenda seguramente proveerá de un marco estratégico adecuado para asegurar un pasaje ordenado que -en un marco temporal de 10 a 15 años- conseguirá realizar la mayor parte de las reformas que son necesarias. Como veremos más adelante, existen otras opciones complementarias que el país podrá considerar.

138. (v) Además, los esfuerzos para aumentar la recaudación deben ser abordados con metas claras de mejora de la eficiencia y de la eficacia del gasto público. Por las razones antes expuestas, para asegurar el equilibrio macroeconómico de corto y mediano plazo, el objetivo primario de la reforma fiscal tiene que ser un aumento de la recaudación. Pero si este aumento de la recaudación va acompañado de un crecimiento de “más de lo mismo” de un gasto público que crece en automático y en forma ineficiente e inefectiva, la solución conseguida es insustentable. El estado tiene que asumir que este es un componente clave de una estrategia de mejora de la gestión de las finanzas públicas de largo plazo y debe contemplar estas otras reformas para ser implementados en conjunto. Las negociaciones con el sector privado seguramente demandarán orientaciones claras y metas creíbles de mejora de la gestión del gasto público del gobierno central y de las instituciones descentralizadas.

4.3.2 Endeudamiento Público

139. El endeudamiento ha servido como la fuente principal de financiamiento para sostener al sector público durante los últimos diez años. El gobierno ha recurrido al endeudamiento público principalmente después de la crisis financiera internacional de 2008. El relativo bajo nivel de deuda que mantenía el país, permitió utilizar endeudamiento público para sustituir la caída en los ingresos tributarios de forma tal que, el presupuesto público no sufriera fuertes contracciones. Se esperaba que con la recuperación de los mercados y del crecimiento histórico del país, se pudiera volver a las condiciones previas a la crisis, cosa que no ocurrió.

Gráfico 28 Deuda Gobierno Central con relación al PIB



Elaboración con datos del Ministerio de Hacienda

140. La ausencia de medidas estructurales para corregir el déficit fiscal y el constante aumento del gasto público generó un crecimiento acelerado de la deuda⁶⁵. Los datos del Gráfico 28 muestran que a partir del año 2004, la deuda del gobierno central se había reducido significativamente, debido

⁶⁵ Ministerio de Hacienda

principalmente al robusto crecimiento económico que se dio hasta el año 2008. A partir de ese año, se inició un vertiginoso proceso de crecimiento del endeudamiento público. Esto se debió a la necesidad de cubrir el presupuesto del Gobierno que quedó desfinanciado por la abrupta caída en los ingresos tributarios, que pasaron del 14,95% del PIB en 2008 al 12,91% un año después. Después de la crisis del 2008 se dio una pausada recuperación de los ingresos cerrando en 13,07% del PIB en el 2018. Por su parte, en vez de moderarse, el gasto público del gobierno central aumentó en forma significativa en ese período, pasando de representar el 15,67% del PIB en el 2008 al 21,70% del PIB en el 2018. Para cubrir el déficit creciente, la deuda del Gobierno Central pasó del 24.12% del PIB en el año 2008 al 53,2 % del PIB al cierre del 2018. En términos nominales, en una década, la deuda pública total se multiplicó por cuatro, desde USD 6,189 millones en 2008 a los USD 24.485 millones en 2018.

141. El financiamiento doméstico ha sido la principal fuente de endeudamiento del Gobierno Central desde el año 1993. Los datos del Gráfico 28 también muestran la prevalencia de la deuda interna frente a la externa en el mix de financiamiento del gobierno central. La deuda interna del gobierno central ha aumentado su saldo casi por un factor de 5 veces durante los últimos diez años y alcanzó USD 24.319 millones al cierre del 2018 representando el 45,7% del PIB mientras que en el año 2008 era de USD 4.983,67 millones y representaba el 17,1% del PIB.

142. La deuda externa ha venido aumentando a partir de 2011. Por su parte, la deuda externa del Gobierno Central había llegado a su mínimo histórico en 40 años en el año 2011 alcanzando el 4,8% del PIB y a partir de ese año ha venido aumentando hasta alcanzar el 10,7% del PIB al cierre del 2018. Ese aumento principalmente se explica por la colocación de bonos en mercados internacionales por \$4.000,0 millones para complementar el financiamiento del déficit fiscal. Aunque dicho nivel sigue siendo relativamente bajo, el monto total de esa deuda, incluyendo la doméstica, llegó a 53,2% del PIB, como se mencionó anteriormente, convirtiéndose en motivo de preocupación no solo por su nivel, sino principalmente por su tendencia al alza tan marcada.

143. La colocación de bonos en los mercados internacionales complementó las del mercado doméstico y ha servido para ayudar a financiar el gasto corriente. De esta forma un 27% del gasto corriente del presupuesto 2018 se encuentra financiado con endeudamiento doméstico, situación que la misma Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (LAFPP) prohíbe explícitamente pero que se ha venido presentando desde el año 2009⁶⁶. El saldo de la deuda externa del Gobierno llegó a \$5.914,08 millones al cierre del 2017, de ese total solo un 28% se encuentra en créditos con organismos financieros multilaterales y bilaterales que en su mayoría se utilizan en proyectos de inversión pública.

⁶⁶ Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda

Recuadro 3 El Caso de “Los Bonos Chinos”

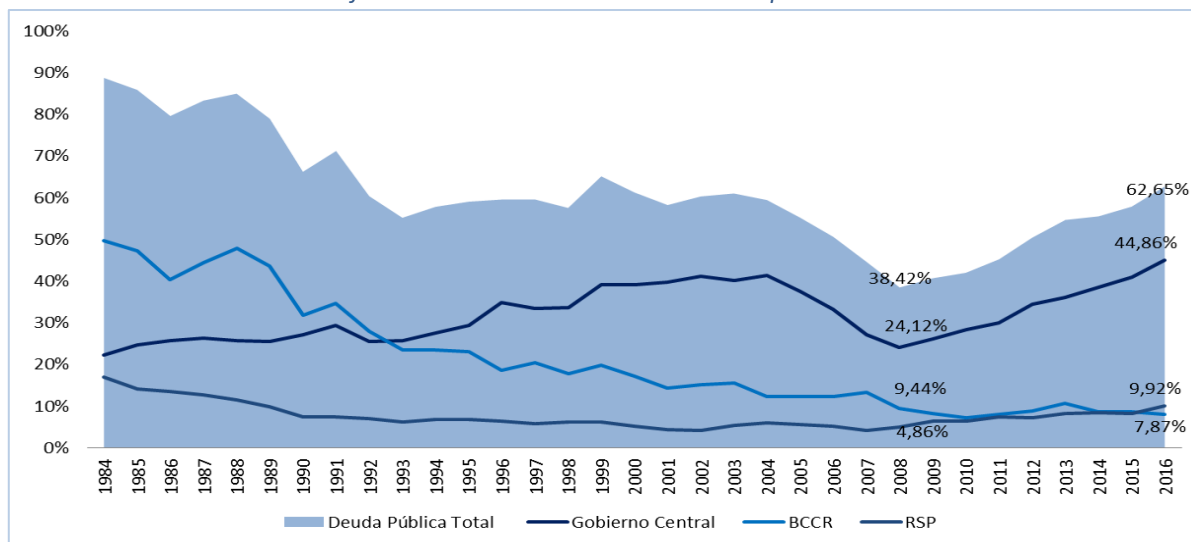
El caso de los Bonos Chinos surgió en Costa Rica ante una negociación que se presentó con el Gobierno de la República Popular de China para la compra/inversión en bonos del Gobierno de Costa Rica en el año 2007. Dicha negociación se dio en el marco del establecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países. Como parte de ese proceso, el Gobierno de Costa Rica recibió donaciones por \$130 millones y una inversión por \$300 millones en bonos del Gobierno en condiciones concesionales.

Dicha transacción fue cuestionada porque los detalles de la misma se habían declarado de carácter confidencial por solicitud del gobierno de China. Adicionalmente algunos sectores cuestionaron que se realizó sin el aval de la Asamblea Legislativa ya que consideraban que era una transacción de deuda externa⁶⁷. Finalmente, por disposición de la sala constitucional se obligó al Gobierno a publicar los detalles de la transacción, revelándose así el carácter concesional de las condiciones financieras.

El comprador final de los bonos fue la agencia China Administración Estatal de Reservas en el Extranjero (SAFE, por sus siglas en inglés) lo que generó cierta controversia sobre el uso de las reservas monetarias con fines diplomáticos⁶⁸. Finalmente, la Contraloría General de la República (CGR) interpretó que la operación no consistía endeudamiento externo por haberse realizado bajo la normativa y mercado doméstico.

144. El criterio que se usa en Costa Rica para clasificar la deuda como externa o doméstica se enfoca en la plaza de colocación y no en la tenencia de la misma. Esta clasificación es contraria a las mejores prácticas internacionales, ya que no permite identificar si la fuente final de financiamiento es doméstica o externa y de ese modo gestionar mejor el crédito. Se tienen identificados al menos \$300 millones de dólares que fueron adquiridos por inversionistas extranjeros en el mercado doméstico en el año 2007 (Recuadro 3) y se especula de al menos \$300 millones más fueron colocados a finales del año 2017 a un banco extranjero⁶⁹. Dichos bonos se encuentran registrados como bonos de deuda doméstica en las estadísticas oficiales, sin embargo, también existen inversionistas domésticos que han adquirido bonos de deuda externa, por lo que el efecto final en las estadísticas de deuda por tenencia se desconoce.

Gráfico 29 Evolución de la deuda del SPNF por sectores



Fuente: Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda⁷⁰.

145. Para comprender mejor el impacto del endeudamiento público es necesario analizar la deuda de todo el Sector Público No Financiero (SPNF). El análisis del endeudamiento público en Costa Rica debe realizarse de forma integral y para eso es necesario incluir el endeudamiento del Sector Público No Financiero, que además de la deuda del gobierno central, incluye además los gobiernos locales,

⁶⁷ En Costa Rica las operaciones de deuda externa del Gobierno deben ser aprobadas por mayoría calificada en la Asamblea Legislativa.

⁶⁸ <https://www.wsj.com/articles/SB122121919505927749>

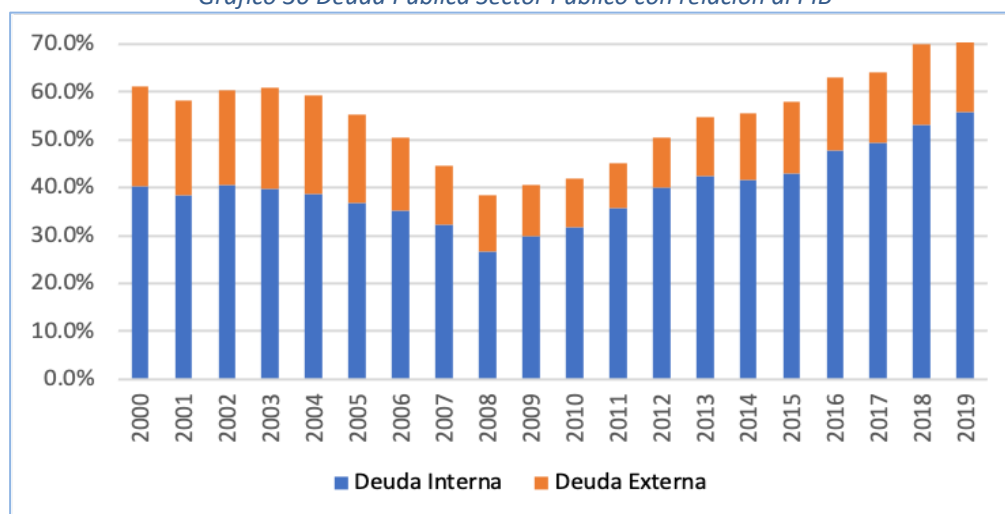
⁶⁹ <https://www.nacion.com/economia/politica-economica/hacienda-hace-fuerte-captacion-de-dolares-en-la/MKKEQBZJ7RHUJFWLHE3RAC52F4/story/>

⁷⁰ Informe anual sobre el estado y evolución de la deuda pública interna y externa. Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda, Marzo 2017

banco central y el resto de las instituciones públicas no financieras. Los datos del Gráfico 29 muestran que el comportamiento de la deuda del SPNF ha sido similar a la del Gobierno Central ya que alcanzó un mínimo en el año 2008, llegando a representar un 38,4% del PIB. A partir de ese año inició una tendencia creciente impulsado principalmente por la deuda del Gobierno Central que la hizo cerrar el año 2017 en 65,2% del PIB (50.1% del PIB de deuda interna y 15.1% de deuda externa).

146. Al igual que lo que sucede con la deuda del Gobierno Central, la mayoría de la deuda pública total es doméstica, Los datos del Gráfico 30 muestran que para el total del sector público, la deuda doméstica está en niveles cercanos al 76% del total, lo que es comparable con la situación a nivel de Gobierno Central en donde representa el 79% del total. El Gráfico 31 y 32 muestra que la distribución de la deuda externa y doméstica incluyendo el Gobierno Central, el Banco Central y el resto del SPNF. El Gobierno Central es responsable del 78% del total de la deuda doméstica del SPNF y por su parte, el Banco Central acumula el 12% del total y ha sido utilizado principalmente con fines de política monetaria para absorción de liquidez y llegó a representar casi el 6,1% del PIB al cierre del 2017. Por su parte si bien es cierto que la mayoría de la deuda externa es del Gobierno Central, un 31% corresponde a deuda del resto del SPNF, la que en su mayoría es utilizada por entidades públicas para la construcción de infraestructura pública en varias áreas.

Gráfico 30 Deuda Pública Sector Público con relación al PIB



Fuente; Elaboración con datos del Ministerio de Hacienda

147. Los créditos provenientes de organismos multilaterales y bilaterales representan una porción minoritaria de la deuda externa total. pero son relevantes para el resto del sector público. Las empresas públicas mantienen empréstitos bilaterales y multilaterales (desembolsados) por US\$ 1.627,1 millones lo cual representa un 18,8% de la deuda externa de todo el sector público, sin embargo, es un monto relevante para ellas ya que representa el 60% de la deuda externa de ese sector. En el caso del Gobierno Central estos empréstitos representan el 19,3% de la deuda externa total y 28% de la deuda externa del Gobierno Central.

Gráfico 31. Composición Deuda Interna Sector Público

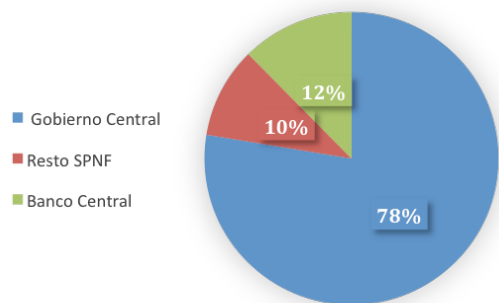
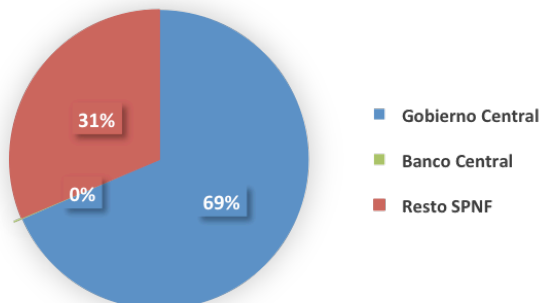
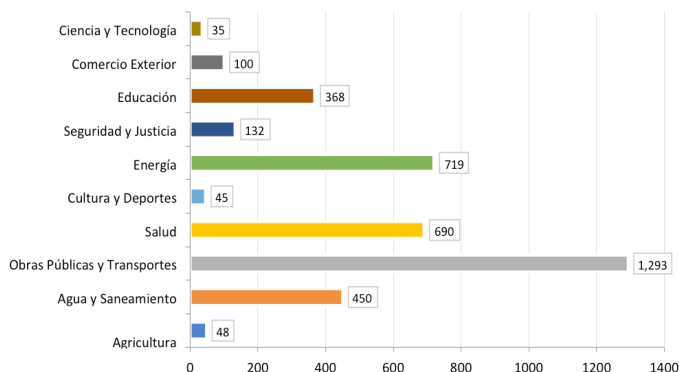


Gráfico 32 Composición Deuda Externa Sector Público



Fuente: Elaboración con datos de Dic 2017 del Ministerio de Hacienda

Gráfico 33: Créditos en ejecución por sector SPNF 2017 (US\$ millones).

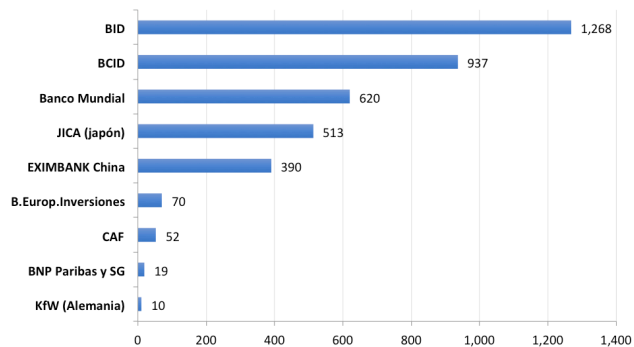


Fuente: Elaboración con datos del Ministerio de Hacienda

148. Los procedimientos para contraer endeudamiento público son complejos en el caso del financiamiento externo. La emisión de la deuda interna es autorizada en el marco de la aprobación del presupuesto ordinario del Gobierno por parte de la Asamblea Legislativa (AL) como una fuente de financiamiento complementaria a los ingresos fiscales. En el caso de la deuda externa del Gobierno sea en bonos o préstamos, debe ser aprobada por mayoría calificada en la AL. Esta

particularidad genera un sesgo hacia la deuda interna, aunque la misma muchas veces resulte más onerosa que la externa. Como se mencionó arriba dicha deuda es gestionada por el MdH. Adicionalmente todo endeudamiento por parte de alguna entidad pública que busque contener garantía soberana del Gobierno debe ser aprobada por mayoría calificada de la AL.

Gráfico 34: Acreedores de créditos en ejecución 2017 (US\$ millones).



Fuente: Elaboración con datos del Ministerio de Hacienda

149. La mayoría de estos fondos se utilizan para la construcción de infraestructura pública en diversos sectores. La cartera de créditos en ejecución suma US\$ 3.880,1 millones, de los cuales US\$ 1.269,7 han sido desembolsados. Las Infraestructuras utilizan el 33% del crédito total, y otros destinos fueron salud (18%), agua y saneamiento (12%) y educación (9%). Los principales acreedores multilaterales y bilaterales son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco

Centroamericano de Integración.

150. El aumento de los inversionistas institucionales con objetivos de mediano y largo plazo abre oportunidades para crear un clima propicio para la profundización del mercado de la deuda. La promulgación de la Ley de Protección al Trabajador en el año 2000 oficializó un régimen complementario obligatorio de pensiones del sistema de pensiones. Con ello los fondos de pensión privados (no gestionados por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) comenzaron un crecimiento

vertiginoso debido a que el sistema se encuentra en su etapa de acumulación. Adicionalmente, a partir del año 2008 se da la apertura del mercado de seguros, situación que también hace prever una mayor demanda por inversiones a mediano y largo plazo. Estas reformas introducen inversionistas institucionales al mercado doméstico que deben invertir a largo plazo y que podrían abrir oportunidades para mejorar el perfil de la deuda y profundizar el mercado de capitales.

151. Sin embargo, contrariamente a lo esperado el mercado secundario continúa teniendo poco impacto en el mercado de la deuda. En ambos casos, la colocación de deuda pública a este tipo de inversores institucionales podría tener muchas ventajas para las dos partes. Pero el mercado secundario sigue siendo poco líquido, dejando al portafolio de deuda del gobierno más vulnerable a los riesgos de mercado y de refinanciamiento. La aplicación de buenas prácticas en la gestión de la deuda permitiría contribuir a aumentar la credibilidad del gobierno y a reducir los costos de fondeo en el mediano plazo.⁷¹ La falta de resultados podría tener su origen en el modelo de gestión actual que combina los objetivos de gestión de deuda con los de gestión de efectivo y a veces aplica ciertas prácticas que no son recomendables para el manejo de la deuda pública, pero que podrían tener sentido desde la óptica de la gestión de la caja (ver Recuadro 4).

Sostenibilidad y Riesgos de la deuda pública

152. El Ministerio de Hacienda realiza varios esfuerzos para monitorear y analizar la sostenibilidad de la deuda pública⁷². En dichos análisis se estima la razón deuda/PIB para el mediano plazo bajo escenarios base (sin reformas fiscales) y de política, en los cuales se asume la aprobación de diferentes magnitudes de reformas fiscales y se establece claramente el tamaño de la reforma requerida para dar sostenibilidad a las finanzas públicas. Dichas estimaciones son congruentes con los resultados proyectados por el FMI y la OCDE y se presentan a la Asamblea Legislativa y a la CGR desde el año 2009. En caso de que no se realizara ninguna reforma tributaria significativa, se estima que la deuda del Gobierno Central se acercaría al 70% del PIB para el año 2022.

153. Adicionalmente a la estimación determinística de la relación deuda/PIB en el mediano plazo, el Ministerio de Hacienda también calcula el límite natural de la deuda (LND)⁷³ Para esto se usa la metodología de Mendoza y Oviedo⁷⁴ con miras a monitorear que la razón deuda/PIB no supere dicho LND en el mediano y largo plazo, el cual se estimó en 50% del PIB. Dicho análisis se complementa con proyecciones estocásticas de la razón deuda/PIB⁷⁵ que resultan en que se sobrepasaría el LND (50% del PIB) a partir del 2022 con una media de 50,6% en la relación deuda a PIB y con una probabilidad del 56,1%. Sin embargo, ya desde el año 2019 hay escenarios en donde la deuda podría superar el 55% del PIB, situación que parece asemejarse más la dinámica que está tomando la deuda. A partir de este punto el LND se sobrepasa hasta llegar al 55,89% en el 2027. Otro indicador que demuestra la gravedad de la situación de la deuda pública en Costa Rica es la razón de deuda a ingresos del Gobierno. Este indicador no solo denota un deterioro significativo entre el año 2010 y 2015 para el caso de Costa Rica, sino que también, al compararse con otros países de la región, se revela lo elevado de su nivel, ya que solo es superado por El Salvador.

⁷¹ Costa Rica Public Debt Management. IMF, Monetary and Capital Markets Department Technical Assistance Report, August 2015.

⁷² Al menos dos departamentos del MdH realizan análisis de sostenibilidad de la deuda: uno lo prepara la Dirección de Presupuesto Nacional y se remite a la AL como complemento a la Ley de Presupuesto Nacional. El otro lo prepara la Dirección de Crédito Público y se remite a la Contraloría General de la República todos los años acompañando el informe de liquidación del presupuesto nacional del año anterior.

⁷³ Definido como el máximo nivel de endeudamiento que el país podría honrar aún durante largos periodos desfavorables desde el punto de vista fiscal y macroeconómico.

⁷⁴ Fiscal Solvency and Macroeconomic Uncertainty in Emerging Markets: The Tale of the Tormented Insurer, Mendoza y Oviedo, BID, junio 2004 y Sostenibilidad de la Deuda Pública costarricense: una Propuesta para la Política de Endeudamiento, P.M Oviedo, noviembre 2007.

⁷⁵ El modelado estocástico tiene como variable dependiente la relación deuda a PIB y se utilizan las variables: resultado primario, la tasa de crecimiento real del PIB, inflación, tasa de interés real y la variación cambiaria. Luego de aplicar el modelado, mediante simulaciones Montecarlo con diez mil iteraciones se obtienen resultados para la deuda del Gobierno.

Recuadro 4 Gestión de Deuda y Gestión de Efectivo

Las buenas prácticas para la gestión de caja y de deuda responden a lógicas relativamente diferentes y que no necesariamente conducen a producir resultados compatibles;

- **Gestión de Caja.** Este tipo de gestión prioriza el asegurar que el gobierno podrá honrar sus obligaciones en todo momento y el manejo eficiente del flujo de caja en el corto plazo y, por lo tanto, las buenas prácticas conocidas procuran mantener una cuenta única para el tesoro, un excelente pronóstico del flujo de caja en el corto plazo y una coordinación fluida con otras políticas financieras como la de gestión de deuda y la política monetaria.
- **Gestión de Deuda.** Este tipo de gestión prioriza el financiamiento del gobierno por medio de la colocación de deuda de forma planificada y de acuerdo a las posibilidades del mercado. Las buenas prácticas procuran contar con una estrategia de gestión de deuda de mediano plazo que establece la composición del portafolio de deuda (corto plazo vs, largo plazo, moneda doméstica vs moneda extranjera, tasa fija vs tasa variables, etc.) que se pretende desarrollar en el tiempo y la cual es consistente con el perfil de costo/riesgo que se desea asumir.⁷⁶

El marco jurídico costarricense establece que la gestión de la deuda del gobierno se realiza en el Ministerio de Hacienda, sin embargo, a pesar de que existe un departamento de Crédito Público, la colocación de la deuda doméstica (que representa la mayor parte del financiamiento) recae en el departamento de Tesorería Nacional, lo cual genera desafíos de coordinación. La tesorería, tiene la particularidad de ser un órgano creado por la propia Constitución, la cual le asigna funciones de pagador y de receptor de rentas, pero no las relacionadas con la gestión de la deuda pública (Art. 185 de la Constitución Política de Costa Rica). Por otra parte, la Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Público (LAFPP) en su artículo 59 a), le encomienda “Mantener al menor costo posible la liquidez necesaria, para cumplir oportunamente los compromisos financieros de la ejecución del Presupuesto de la República”.

Estas regulaciones y la ausencia de una ley de gestión de deuda pública, que fije claramente las prioridades, generan un sesgo hacia la gestión de corto plazo y eficiencia en el manejo del flujo de caja, que puede contraponerse a objetivos de mediano y largo plazo como son el mantener una estrategia de gestión de deuda o incluso el apoyar el desarrollo del mercado de capitales. Estos problemas de gobernanza y la deteriorada situación fiscal han generado que el MdH haya incrementado el número de subastas e instrumentos, las colocaciones directas y la apertura de ventanillas no competitivas para colocar los bonos de deuda interna durante los últimos años. En el caso de las colocaciones directas, las condiciones financieras no son divulgadas lo que no ayuda a la correcta formación de precios en las subastas. Estos elementos han deteriorado el volumen de negociación en el mercado secundario, probablemente propiciando un aumento de los costos de financiamiento y deterioro del perfil de la deuda pública.

154. El portafolio de deuda del Gobierno se encuentra expuesto a riesgos de mercado y al riesgo de refinanciamiento. Además del elevado nivel de deuda (que es una amenaza por sí mismo), el Gobierno se encuentra expuesto al riesgo de refinanciamiento. Esto se nota en lo elevado de las necesidades de financiamiento brutas que para el año 2018, las cuales se proyectan por encima del 13% del PIB⁷⁶, contrario al promedio registrado en los últimos tres años que rondaba el 10,8% del PIB⁷⁷. El riesgo de tasa de interés por su parte, también se ha incrementado notoriamente al pasar la deuda que renueva tasa de interés en dos años del 26,5% del total de la deuda en el año 2016 al 35,1% del total de la deuda en el año 2017. Adicionalmente, también aumentó la deuda con tasa de interés variable, pasando del 14,9% del total en el año 2016 al 21,1% del total de la deuda al cierre del 2017. Por su parte el riesgo de tipo de cambio también ha aumentado considerablemente al llegar la deuda denominada en monedas extranjeras (principalmente dólares) a representar el 40% del total de la deuda, prácticamente el doble de lo que representa la deuda externa.⁷⁸

⁷⁶ Cálculo propio utilizando cifras del Ministerio de Hacienda.

⁷⁷ Informe anual sobre el estado y evolución de la deuda pública interna y externa. DCP, Ministerio de Hacienda, marzo 2017.

⁷⁸ <http://www.hacienda.go.cr/contenido/12520-gobierno-central-detalle>

Gráfico 35. Evolución y escenarios de la relación Deuda a PIB del Gobierno Central

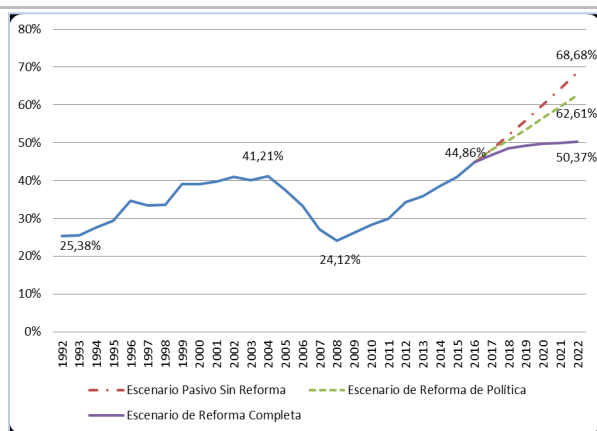
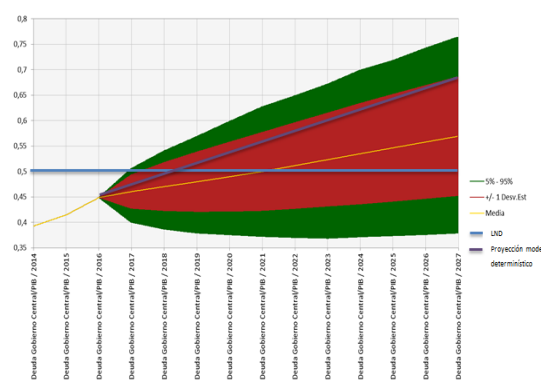


Gráfico 36 Estimación estocástica del promedio de la relación deuda a PIB. (2014-Estimado 2027)



Fuente: Reproducidos de Informe de la deuda, Ministerio de Hacienda

155. Existen otros riesgos fiscales que, aunque no tienen un impacto en el corto plazo, podrían afectar severamente las finanzas públicas en el largo plazo. Por ejemplo, el primer pilar del sistema de pensiones, gestionado por la CCSS y garantizado por el Estado, así como el régimen de pensiones del Poder Judicial requieren de reformas paramétricas en sus beneficios⁷⁹ con miras a no convertirse en una carga adicional al presupuesto nacional. Se tiene conocimiento que el MdH, con el apoyo del FMI, se encuentra elaborando un primer informe sobre riesgos fiscales en donde se incluirá el tema de pasivos contingentes.

Próximos Pasos: Áreas que necesitan de mayor atención

156. Varios elementos se han conjugado para que el manejo de las finanzas públicas no haya sido el óptimo en los últimos diez años. Decisiones de los tres poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se han conjugado con los efectos de un menor crecimiento económico posterior a la crisis financiera global. Esto ha puesto la deuda pública en una trayectoria claramente insostenible en el mediano y largo plazo. Esta situación de insolvencia fiscal en el mediano plazo no se debe a un acontecimiento sorpresivo o a la materialización de alguna contingencia fiscal específicamente, ya que como se mencionó anteriormente, el MdH y los organismos multilaterales han venido advirtiendo sobre esta problemática. Se han hecho avances importantes en la gestión de la deuda pública, pero sin embargo, ha faltado un acuerdo político que permita implementar las reformas requeridas para devolver la sostenibilidad a las finanzas públicas.

157. Sin lugar a dudas, el primer paso para una adecuada gestión de la deuda es restaurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Sobre este punto, existe consenso de parte de todas las agencias internacionales. En su última revisión, el FMI estima que para estabilizar la razón deuda/PIB es necesaria una reforma fiscal que permita reducir el déficit en 3% del PIB⁸⁰. Para el Fondo dicha consolidación fiscal podría implementarse en un periodo de cinco años, pero dándole mayor peso a los primeros dos años en donde se tendrían que implementar la mayor parte de las medidas para restablecer la confianza de los mercados. Por su parte la OCDE estimó la necesidad de una reforma tributaria que aumente los ingresos fiscales en 2,1% del PIB para estabilizar la deuda por debajo del 50% del PIB si la economía creciera a su promedio histórico (4,3%)⁸¹. Sin embargo, se reconocía que dicho escenario era muy sensible al crecimiento económico que resultó menor al histórico. Desde la óptica de la gestión de la deuda pública, para hablar de un verdadero proceso de consolidación es necesario pensar en una reforma que rinda algo muy cercano al 3% del PIB.

158. Las mejores prácticas internacionales recomiendan la introducción de estrategias de gestión de deuda a largo y mediano plazo. Al igual que en otros ámbitos, en Costa Rica se carece de una visión

⁷⁹ Costa Rica—Staff Report for the 2017 Article IV Consultation, IMF. 2017.

⁸⁰ FMI, Informe del Artículo IV del año 2017,

⁸¹ OCDE Economic Surveys Costa Rica Economic Assessment, February 2016.

estratégica que guíe las decisiones de endeudamiento a largo y mediano plazo. Este tipo de herramienta podría ser de mucha utilidad ya que proporcionaría una guía para obtener el fondeo requerido al menor costo posible en el mediano y largo plazo, consistente con un grado prudente de riesgo. Esto permitiría que el MdH, como encargado de gestionar la deuda pública, pueda cumplir con su responsabilidad de asegurar que las restricciones al financiamiento no conduzcan a ajustes bruscos en la política fiscal o en los costos de los intereses⁸². Esta recomendación está de acuerdo con las mejores prácticas internacionales sobre gestión de deuda pública⁸³ y también está en línea con lo analizado en la sección anterior (ingresos tributarios) y lo propuesto en el Capítulo 3 de este informe. Para su desarrollo, se podría avanzar sobre lo ya realizado por el MdH que desde el año 2005 publica semestralmente su plan de endeudamiento interno⁸⁴.

159. Con este panorama, se puede afirmar que la disponibilidad de endeudamiento público será insuficiente para resolver las necesidades de financiamiento de corto y mediano plazo. Hasta ahora el estado fue la principal fuente para el financiamiento de infraestructuras y para el desarrollo de otros bienes públicos considerados esenciales y el endeudamiento público fue el instrumento más utilizado. Esto no podrá seguir así hasta que no se vean los resultados de las reformas fiscales que permitan equilibrar las finanzas públicas y hasta que el país no recupere la senda de crecimiento económico y se pueda tener un panorama más alentador. Por lo tanto, si se quiere seguir avanzando, será necesario analizar con más profundidad y pragmatismo la posibilidad de aumentar el espacio para el financiamiento y el uso del endeudamiento privado. Esta situación marcará un punto de inflexión con respecto a la trayectoria histórica de financiamiento para el desarrollo en Costa Rica.

160. La expansión de nuevos mecanismos público/privados de financiamiento demandará una gestión más profunda y sistemática de las implicaciones de política de los pasivos contingentes, tanto explícitos como implícitos. Existen múltiples contingencias posibles, como por ejemplo las vulnerabilidades del sistema financiero, sistemas de pensiones, APPs, etc. Sin embargo, en Costa Rica muchos de estos riesgos se encuentran aún más presentes por el tamaño del sector público y su participación directa en varios sectores como el eléctrico, banca, pensiones y seguros. Las contingencias más visibles son los contratos de arrendamiento por obras públicas que entidades públicas han firmado con fideicomisos (ver Sección 5.3.3 APPs) y otras que ya se han materializado en el sector financiero con la intervención de un banco comercial propiedad del Estado⁸⁵. La modernización de estas capacidades es obligatoria para asegurar que la expansión de estos nuevos mecanismos de financiamiento se haga asegurando una gestión técnica prudente y de calidad de las finanzas públicas.

161. Si se optara por este camino, será necesario modernizar y fortalecer las capacidades del Ministerio de Hacienda. El MdH cuenta con capacidad técnica para la cuantificación del costo/riesgo de las diferentes opciones de estrategias de gestión de la deuda pública y posee sistemas informáticos adecuados que permiten llevar un registro de la deuda pública y producir reportes diarios sobre el endeudamiento del Gobierno. También elabora informes en donde se cuantifican los riesgos de mercado a los que se encuentra expuesto el portafolio de deuda, incluyendo algunos pasivos contingentes explícitos⁸⁶. Sin embargo, la buena gestión de fuentes alternativas de financiamiento como por ejemplo las APPs demandará modernizar y reforzar las capacidades de gestión del MdH y fortalecer su rol de control de la gestión de los riesgos directos y contingentes que pueden introducir este tipo de instrumentos por parte de la administración central y descentralizada.

⁸² The Medium-Term Debt Management Strategy-An Assessment of Recent Capacity Building, IMF 2017

⁸³ Revised Guidelines for Public Debt Management, IMF Policy Paper, April 2014.

⁸⁴ El plan de endeudamiento interno presenta un estimado de las necesidades de colocación del semestre y los instrumentos (tipo de bonos) y mecanismos que se utilizarán. Sin embargo, falta claridad sobre esta herramienta que más que un plan se ha convertido en una especie de guía para el mercado.

⁸⁵ <https://www.nacion.com/economia/banca/conassif-ordena-intervenir-bancredito/B763XQDDHBAURC42G6F332HYIE/story/>

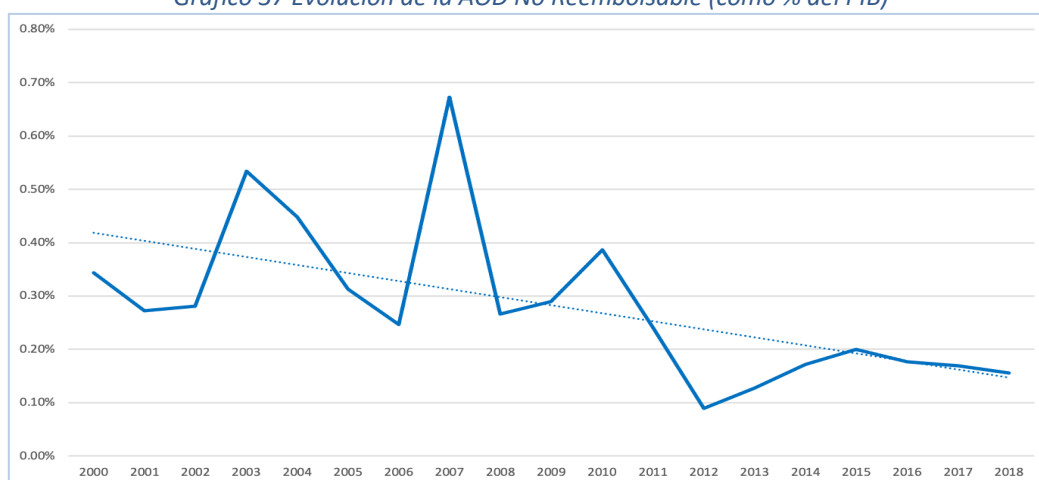
⁸⁶ Informe anual sobre el estado y evolución de la deuda pública interna y externa. Dirección de Crédito Público, MdH, marzo 2017.

4.3.3 Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), Cooperación Sur-Sur y Triangular.

162. Esta sección se enfocará especialmente en analizar la gestión de la parte no reembolsable de los flujos de la Ayuda Oficial para el Desarrollo y de la Cooperación Sur-Sur. Según la definición de la OCDE, los préstamos para el desarrollo también se consideran como AOD si son de carácter concesional, aunque las definiciones de concesionalidad han tenido que ser ajustadas con el tiempo. El propósito es poner el foco de este análisis en las áreas que están por fuera de la gestión de la deuda pública ya que este flujo fue analizado en la sección anterior. Como se vio además, independientemente del grado de concesionalidad, origen o tipo de uso que se le quiera dar a los préstamos, la deuda pública va tener un uso muy restringido en los próximos cinco a diez años.

163. La información que se dispone para analizar la AOD es bastante limitada. El estado no publica en forma consistente la información sobre la gestión de este flujo. Las principales debilidades detectadas de lo que está disponible en el sistema de información (SIGECI) se resumen en el Recuadro 5. Los datos oficiales del gobierno no concuerdan -por un margen relativamente importante- con los que se publican -también como oficiales- en las principales fuentes internacionales, como por ejemplo, los registros de la OCDE o los que se recogen en el sistema de la Internacional Aid Transparency Initiative (IATI). En el caso de Costa Rica, la brecha de calidad de la información publicada es muy significativa.

Gráfico 37 Evolución de la AOD No Reembolsable (como % del PIB)



Fuente: Elaboración Propia con datos de Cooperación Internacional en Costa Rica 2010-2015, MIDEPLAN

164. Las disparidades entre los sistemas de Información nacionales son indicadores de la existencia de problemas de fondo en la gestión de estos flujos. Es habitual que existan diferencias entre los datos internacionales y los nacionales, pero la magnitud de estas diferencias es generalmente considerada como un indicador de la calidad de la gestión del gobierno nacional de estos flujos. En los países que tienen procedimientos eficaces para la gestión de la AOD, los gobiernos suelen resolver esas diferencias consultando directamente a las fuentes y las brechas se suele reducir a un nivel prácticamente despreciable⁸⁷. Pero para que esto ocurra, también los gobiernos suelen facilitar el trabajo a los cooperantes permitiendo hacer el cargado directo de información en sus sistemas y luego hacer una verificación conjunta y sistemática.

165. Con los datos disponibles, se puede decir que la evolución de la AOD no reembolsable ha venido disminuyendo conforme a las tendencias globales. Los datos del Gráfico 37 resumen la información disponible sobre la evolución de la AOD no reembolsable como porcentaje del PIB y muestran que en esta última década puede verse una tendencia decreciente que ya se había iniciado en la última década del siglo pasado. En términos absolutos, el valor de la cooperación financiera y técnica no reembolsable en Costa Rica es muy bajo y el valor promedio en el período estudiado fue de USD 79,83 millones anuales, lo que apenas representa un 0.29% del PIB. Sin embargo, a pesar de su escaso monto, este

⁸⁷ Esas brechas remanentes siempre existen por diferencias en los sistemas de contabilidad o de agrupación del gasto público o por diferencias en las estimaciones de las cotizaciones de monedas y otras razones pero terminan siendo un porcentaje bajo del total.

flujo podría tener un impacto cualitativo importante si se lo usa estratégicamente y se alinea adecuadamente con los objetivos del país.

Recuadro 5 La Calidad de la Información Disponible para Gestionar la AOD, CSS y CT

El Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación (N° 37735-PLAN) establece que MIDEPLAN tiene la responsabilidad de mantener el Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional (SIGECI), para apoyar las gestiones del gobierno de negociación, programación, seguimiento y evaluación de los proyectos de cooperación internacional. Esto incluye la AOD, la CSS y la CT. La calidad mínima que se espera de los sistemas como el SIGECI es que la información disponible cumpla con los siguientes requisitos básicos: (i) *completa*: toda la información de estos flujos debe estar en el sistema (todos los proyectos, todos los donantes, todos los gastos, etc.); (ii) *exacta*: la información debe estar validada ya que es oficial; (iii) *confiable*: debe satisfacer las necesidades de todas las partes interesadas (gobierno y donantes) y (iv) *oportuna*: la información debe estar disponible cuando se la necesita para la toma de decisiones. Para mejorar la calidad de la gestión de estos flujos, sería necesario analizar como mejorar los siguientes aspectos:

- **Presentación de la Información** La información es de difícil acceso y no es posible agrupar series históricas adecuadas. Tampoco fue posible agrupar su uso por las desagregaciones usuales como por ejemplo: por tipo de prioridad nacional, por destino geográfico, por tipo de ejecutor o donante, por estado de la cooperación y analizar diferencias entre devengado y ejecutado, etc. El sistema se concentra más en insumos y actividades que en los resultados y e impacto esperado de la cooperación
- **Municipalidades.** El sistema no puede hacer una agregación verificada y exhaustiva de los datos de la AOD que se destinan a las municipalidades. El marco legal permite que las municipalidades se relacionen directamente con los cooperantes y que no estén obligadas a solicitar autorización ni informar a MIDEPLAN para tramitar solicitudes de cooperación internacional o para reportar sobre el uso de esos flujos. Los donantes también deberían ser responsables de que esta información sea conocida por el gobierno central. Esa condición no solo implica que las estadísticas disponibles sean incompletas, sino que se pierden oportunidades para aprovechar las experiencias exitosas y el know-how sobre esta materia.
- **AOD a Instituciones no Públicas.** El gobierno no tiene información sobre la AOD que se canaliza por fuera del gobierno. No es posible establecer que porcentaje de la AOD se canaliza de este modo, cómo se usa, quienes la reciben y su grado de alineación con las prioridades nacionales. Esta es otra área donde los cooperantes están comprometidas a mantener al gobierno informado y actualizado sobre el total de sus operaciones en el país y por lo tanto, esta información debería ser accesible para el gobierno.

La calidad de la información disponible en el SIGECI presenta mucho espacio para mejora y esta carencia es de por sí un indicador de que seguramente existen oportunidades para mejorar la calidad de la gestión de estos flujos. Es llamativo comprobar que no hay concordancia entre los datos que se pueden acceder en la base con los que se muestran las últimas dos publicaciones del propio MIDEPLAN sobre este tema. También llama la atención que los datos reportados sobre los mismos fondos en esos dos últimos informes no concuerden entre sí.⁸⁸

166. La cooperación multilateral se recibe de una variedad de fuentes, pero mantiene un volumen relativamente bajo. Siguiendo con esta misma tendencia, la cooperación multilateral bajó considerablemente en la última década. Según los datos de un informe reciente de MIDEPLAN, esta cooperación totalizó un volumen de USD 175 millones entre 2009 y 2013, mientras que entre 2014 y 2017 ese valor cayó a USD 64,77 millones, lo que representa una caída del 73% sobre el valor original⁸⁹. No se dispone de información para analizar la evolución de la cooperación provista por los principales cooperantes multilaterales. Los datos del Cuadro 8 muestran que para el periodo 2010-2015 los principales socios de Costa Rica fueron el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), seguido por el BID, el GEF y la Unión Europea.

167. La cooperación bilateral recibida es de un volumen bastante superior a la multilateral y tiene a los Estados Unidos como principal socio de Costa Rica. Con respecto a la cooperación técnica y financiera no reembolsable otorgada bilateralmente, los datos del Cuadro 8 muestran que los Estados Unidos aparecen como el mayor cooperante seguido por China y Alemania. Los valores reportados de

⁸⁸ Los dos informes de MIDEPLAN consultados para esta sección fueron "Cooperación Internacional en Costa Rica 2010-2015" (2016) y "La Cooperación Multilateral No Reembolsable 2014-2017" (2018)

⁸⁹ "La Cooperación Multilateral No Reembolsable 2014-2017" (2018) Este dato es todavía más dramático si se toma en cuenta que las estadísticas del año 2009, solamente usaron los datos de seis fuentes de financiamiento (OIM, OIT, OMS, PNUD, UNESCO, UE) y que solo a partir de 2010 se registró la información de entre 10 y 23 fuentes de cooperación por año

las contribuciones son significativas, por cuanto tienden a ser bastante superiores a los que proporciona la cooperación multilateral.

Cuadro 8 Cooperación Multilateral (izq) y Bilateral (der) 2010-2015 (millones de USD)

| Cooperante | C. Técnica | No Reemb. | Total | Cooperante | C. Técnica | No Reemb. | Total |
|---------------|--------------|-------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| PNUD | 53 | 22.4 | 75.4 | E. Unidos | 65.3 | 27 | 92.3 |
| BID | 21.5 | 19.3 | 40.8 | China | 8.7 | 76.5 | 85.2 |
| GEF | | 25.3 | 25.3 | Alemania | 37.7 | 40.9 | 78.6 |
| Unión Europea | 1.1 | 11.1 | 12.2 | Japón | 11.4 | 21.2 | 32.6 |
| OEA | 3.4 | 3.5 | 6.9 | Holanda | 1.6 | 13.9 | 15.5 |
| OIM | 6.7 | - | 6.7 | España | 8.7 | 4.6 | 13.3 |
| BCIE | - | 5.9 | 5.9 | Corea del Sur | 6.3 | 1.1 | 7.4 |
| OIT | 5.5 | | 5.5 | México | 2.1 | 5 | 7.1 |
| OPS/OMS | 4.4 | - | 4.4 | Otros | 3.7 | 3.1 | 6.8 |
| Otros | 12.9 | 1.4 | 14.3 | Total | 145.5 | 193.3 | 338.8 |
| Total | 108.5 | 88.9 | 197.4 | | | | |

Fuente: Elaboración Propia con datos de Cooperación Internacional en Costa Rica 2010-2015, MIDEPLAN

168. La mayor cantidad de recursos recibidos se concentró en cuatro sectores. El Gráfico 38 muestra la alineación general de los flujos recibidos con prioridades del PND. Durante el periodo 2010-2015 que analiza el informe de MIDEPLAN, el principal destino de la cooperación fue para ambiente, energía, educación y telecomunicaciones que absorbió el 27,2% de los recursos, mientras que seguridad y justicia se llevó el 23,3% del total. Adicionalmente varias áreas del sector salud también obtuvieron un porcentaje importante de la AOD del periodo estudiado lo que coincide con las prioridades estratégicas definidas en la Política de Cooperación Internacional y algunas de las prioridades del PND. No fue posible establecer de que modo estas priorizaciones reflejan una estrategia del país, o simplemente responden a decisiones que se toman por fuera del ámbito gubernamental. Considerando los problemas que tiene el gobierno para alinear el gasto público con las prioridades nacionales analizados en el Capítulo 3 de esta evaluación, no quedan claros los criterios para el uso de la ADO que usa el gobierno nacional ni tampoco de los que aplican en la práctica cada uno de los entes públicos

Gráfico 38 Cooperación internacional por sector/área temática, 2010-2015



Fuente: Cooperación Internacional en Costa Rica 2010-2015, MIDEPLAN

169. La distribución geográfica de la AOD muestra una alta concentración de los programas y proyectos en la Región Central. Para los efectos de la planificación, Costa Rica divide el territorio en seis regiones: Chorotega, Huetar Norte, Central, Huetar Caribe, Pacifico Central y Brunca. Los datos que resume el Gráfico 39 reflejan que durante 2010-2015 se gestionaron y registraron 897 proyectos; de los cuales el 54,8% proyectos fueron de carácter

Nacional (492). De los proyectos de carácter regional, 215 se ubicaron en la Región Central, lo que representan el 24% del total de proyectos AOD. En relación con los proyectos regionales la Región Central absorbe más del 53 % repartiéndose el 47% restante entre las otras cinco regiones.

170. Esta distribución podría estar indicando diferencias en las capacidades de las municipalidades para captar este tipo de financiamiento. La distribución del Gráfico 39 podría indicar una priorización exagerada de la región Central como objeto de la cooperación por parte de los donantes, o tal vez, diferencias en las capacidades de las municipalidades de las otras regiones para gestionar este tipo de fondos. Los datos son solamente los que logran captar las estadísticas de la SIGECI. Como se indicó antes, va ganando importancia la AOD canalizada directamente hacia las municipalidades, gobiernos locales y la UNGL que no es registrada en las estadísticas de la SIGECI / MIDEPLAN. Por lo tanto no es posible establecer el volumen total que se moviliza hacia las municipalidades. Organismos como el BID

y la OEA han suscrito acuerdos o convenios tipo AOD con la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), dirigidos al mejoramiento de los procesos para tratar y aprovechar los desechos aprovechables, así como a modernizar o insertar a varias municipalidades en sistemas de información y de comunicación. Son también importantes los recursos que aporta USAID, dirigidos a programas de mejoramiento de la seguridad ciudadana y para la prevención de la violencia.

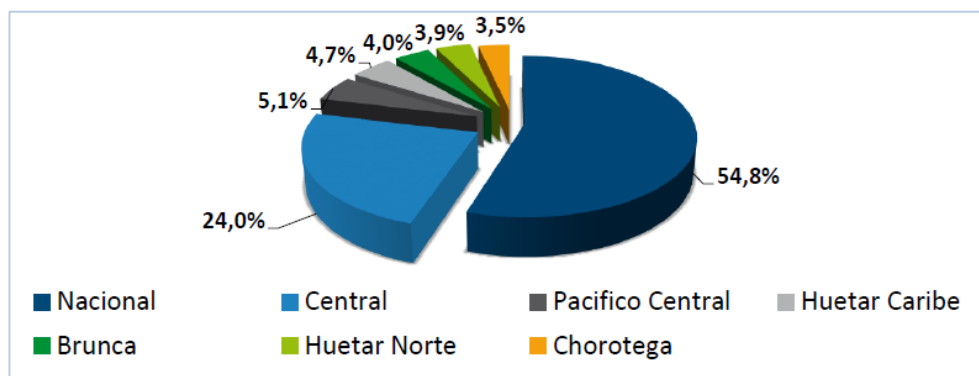


Gráfico 39 Proyectos de cooperación internacional por región, 2010-2015 (porcentaje del total)
Fuente: Cooperación Internacional en Costa Rica 2010-2015, MIDEPLAN

La Cooperación Sur-Sur (CSS) y Cooperación Triangular (CT)⁹⁰

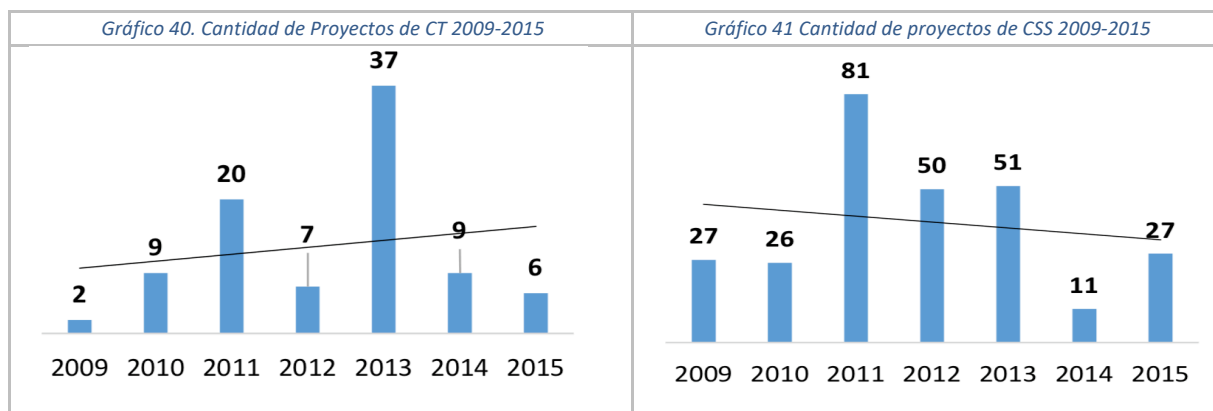
171. Las modalidades de Cooperación Sur-Sur y Triangular son fuentes de financiamiento muy dinámicas y que deberían tener un gran potencial para Costa Rica en el futuro. La senda de desarrollo que se trazó el país y sus aspiraciones de entrada a la OCDE le obligarán a progresar evitando caer en las “trampas de la renta media” analizadas en la Sección 1.2. Este camino que deberá transitar el país está marcado por la necesidad de consolidar la capacidad del estado en algunas áreas críticas de gestión, al mismo tiempo que se produce una caída más abrupta de la disponibilidad de AOD no reembolsable. Por lo tanto, el buen uso de estas fuentes alternativas y complementarias a la AOD, pueden ser claves para el futuro de Costa Rica. Generalmente los países tienen estrategias unificadas para garantizar el uso estratégico de la AOD y de la CSS y la CT para proporcionar apoyo consistente y suficiente a las reformas de las políticas críticas. El enfoque integrado mejora significativamente la gestión individual de estos flujos y aportan coherencia estratégica frente al uso independiente que podría hacerse de estas fuentes consiguendo mejorar su impacto para el desarrollo del país.

172. Para el desarrollo de esta modalidad de cooperación se destaca además rol de Costa Rica como proveedor de Cooperación Sur-Sur y Triangular. La Política de Cooperación Internacional 2014-2022 destaca esta fuente como un instrumento valioso de la política exterior actual y su potencialidad para el intercambio de cooperación internacional donde “las capacidades desarrolladas por la institucionalidad costarricense en áreas como salud, educación, desarrollo sostenible y protección del medio ambiente, entre otras, conforman una oferta de cooperación mediante la cual el país procura posicionarse, en la escena internacional, como un país solidario y promotor de las nuevas modalidades de cooperación” y se definen con claridad los roles de esta cooperación cuando el país se posiciona del lado de la oferta como de la demanda⁹¹. Pero la política también reconoce que la gestión de este tipo de flujos no está exenta de dificultades y que se deben mejorar los procedimientos de coordinación, la división de responsabilidades y liderazgos y en la rendición de cuentas. Una perspectiva adicional es

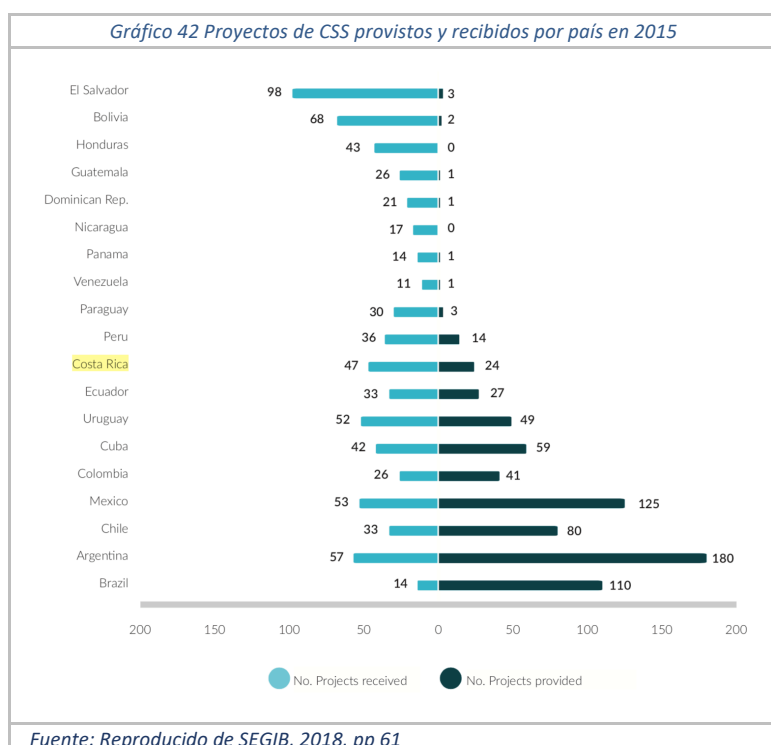
⁹⁰ La triangulación es un mecanismo de financiamiento para la cooperación técnica entre países en desarrollo, que consiste en la asociación de una fuente tradicional (sea bilateral o multilateral) y de un país en vías de desarrollo otorgante de cooperación horizontal, para concurrir conjuntamente en acciones de cooperación técnica a favor de un tercer país en desarrollo (Decreto Ejecutivo N° 35056-PLAN-RE, La Gaceta N° 34 del 18 febrero 2009).

⁹¹ Según el Glosario del doc. Cooperación Internacional en Costa Rica 2010-2015: Demandas de Costa Rica: Son aquellas solicitudes de cooperación para el desarrollo que las instituciones y entidades del país solicitan -mediante proyectos y/o acciones específicas- a los países, agencias bilaterales u organismos internacionales, dadas las necesidades, capacidades técnicas o recursos que el país requiere y no cuenta con ellos. Ofertas de Costa Rica: Son aquellas capacidades, habilidades, conocimientos, destrezas técnicas o tecnologías en diversos temas o áreas del desarrollo; que el país tiene como experiencias susceptibles de ser transferidas y que se someten a consideración de los países u organismos interesados.

que la justificación de este uso de los recursos ante la población es difícil cuando a nivel local aún existen carencias relevantes.



Fuente: MIDEPLAN 2016



Fuente: Reproducido de SEGIB, 2018, pp 61

173. Según los datos oficiales, el volumen de cooperación sur-sur ha sido muy limitado y está decreciendo. Los datos publicados en el informe de MIDEPLAN de 2016 muestran que entre 2009 y 2015 se presentaron a MIDEPLAN 363 proyectos de este tipo de los que 273 correspondieron a solicitudes de Cooperación Sur-Sur y 90 a proyectos de Triangulación. Los datos de MIDEPLAN se representan en el Gráfico 41 y muestran lo que parece ser una tendencia decreciente en la utilización de la CSS y una tendencia creciente en el uso de la triangulación. Sin embargo, no es posible establecer la credibilidad que pueden tener estos datos. Por ejemplo, según esta información,

en el año 2015 Costa Rica solamente tramitó 27 proyectos de este tipo. Sin embargo, los datos presentados en un estudio regional reciente realizado por la Secretaría, General Iberoamericana (SEGIB) resumido en el Gráfico 42 muestran que en ese mismo año el país declaró haber recibido un total de 47 proyectos de cooperación Sur Sur y aportó otros 24 proyectos de CSS a otros países⁹².

174. Sin embargo, los datos oficiales que muestran los estudios internacionales disponibles contradicen esa información y destacan a Costa Rica por su volumen como receptor de CSS y por el impacto generado por el uso de esta cooperación. Un estudio de la SEGIB destaca que más de un tercio de la CSS recibida por Costa Rica se destinó a fortalecer la capacidades económicas en agricultura (14.9%), industria (8.5%) y para energía y ciencia y tecnología (6.4%). También se registraron proyectos para fortalecer la capacidades institucionales en Salud (10.6%) y en otras instituciones del gobierno (10.6%). Se señala que para el área de agricultura se ha usado la CSS para fortalecer las capacidades específicas en el control y vigilancia epidemiológica, seguridad alimentaria y e integración en el comercio internacional. También se destaca su uso en salud: para mejorar el tratamiento de las enfermedades cardiovasculares, los trasplantes y el control del uso del tabaco.

⁹² Report on South-South Cooperation in Ibero-America 201, SEGIB, 2018

175. La precariedad de la información disponible para analizar este tipo de flujos permite indicar que el país aun tiene dificultades importantes para mejorar su gestión. La información disponible sobre estas modalidades de cooperación es todavía más limitada que la que se dispone para AOD y bastante menos confiable. A pesar de su importancia creciente para todos los países de renta media, en Costa Rica no se ha materializado un especial interés en mejorar el efecto que este tipo de cooperación podría tener. Los estudios realizados para una Estrategia de la Eficacia Cooperación proponen *continuar mejorando los sistemas de gestión (SIGECI, normativa), seguimiento y evaluación de los proyectos de cooperación (Norte-Sur, Sur-Sur y Triangular).*

176. Los principales socios internacionales en el caso de la cooperación Sur-Sur son de la región. En este tipo de financiamiento Colombia y México parecen ser los países con los que Costa Rica compartió la mayor cantidad de proyectos de CSS, tanto de demanda como de oferta. La participación de México el informe de MIDEPLAN destaca la gran importancia del financiamiento de proyectos que están afectando el desarrollo fronterizo Costa Rica-Panamá. Esta distribución coincide con los datos que ofrece la SEGIB que muestran que este país ha aportado 21 de los 47 proyectos de cooperación que Costa Rica ha recibido. Como donantes hacia Costa Rica, también destacan en importancia de Argentina, Uruguay (7), Chile (4) y Brasil (2). Los datos del Cuadro 9 muestran la suma de los proyectos de CSS que Costa Rica demandó entre 2009 y 2015 por país.

Cuadro 9 Proyectos de CSS demandados por Costa Rica según socios cooperantes entre 2009 y 2015

| Cooperación Sur-Sur, de Demanda de Costa Rica con: | Cantidad de proyectos gestionados y registrados en MIDEPLAN | Porcentaje de proyectos por país | Cantidad de proyectos ejecutados o en ejecución | Porcentaje de ejecución |
|--|---|----------------------------------|---|-------------------------|
| México | 65 | 27,5% | 37 | 57% |
| Colombia | 63 | 26,7% | 22 | 35% |
| Chile | 35 | 14,8% | 4 | 11% |
| Brasil | 25 | 10,6% | 1 | 4% |
| Argentina | 21 | 8,9% | 9 | 43% |
| Uruguay | 10 | 4,2% | 1 | 10% |
| Perú | 7 | 3,0% | 2 | 29% |
| Panamá | 4 | 1,7% | 0 | 0% |
| El Salvador | 2 | 0,8% | 0 | 0% |
| GEF | 1 | 0,4% | 1 | 100% |
| Cuba | 1 | 0,4% | 0 | 0% |
| Turquía | 1 | 0,4% | 0 | 0% |
| Ecuador | 1 | 0,4% | 0 | 0% |
| Total | 236 | | 77 | |

Fuente: reproducido de MIDEPLAN 2016, pp. 24

177. Con relación a la cooperación triangular. En el periodo 2009-2015; MIDEPLAN reportó la realización de un total de 89 proyectos bajo este tipo de financiamiento, de los cuales 83 correspondieron a proyectos de Oferta donde Costa Rica asiste a otros países con financiamiento de fuentes internacionales. Este tipo de modalidad se realizó principalmente a través de la implementación de los Programas de Triangulación (subvenciones o asignaciones presupuestarias bilaterales) suscritos con los Gobiernos de España y Alemania. Las restantes seis iniciativas,

corresponden a demandas específicas de Costa Rica. Una parte importante de las áreas de cooperación financiadas con esta modalidad se centran en el área de ambiente y cambio climático, donde el país ha implementado reformas que son consideradas pioneras a nivel mundial.

Marco Institucional y de Políticas

178. La gestión de la AOD se rige por un régimen normativo fragmentado que se caracteriza por la debilidad institucional del estado para obtener el mejor uso posible de este flujo. El marco jurídico que rige la AOD propone un sistema de co-responsabilidad entre diferentes organismos del Estado en la gestión de la AOD. Con este arreglo se procura asegurar la alineación de la AOD con las prioridades nacionales, la coherencia de su uso con la política exterior del país y la gestión de las finanzas públicas. La normativa ha ido evolucionando para tratar de corregir las debilidades institucionales que fueron apareciendo durante el camino para realizar una buena gestión de este flujo. La búsqueda de soluciones se ha enfocado principalmente en asegurar la buena coordinación entre el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) el Ministerio de Hacienda (MdH) y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC), y se han realizado las siguientes mejoras:

- *La ley de Planificación Nacional de 1974*, establecía que el MIDEPLAN es la autoridad rectora de todo el Sistema de Cooperación Internacional, en coordinación estrecha con el MREC. A MIDEPLAN se le

daba el mandato de “formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo”, mientras que el MREC era responsable de “asegurar la congruencia de las solicitudes de cooperación internacional con la política exterior del país, y de presentar las solicitudes a los gobiernos y organismos internacionales correspondientes”⁹³.

- *El Reglamento del Art 11 de la Ley de Planificación Nacional de 2008* reconoce que este arreglo institucional no estaba funcionando correctamente⁹⁴ y establece la creación de un *Consejo Técnico de la Cooperación Internacional*, con el propósito de lograr una acción más coordinada entre MIDEPLAN y el MREC. La norma también define el liderazgo del Ministerio de Hacienda en la gestión de la deuda externa y por lo tanto, en la definición y asignación de los préstamos concesionales que también se consideran como AOD.
- *El Decreto Ejecutivo 41187 MIDEPLAN* recientemente aprobado por el gobierno⁹⁵ reconoce que todavía es necesario mejorar la calidad de la gestión de este flujo y resolver las debilidades del Consejo Técnico de la CI. Para esos efectos propone la creación de un *Consejo Presidencial de Cooperación Internacional, Política Exterior y Negocios Internacionales* que actuará con el mismo fundamento del Consejo Técnico de la CI pero que ahora estará integrado por el MREC, MIDEPLAN y los Ministerios de Hacienda y de Comercio Exterior.

179. Las políticas existentes establecen un marco de prioridades muy genéricas para orientar la gestión de la AOD. La orientación estratégica de la gestión de este tipo de recursos está definida por la *Política de Cooperación Internacional, Costa Rica, 2014-2022 (POLCI)*, que fuera elaborada en conjunto por MIDEPLAN y el MREC. La POLCI define grandes líneas de prioridad para orientar el uso de la cooperación internacional y el posicionamiento del país como donante y receptor de ODA, con un análisis FODA de sus capacidades. Las prioridades para la asignación de la AOD se definen según cuatro ejes de desarrollo: (i) Seguridad Ciudadana, (ii) Ambiente y Ordenamiento Territorial, (iii) Competitividad e Innovación y (iv) Desarrollo Social. Para su definición se tomaron en cuenta los planes nacionales de desarrollo de los tres gobiernos anteriores. La Política fue oficializada mediante el Decreto Ejecutivo 39236-PLAN-RE, de 3 de agosto de 2015. La POLCI también establece lineamientos para la gestión de la Cooperación Sur-Sur (CSS) y la Cooperación Triangular (CT).

180. Con la poca información disponible, es difícil analizar el impacto que tiene la gestión de este flujo. Como se indicó antes, el gobierno no publica informes regulares que hagan una evaluación del impacto del uso de este tipo de financiamiento con respecto a las variables habitualmente reportadas⁹⁶. Generalmente los gobiernos llevan un seguimiento de los resultados de esta gestión controlando las variables que en cada caso se consideren como más pertinentes. En el caso de Costa Rica parecería importante poder tener un mejor seguimiento de las siguientes:

- Si la AOD está correctamente alineada con las prioridades nacionales y se enfoca en resultados del PND claramente priorizados por el gobierno nacional,
- Si la predictibilidad de la AOD permite la planificación de intervenciones de mediano plazo que generen el impacto deseado;
- Si su uso es consistente con el objetivo de crear capacidades estratégicas y la generación programada y sustentable de capacidad nacional o se usa para sustituir carencias puntuales;
- El grado de coordinación entre las actividades financiadas por los donantes y si existen duplicaciones de esfuerzos;
- Si la AOD usa debidamente los sistemas nacionales y evita la creación de sistemas paralelos de gestión;

⁹³ Art 11 de la Ley de Planificación Nacional 5525 de 2 de mayo de 1974

⁹⁴ Considerando I del Reglamento: *lo cierto es que ha prevaecido una notable debilidad del Estado costarricense para hacer frente, de una manera ordenada, ágil y sistemática, a los retos de la Cooperación Internacional*

⁹⁵ DECRETO N° 41187-MP-MIDEPLAN

⁹⁶ Como por ejemplo, los indicadores monitorizados en la agenda de Efectividad de la Ayuda que comenzó con la Declaración de París de 2005 y continuó con las posteriores definiciones como el marco de monitorización definido a partir de la declaración de Busan de 2011

- El grado de impacto de la AOD sobre la mejora de la calidad de la gestión pública;
- La alineación de los objetivos de la AOD con las prioridades nacionales cuando esta es canalizada por instituciones que están por fuera del estado

181. Sin embargo, existen áreas temáticas que han recibido inversiones significativas de AOD, y donde son notorias las debilidades de capacidad y la dependencia de la cooperación internacional. Técnicamente hablando Costa Rica está muy lejos de ser un país dependiente de la ADO. Esta denominación se suele aplicar a los países donde la AOD supera el 10% del PBI y en el país apenas pasa del 0.90% del PBI. Sin embargo, existen casos visibles donde es llamativo constatar que después de haber recibido apoyo significativo y continuado, la calidad de la gestión pública continúa siendo insuficiente y altamente dependiente de la cooperación técnica internacional. El caso que se analiza a continuación en la *Sección 4.3.4 Financiamiento Ambiental y del Cambio Climático* es un buen ejemplo de esta situación, pero existen otras áreas que también son de prioridad donde también se aprecian situaciones similares⁹⁷. Esto puede dar una pauta de que tal vez sería conveniente revisar si el tipo de gestión que se está dando al recurso sirve para fortalecer la capacidad nacional y si el *value for money* de la inversión obtenida con estos fondos es el más adecuado.

182. Los diagnósticos existentes sobre el funcionamiento de la gestión de la cooperación internacional identificaron varios aspectos concretos que pueden ser mejorados. Un estudio reciente de asesoría estratégica para el gobierno de Costa Rica sobre la eficacia de la cooperación para el desarrollo⁹⁸ plantea varias áreas para mejorar la gestión de estos flujos de financiamiento, como por ejemplo:

- *Implementación de la POLCI.* A pesar de ser un marco estratégico orientador para la AOD, la CSS y la cooperación triangular, la política no cuenta con un plan operativo que permita priorizar los proyectos de cooperación
- *Puntos Focales.* La posición (generalmente no ejecutiva) de los puntos focales para la Cooperación Internacional en las diferentes instituciones sectoriales no facilita la función que necesita el gobierno para trabajar por la eficacia y actuar en forma coordinada
- *Armonización de Cooperantes.* A pesar de los cambios prometidos desde la Declaración de París en 2005, cada cooperante mantiene sus propios procedimientos para la formulación, aprobación, implementación y evaluación de proyectos y programas, los que no siempre se adaptan a la institucionalidad costarricense
- *Gestión por Resultados.* El sistema de planificación y de gestión del gasto público en Costa Rica (analizado en el Cap. 3), ofrece instrumentos débiles para orientar la gestión hacia resultados y ofrecer sistemas adecuados de control y rendición de cuentas por parte del Poder Ejecutivo, y en particular de los Ministerios que utilizan estos fondos
- *Seguimiento de Proyectos y Programas.* Los sistemas presupuestales obstaculizan la trazabilidad en el presupuesto como fondos de cooperación internacional es difícil

Próximos Pasos: Áreas que necesitan de mayor atención

183. La AOD no reembolsable puede tener un efecto multiplicador y de alto impacto en Costa Rica, pero para conseguirlo el gobierno tiene que modificar algunos aspectos de su estrategia actual. La oferta para que Costa Rica pueda financiar en forma no reembolsable el acceso a asistencia técnica va a seguir decreciendo en el futuro. Además, como la capacidad del estado de contraer más préstamos será muy limitada, también se reducirá el acceso a las cooperaciones técnicas no reembolsables que se solían otorgar asociadas con los préstamos. Por lo tanto, los pocos fondos disponibles de este tipo de financiamiento tienen que ser utilizados en forma muy estratégica por el gobierno. Por lo analizado en

⁹⁷ P.ej. la planificación y gestión de la infraestructura (PIM en Inglés) o el desarrollo de sistemas de cofinanciamiento público/privado

⁹⁸ *Estrategia Nacional para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo*, Informe de asesoría estratégica al gobierno de CR (al MREC, MIDEPLAN y Mdh) financiada por el PNUD. Versión borrador de Febrero de 2018 basado en trabajos de Lázaro y Blasco (2017)

diferentes partes de la EFD, parecen surgir dos caminos relativamente claros para orientar la futura orientación estratégica de la AOD:

- *Para desarrollar capacidades críticas de gestión del Estado.* La EFD muestra que para mejorar la eficiencia de la gestión del estado y también para la gestión de varios de los flujos de financiamiento que se analizan en este informe, será necesario mejorar la capacidad técnica y de gestión de ministerios y otras agencias gubernamentales. Este destino para el uso de la AOD (como por ejemplo para reducir la evasión fiscal o para controlar la facturación adulterada del comercio internacional) puede tener un gran impacto inmediato sobre las finanzas públicas. Por lo tanto, el poder multiplicador de los recursos de la AOD usados de este modo podría ser mucho mayor a lo que establece la POLCI.
- *Para fomentar el desarrollo de APPDs, promover mecanismos de blended finance y para incubar el “ecosistema” para el Impact Investment.* El estado podría usar la AOD no reembolsable para utilizar mejor los sistemas de financiamiento mixto (blended finance) y para incubar el ecosistema de Impact Investment que se analiza en la Sección 5.2. Eso permitiría al mismo tiempo aumentar la participación del financiamiento privado y reducir costos del estado en áreas críticas como por ejemplo, educación, salud y reducción de la pobreza. Es habitual usar fondos de AOD para subsidiar y catalizar las primeras experiencias demostrativas que luego generan prácticas habituales. Por ejemplo, para aportar garantías que reduzcan el riesgo de los inversores privados para los Bonos de Impacto Social o de Desarrollo y así incubar el crecimiento de un mercado de inversores. Este uso también tiene efectos multiplicadores muy importantes y potencia el impacto de los fondos disponibles.

184. Se visualizan ventajas y economías de escala de adoptar un sistema común que agrupe la gestión de la AOD, con otras fuentes de financiamiento. Si se adoptaran estas orientaciones estratégicas, se puede pensar en enfocar la mejora de la gestión general de la AOD para utilizar mejor las fuentes públicas y privadas de financiamiento climático. También hay oportunidades y economías de escala si se logra una integración estratégica de las políticas de AOD con la gestión de fondos de las ONGs internacionales y la inversión de Responsabilidad Social Empresarial. Como se verá más adelante en Costa Rica las donaciones de ONGs deberían tener un piso del orden del 50% de la AOD. La expansión de este flujo demandará una “venta externa” muy proactiva del país como destino que se asemeja a la que se realiza para fomentar el comercio exterior y que se podrían beneficiar con una intervención sincronizada y bien planificada del MREC en varios espacios. En la mayoría de los casos, ese financiamiento también podría estar enfocado con el tema del cambio climático, especialmente si el país decide adoptar lo que propone el Plan nacional de Descarbonización. Con este marco se podría intentar aumentar muy significativamente el acceso a AOD, a donaciones de ONGs internacionales y también a un nuevo tipos de inversión extranjera directa. Pero esto demandará estrategias claras y una implementación muy consistente que por ahora es un problema a resolver.

185. La experiencia internacional muestra que la búsqueda de soluciones institucionales eficaces para mejorar la gestión de la AOD y la CSS y Triangular podrá requerir todavía de mayor desarrollo conceptual. La dificultad para encontrar un sistema que permita armonizar y equilibrar el rol de MIDEPLAN, del MREC y del MdH no es exclusiva de Costa Rica y de hecho, se repite en la mayoría de los países de la región. Soluciones similares se usaron en Honduras, Nicaragua y Guatemala y produjeron resultados muy parecidos. La búsqueda de una “administración por consejo” para armonizar los mandatos desconcentrados de Planificación, Hacienda y Relaciones Exteriores requiere de una mediación política de alto nivel que puede ser muy intensiva. En el caso de Costa Rica este esfuerzo tal vez no se condice con el uso estratégico que se le da hoy a este flujo. La experiencia recogida por las EFD en Asia-Pacífico y África muestran que los países están adoptando soluciones institucionales bastante radicales que procuran agregar pragmatismo y eficacia para mejorar la gestión de la AOD y la CSS. Estas soluciones también están vinculadas con los procesos de mejora de la integración entre planificación y finanzas mencionadas en el Capítulo 3.

186. Para apoyar las necesidades futuras de gestión del uso de estos flujos, será necesario ampliar la capacidad de los sistemas de información y disponer de sistemas más precisos y confiables. Si se

resolvieran los problemas de integridad y de actualización de datos de del SIGECI, todavía sería necesario considerar otras mejoras para hacer que este tipo de información sea útil para la gestión futura de estos fondos. Si se busca aumentar su poder multiplicador, en el futuro estos recursos deberán ser administrados con una gestión estratégica e inteligente. Esa buena gestión demandará un tipo de información y de conocimiento mucho más preciso que el que dispone el gobierno actualmente, como por ejemplo:

- **Integración de Información.** El SIGECI se puede ampliar para contener toda la información de lo que financian las ONGs nacionales e internacionales en el país, además de integrar la información de lo que ocurre con los fondos de CSS y triangular
- **Alineación con Prioridades.** El gobierno necesitará conocer las formas de alinear estos fondos con prioridades bastante específicas y que demandarán información que trasciende a los “títulos genéricos” El tipo de información que se dispone hoy debería poder consolidar el volumen recibido con las áreas que el gobierno defina como prioritarias
- **Desarrollo de Capacidad.** En la gestión futura de estos fondos será necesario establecer una relación más directa entre el uso de estos flujos de financiamiento y el desarrollo de la capacidad de ministerios y otras agencias gubernamentales. Este desarrollo del sistema de información tiene que ampliarse para poder incluir indicadores de desarrollo de capacidad
- **Calidad de la Ejecución.** El sistema debería poder apoyar el proceso de gestión ex ante y presupuestal dando información sobre la calidad de la gestión de estos flujos, permitiendo analizar los montos devengados y efectivamente utilizados por agencia ejecutora, áreas de prioridad, etc. Idealmente esta información debería estar disponible para complementar la toma de decisiones de la asignación de recursos presupuestales
- **Demanda Insatisfecha.** Sería útil para el gobierno poder conocer y desagregar el volumen de cooperación técnica solicitada y no concedida, para poder evaluar mejor el costo de oportunidad que le puede generar al gobierno esa falta de financiamiento.
- **Disponibles y no utilizados.** Se podría agregar análisis de prospección que podría ser realizado por el MREC y otros ministerios de línea con los donantes. Eso le debería permitir al gobierno poder hacer estimaciones generales sobre la disponibilidad declarada de estos fondos y fijar metas. También permitiría medir mejor la distancia entre esa disponibilidad y lo que se accede en realidad. Esto parece ser bastante evidente en el caso de los fondos relacionados con el cambio climático y otras áreas relacionadas con el desarrollo sostenible

4.3.4 Financiamiento Ambiental y del Cambio Climático

187. Costa Rica ha desarrollado una cultura proactiva en referencia al desarrollo sostenible y el cambio climático que coloca al país en posiciones de liderazgo a nivel mundial. El país cuenta con una experiencia en el campo de la protección a la biodiversidad durante los últimos 50 años. Ha sido un país pionero en la generación de una amplia zona de protección de la biodiversidad con una cobertura de parques nacionales, refugios de vida silvestre y zonas protegidas cercana al 25 % de su territorio. Costa Rica cuenta además con amplias áreas que han sido reforestadas en programas de incentivos al sector privado, lo que permitió que la cobertura forestal pasara del 21 % en 1986 a 52 % en 2013⁹⁹, revirtiendo la tendencia que traía el país.

188. Este liderazgo le confiere un posicionamiento global privilegiado que le permitiría construir ventajas competitivas significativas para consolidar su desarrollo futuro. Los resultados de este trabajo ya están a la vista: una buena parte del turismo que recibe el país está relacionado con el disfrute de la naturaleza, la biodiversidad y el turismo de aventura sostenible. De esta forma, el país ha podido posicionar su participación en este mercado y atraer a un nivel relativamente alto de turismo que valora ese tipo de actividades. Esta podría ser la base estratégica para planificar el desarrollo futuro

⁹⁹ OCDE (2013), OECD Investment Policy Reviews: Costa Rica 2013, OCDE.

del país y extenderse a otro tipo de actividades, como por ejemplo el desarrollo agrícola y exportador y la promoción de la inversión extranjera directa y la innovación.

189. Este es uno de los mejores perfiles que el país podría adoptar para construir su nuevo modelo de desarrollo de largo plazo. La agenda de entrada a la OCDE colocaría al país en una senda que seguramente le llevará a progresar evitando caer en la trampa de la renta media. Pero esta opción no conduce a posicionar estratégicamente al país en el contexto de las otras naciones. Sin embargo, el perfil propuesto por la NDC en 2015 (*convertir al país en un laboratorio a escala nacional en el proceso de descarbonización profunda de la economía mundial*) y materializado en el Plan de Descarbonización 2018-2050 (PNdD) propuesto en 2019 definiría un posicionamiento estratégico del país en el contexto global. Este enfoque, complementario al anterior, ofrece un marco estratégico que propone transformaciones ambiciosas, y de gran escala y que permite aspirar a cambios significativos de los niveles actuales de inversión extranjera directa y de financiamiento privado.

190. Para ser viable, este tipo de planificación debe ser acompañada con medidas igualmente innovadoras que articulen el financiamiento público y privado. El mayor desafío de este enfoque estratégico es cultural, ya que el Plan aspira a pensar “en grande” y propone una visión y metas de progreso que pueden parecer muy ambiciosas (como por ejemplo que el 70% de los buses y taxis sean de emisión cero para 2035) pero que son realizables. Las propuestas del Plan son posibles de realizar y de financiar en esos plazos -incluso tomando en cuenta la coyuntura económica actual- pero su realización va a demandar acciones de financiamiento igualmente radicales e innovadoras y grandes cambios en el estilo de gestión. Entre otras cosas, estas acciones demandarán otro cambio cultural: empezar a pensar en forma estratégica e integrada la gestión del financiamiento público con la del privado. Esto supone hacer algo muy diferente a lo que planteaba la formulación tradicional de objetivos que eran pensados con la limitante del “techo presupuestal” que se calcula proyectando la realidad del pasado hacia el futuro.

El Marco Institucional y de Políticas para la Gestión del Financiamiento Climático

191. Hasta ahora, las prioridades estratégicas nacionales en este campo han marcado metas ambiciosas, que no siempre se han cumplido. Las dificultades para la planificación, financiamiento e implementación del desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático en Costa Rica han sido analizadas en la Sección 3.1 y fueron usadas como un ejemplo para resaltar las debilidades de los sistemas nacional de planificación y de financiamiento público con respecto a todas las políticas transversales. El Recuadro 2 de ese Capítulo analiza las desconexiones históricas entre las metas y los compromisos internacionales sobre cambio climático asumidos por Costa Rica con la realidad del financiamiento nacional y los grandes desafíos para asegurar una implementación consistente de este tipo de estrategias. El Informe de Diagnóstico y Avance del Plan de Acción de la ENCC abunda en ejemplos (transporte, energía, agricultura), donde el financiamiento fue la principal barrera.¹⁰⁰

192. Las dificultades para la gestión del financiamiento en este campo son un reflejo de una situación más general. Las limitaciones para el financiamiento y la implementación de estrategias transversales son estructurales y deben ser analizadas con más profundidad. Hasta la formulación de este PNDIP 2019-2022, los PND se formulaban temáticamente siguiendo el mapa de las instituciones existentes y no necesariamente el de los grandes objetivos. Esto dificultaba la coherencia del financiamiento presupuestario de las prioridades transversales que no depende de un solo ministerio. Los informes disponibles describen en forma bastante elocuente el tipo de situaciones de coordinación que se presentaban y que deben todavía corregirse:

“Hay una incapacidad del Estado de introducir formalmente el tema de cambio climático no solo dentro del PND, sino sobre todo en los planes de actuación e inversión de las distintas instituciones. El cambio climático, en este contexto, se asocia institucionalmente a la gestión exclusiva del MINAE y de las actuaciones internacionales del país. En el sector transporte, las barreras políticas incluyen igualmente una abierta incapacidad institucional de negociación con los concesiones y su

¹⁰⁰ El informe plantea que: “uno de los desafíos más difíciles que debe enfrentar el Plan de Acción es conseguir el financiamiento para ejecutar las actividades previstas...” Informe de Diagnóstico y Avance del Plan de Acción de la ENCC, MINAE, DNCC 2012

agrupación, dentro del esquema de sectorización. Esta incapacidad genera el hecho de que habiendo pasado dos periodos de renovación de concesiones, no se hayan entablado procesos integrales de negociación de largo plazo para la sectorización. Igualmente también ha existido una barrera política importante en relación con asumir responsabilidades de forma integrada o coordinada entre el MOPT y el MINAE¹⁰¹”

193. Va a ser necesario diseñar una solución institucional igualmente innovadora para poder implementar el Plan de Descarbonización. El país todavía no ha encontrado un sistema efectivo para gestionar su desarrollo ambiental. En la práctica, es imposible que un ministerio de línea como el MINAE pueda ejercer la responsabilidad de coordinar la vasta planificación intersectorial de corto, mediano y largo plazo que será necesaria para implementar este plan ni para influir en la asignación de recursos presupuestales a los diferentes organismos públicos. Estas responsabilidades las tienen -pero en forma fragmentada- tanto el MdH y el MIDEPLAN. Sin embargo sus ámbitos de competencia también son insuficientes, especialmente para incentivar y movilizar la gran cantidad de inversión privada que será necesaria tanto para implementar las acciones del plan como para proveer los mecanismos para asegurar su financiamiento. Para ilustrar el tipo de limitaciones que tendría el MINAE para liderar estas políticas, la meta mencionada antes como ejemplo plantea las siguientes situaciones estratégicas que deben ser atendidas y ejecutadas coordinadamente:

- *La reconversión del sistema tributario a largo plazo.* Si para el 2050 todos los buses y taxis van a ser de emisión cero (y además solamente se venderán vehículos de emisión cero), se agotará la principal fuente de financiamiento de FONAFIFO (el impuesto a los combustibles) que debería ser sustituida por otras fuentes para poder seguir ofreciendo y extender el pago por servicios ambientales que demandarán otras partes del mismo plan. Si se toman en cuenta lo que plantean otras metas del plan, se puede concluir que es necesario un rediseño informado del sistema tributario en su conjunto. Esto demanda una planificación cuidadosa de esta reforma estructural, que bien puede llevar un horizonte temporal similar al que propone el propio plan (2035-2050).
- *Re-planificación estratégica de instituciones clave.* Si todos los buses y taxis van a ser de emisión cero, las metas del Plan Nacional de Energía 2015-2030 y del Plan Nacional de Transportes 2011-2035 deben ser reformuladas y finalmente integradas en forma coherente entre sí. La proyección de demanda de GW del PNE fue hecha sin considerar la demanda adicional que proponen las metas de la descarbonización. Además, se debería revisar la participación privada en la generación de energías renovables ya que el PNE asumía que casi toda la generación futura se debía financiar con inversión pública, lo que -incluso sin estas nuevas metas- se sabe que no será posible. Otras instituciones como el IFAM tendrán que cambiar su foco y planificación para asegurar la dinámica y el financiamiento que será necesario para la implementación de esta meta a nivel municipal.
- *Rediseño institucional.* Solo la meta de este ejemplo obliga a planificar en forma ordenada el rediseño institucional y un nuevo plan de negocios para instituciones como RECOPE y el ICE. Por una parte, RECOPE deberá abandonar gradualmente el negocio de refinación y distribución de combustibles fósiles, para sustituirlo por la distribución de otros combustibles (hidrógeno), de los puntos de carga para vehículos eléctricos u otras funciones. Del mismo modo, el modelo de negocios del ICE deberá cambiar significativamente si se decide liberar el mercado de la inversión privada en generación renovable a nivel nacional y municipal.

194. La solución propuesta por el PNDIP transfiere una parte significativa de la responsabilidad de la gestión de las políticas transversales al ámbito de la Presidencia de la Republica. El PNDIP introduce una solución (la definición de Áreas Estratégicas de Coordinación Presidencial), que tal vez permita resolver estos problemas. El sistema depende, casi exclusivamente de la calidad de la gestión que realice la Presidencia de la Republica para liderar en los procesos de planificación, financiamiento y para monitorizar la ejecución de estas políticas. Es probable que este formato se deba complementar con el desarrollo de soluciones sistémicas y de herramientas prácticas que faciliten la coherencia para

¹⁰¹ Ibid pp40 Principales desafíos en el Sector Transporte

el financiamiento y la implementación todas las políticas transversales. Tal vez se puede usar el propio Plan de Descarbonización como un “laboratorio” de buenas políticas integradas.

195. El diseño de esta solución también demandará la introducción de mecanismos de diálogo con varios actores del sector privado que puedan ser gestionados con éxito por el sector público. Uno de los mayores retos que tiene por delante la implementación del Plan es la necesidad de ofrecer soluciones para generar un diálogo estratégico con una amplia gama de actores del sector privado para alentar su participación. Para esto será necesario diseñar instancias de coordinación que sean prácticas y efectivas. El arreglo institucional que se propuso para la implementación de la NDC es bastante complejo y no parece asegurar que podrá resolver los problemas del pasado para asegurar una ejecución coordinada del sector público ni para resolver este otro desafío adicional. La NDC propone las siguientes instancias de coordinación:

- *Un Consejo Interministerial de Cambio Climático* que permitirá definir, discutir y dar seguimiento intersectorial a las políticas de cambio climático.
- *Mecanismos ad hoc de coordinación operacional*, tales como comisiones mixtas temáticas (agropecuaria y forestal, transporte y energía) que coordinarán las agendas intersectoriales de implementación de la estrategia nacional de cambio climático.
- *La Dirección de Cambio Climático (DCC)* coordinará la implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y supervisará la definición de normas técnicas, en estrecha coordinación con otras direcciones sectoriales e instituciones del MINAE.
- *Un Consejo Científico de Cambio Climático* será formado para asesorar y guiar el Consejo Sectorial de Ambiente, en particular al Ministro rector del sector. Este Consejo estará compuesto por académicos y expertos nacionales e internacionales, así como funcionarios del Instituto Meteorológico Nacional (IMN), del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y del Centro Nacional de Información geo-Ambiental (CENIGA).
- *Un Consejo Consultivo Ciudadano de Cambio Climático* que permitirá construir un espacio permanente de diálogo ciudadano sobre este fenómeno, con participación del sector privado, sociedad civil organizada y academia, para dar continuidad a los temas y ejes de trabajo que emergieron de las consultas sectoriales de cambio climático

Evolución del Financiamiento Relacionado con el Cambio Climático

196. El país todavía no ha desarrollado la capacidad para hacer el seguimiento del gasto público climático, ni para estimar los costos futuros de sus objetivos y programas. Hasta ahora, el avance realizado se ha impulsado por “actos de fe” donde el voluntarismo terminó sobrepasando a la racionalidad. Las grandes estrategias nacionales no han tenido la base técnica necesaria para estimar la inversión pública pretendida y además han minimizado el rol y el volumen que debería tener la inversión privada. En algunas áreas críticas para este desarrollo proliferan los planes y propuestas inconexas que no apuntan a conseguir los mismos objetivos o resultados. El trabajo que queda por delante demandará de un reforzamiento significativo de las capacidades técnicas tanto del Ministerio de Hacienda, como de MIDEPLAN, pero especialmente en el MINAE.

197. La falta de información sobre este tipo de financiamiento limita la capacidad del gobierno para hacer una buena gestión presupuestal de los flujos públicos. En este campo, el gobierno no dispone de información técnica de calidad para informar la toma de decisiones políticas. Por una parte, no es posible determinar con algún grado de credibilidad en qué medida el gasto público actual -ya sea recurrente o de inversión- está relacionado con el cambio climático. Por las debilidades del presupuesto público ya analizadas y otras causas, se está todavía lejos de poder introducir un sistema de etiquetado y puntaje del financiamiento del cambio climático en el presupuesto nacional. Adicionalmente, los estudios disponibles señalan que la información sobre la AOD en este campo tampoco está a la altura de las necesidades estratégicas que el país tiene en este campo¹⁰². Como paliativo, el gobierno está

¹⁰² Monitoreo de Financiamiento Climático Internacional en Costa Rica. Proyecto Acción Clima II GIZ 2018

intentando avanzar en desarrollo de un CPEIR (*Climate Public Expenditure and Institutional Review*), lo que le permitirá tener una fotografía de la situación actual y trazar una línea de base para proyectar un mayor avance en el campo y direccionar los recursos.

198. La información que se presenta a continuación es anecdótica, no sistemática y no siempre se origina en fuentes oficiales del gobierno. La falta de información es un indicador de la calidad de la gestión de estos fondos de parte del estado. La información que se dispone es bastante dispersa y de calidad muy variada. Por lo general los pocos datos que se pudieron conseguir están relacionados con informes de proyectos o iniciativas puntuales financiadas por diferentes instancias de cooperación internacional. Estas no siempre se realizaron usando criterios ni bases de datos compatibles para definir las mismas situaciones. A continuación se reproducen algunos de los resultados para dar una idea del potencial de estos flujos y de la calidad de la información disponible para gestionarlos.

Cuadro 10 Proyectos nacionales activos, diciembre 2016

| 1.Nombre de Proyecto | 7. Monto Asignado \$USD | 8.Presupuesto Ejecutado en el año 2016 | 9.Agencia Administradora |
|--|----------------------------|---|--|
| Fondo de Adaptación | \$9.970.000,00 | \$1.391.585,00 | Fondo de Adaptación UNFCCC - Fundecooperación |
| Canje de Deuda Costa Rica España | | | |
| "Fortalecimiento de capacidades técnicas para el direccionamiento estratégico de la DCC" | \$583.720,00 | \$17.290,00 | Gobierno de España - INBIO |
| Programa: creación de capacidades bajas en carbono (Low Emission Capacity Building Program)(LECB-P Fase I | \$933.000,00 | \$0,00 | PNUD |
| Facilitando la implementación y la preparación para la mitigación de emisiones Facilitating implementation and readiness for mitigation (FIRM). Nombre en DCI Support for Nationally Appropriate Mitigation Actions in Developing Countries. | \$300.000,00 | \$19.784,00 | DTU ONU Ambiente - Fundecooperación |
| NAMA Café BID-FOMIN Fortalecimiento de la Competitividad y Desempeño Bajo Carbono del Sector Café en Costa Rica | \$1.274.438,00 | \$214.298,00 | BID FOMIN - Fundecooperación |
| Programa de Movilidad Urbana para San José. / Sustainable urban mobility program for San José, Costa Rica | \$1.782.257,00 | \$723.518,61 | BID |
| Determinación de las Contribuciones Nacionales Fase I (UPA 1) | \$150.000,00 | 0 | Banco Mundial |
| NAMA Café NAMA-Facility Fortalecimiento de la Competitividad y Desempeño Bajo Carbono del Sector Café en Costa Rica | \$7.906.500,00 | \$1.334.124,58 | GIZ - proyecto NSP NAMA Café |
| Acción Clima Fase II Programa de desarrollo bajo en emisiones (Niedrigemissionsland-NEL) "Fomento de la estrategia de neutralidad climática de costa rica como modelo de desarrollo bajo en emisiones" | \$4.743.900,00 | \$670.000,00 | GIZ - proyecto ACCIÓN Clima II |
| Apoyo al Programa Nacional de Cambio Climático en Costa Rica. Mejora de la capacidad de mitigación y adaptación de Costa Rica | \$840.385,00 | \$310.860,23 | AECID-FUNDEVI |
| Alianza para preparación al mercado (Partnership for Market Readiness) PMR Fase II Project ID: P129352 | \$3.000.000,00 | | Banco Mundial |
| EC-LED5 Fase II (GANADERÍA) | \$1.152.269,00 | \$624.463,92 | USAID CAFTA-DR -USDA -CATE |
| EC-LED5 Fase II (TRANSPORTE) | \$250.000,00 | \$186.332,24 | USAID CAFTA-DR -EPA-ONU Ambiente |
| Subtotal Proyectos Nacionales | \$32.886.469,00 | \$4.554.439,97 | |

Fuente: Dirección de Cambio Climático (DCC)

199. Existen estimaciones puntuales sobre la recaudación, pero se sabe muy poco sobre el uso que se da a los recursos públicos y sobre sus resultados. Como se informó en la Sección 4.3.1, el estudio de la OCDE estimó que en 2014 la generación de recursos generados por el estado en Costa Rica fue relativamente alta, ya que se recaudó el 2.2% del PIB por tributos relacionados con temas ambientales ¹⁰³. Por los problemas analizados en el Capítulo 3, es muy difícil hacer un seguimiento del destino de esos recursos y monitorizar los resultados que se consiguieron con esa recaudación. Como no se ha establecido en ninguna norma que el total o una parte del monto recaudado por estos impuestos se destine a acciones de tipo ambiental o similares, esto hace más difuso su efecto. Para resolver esa situación, lo más deseable sería mejorar la trazabilidad del gasto público en vez

de insistir con resolver esta situación indexando la recaudación hacia un ente o un fin específico.

200. La información sobre AOD requiere de procesamiento manual para poder tener estimaciones de que parte de este financiamiento corresponde a este rubro. El Cuadro 10 muestra los datos que actualmente genera la DCC y según estos, se encuentran en ejecución doce proyectos nacionales financiados con recursos no reembolsables por un monto cercano a los USD 33 millones en total¹⁰⁴. Dichas cifras se encuentran en revisión por cuanto en la actualidad se está trabajando en una metodología de registro para este tipo de financiamiento acorde con las prácticas internacionales. Una vez terminada esa tarea, la DCC planea construir una línea de base que -usando los criterios acordados- alimentará en adelante y en automático al módulo de finanzas climáticas del Sistema Nacional de Métrica en Cambio Climático (SINAMECC). La DCC también cuenta con un registro provisional de proyectos regionales internacionales, pero su monitoreo es una tarea compleja por la forma en como

¹⁰³ Análisis de la política fiscal de la OCDE: Costa Rica 2017 - © OCDE 2017

¹⁰⁴ Se clasifican como proyectos Nacionales aquellos proyectos que se ejecutan solo en territorio costarricense y se diferencian de proyectos regionales internacionales en que los segundos se ejecutan en uno o más países adicionales a Costa Rica.

los cooperantes ejecutan los proyectos regionales y reportan sobre sus resultados. Muchas veces la ejecución se realiza a través de agencias intermediarias que realizan procesos varios como capacitaciones regionales, talleres regionales y publicaciones regionales, en donde se diluyen los aportes específicos al país. Aunque se conoce de varios proyectos de este tipo, la DCC únicamente tiene información con algún grado de profundidad sobre tres proyectos listados en el Cuadro 11.¹⁰⁵

| Nombre de Proyecto | Monto Asignado \$USD | Presupuesto Ejecutado en el año 2016 | Agencia Administradora |
|---|----------------------|--------------------------------------|---|
| Reglas de contabilidad climática para el logro de las metas de mitigación en países no-Anexo I (México-Colombia-Costa Rica) | \$492.910,63 | Sin dato | GIZ Regional Costa Rica-Colombia-México |
| Apoyo al Programa de Cooperación Triangular Costa Rica-España-América Latina y el Caribe en Medio Ambiente y Cambio Climático | \$250.000,00 | Sin dato | AECID-FUNDEVI |
| Intercambio de conocimientos sobre el diseño de presupuesto e inversión pública considerando el cambio climático (Costa Rica - Perú - Alemania) | \$167.041,00 | Sin dato | GIZ Regional Costa Rica-Perú-Alemania |
| Subtotal Proyectos Internacionales | \$909.951,63 | | |

Fuente: Dirección de Cambio Climático (DCC)

201. El trabajo realizado para formular la Estrategia Nacional de la Biodiversidad 2016-2025 consiguió estimar una parte de la inversión recurrente que se hace a través del presupuesto nacional. La Estrategia Nacional de Biodiversidad (o ENB2), plantea componentes y acciones relevantes a las metas de mitigación y adaptación del país. Aplicando el análisis de BIOFin, se realizaron estimaciones para analizar las componentes de la inversión recurrente del Estado a través del presupuesto nacional

anual a las instituciones más directamente relacionadas con la biodiversidad, como indican los Marcadores de Río27 y los sectores que conforman estas instituciones. El análisis permitió estimar el gasto recurrente para el período 2010-2015 e identificó el gasto de las instituciones vinculadas con la biodiversidad principalmente el sector agropecuario, silvicultura, acuicultura y pesca y de conservación¹⁰⁶. Los datos de este trabajo se resumen en el Cuadro 12 y muestran que la inversión realizada representó el 0.5% del PIB en el período analizado, lo que parece bajo si se lo compara con la recaudación ambiental que es cuatro veces ese valor.

Cuadro 12 Movilización de Recursos Financieros Sectoriales para la Biodiversidad

| Sectores | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Promedio |
|-----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Agrícola | \$97.93 | \$95.13 | \$107.90 | \$137.41 | \$116.04 | \$110.88 |
| Silvicultura | \$32.36 | \$36.91 | \$44.34 | \$51.13 | \$52.19 | \$43.39 |
| Acuicultura y Pesca | \$3.77 | \$4.08 | \$3.75 | \$3.81 | \$4.07 | \$3.90 |
| Conservación | \$55.89 | \$70.30 | \$77.02 | \$70.96 | \$75.06 | \$69.85 |
| Total | \$189.95 | \$206.43 | \$233.02 | \$263.30 | \$247.37 | \$228.02 |
| Total como % del PIB | 0.51% | 0.49% | 0.50% | 0.53% | 0.49% | 0.50% |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Estrategia Nacional de la Biodiversidad

202. La ENB2 también proporciona algunas proyecciones de las necesidades de inversión futura y un análisis sobre la brechas de financiamiento. El análisis BIOFin también estimó el gasto recurrente necesario para el período 2016-2025 usando varios escenarios de crecimiento. Según los datos de la estrategia, que se presentan en el Gráfico 43, existe una brecha de financiamiento de USD 100 millones anuales, lo que representa aproximadamente entre el 0,17 y 0,20% del PIB anual.¹⁰⁷ Según la ENB2, la sociedad civil, sector privado y las instituciones públicas con apoyo de la cooperación internacional ya

¹⁰⁵ La DCC tiene registrado un proyecto adicional, Euroclima, el cual es un programa de cooperación de la Unión Europea en temas de cambio climático y para toda la región de Latinoamérica. Ese proyecto tenía un presupuesto total regional de más de 16 millones de Euros. Sin embargo, se desconoce cuánto era el monto asignado y/o ejecutado solo para Costa Rica

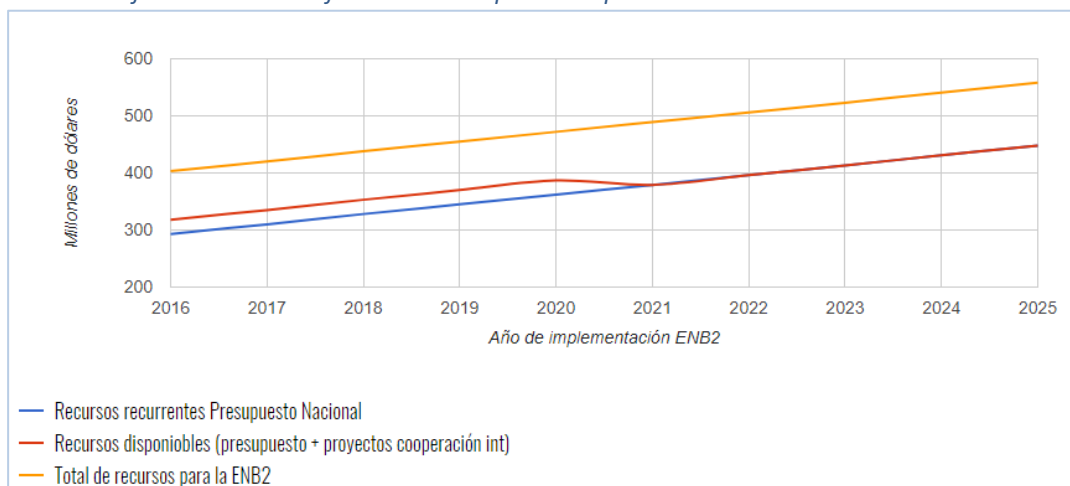
¹⁰⁶ Se analizaron (i) *Sector Agropecuario*: Ministerio de Agricultura y Ganadería, Instituto de Innovación y Tecnología Agropecuaria, Servicio Fitosanitario del Estado, Consejo Nacional de Producción y Oficina Nacional de Semillas; (ii) *Sector Silvicultura*: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, Benemérito Cuerpo de Bomberos y Comisión de Manejo de Cuenca del Río Reventazón; (iii) *Sector Acuicultura y Pesca*: Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura; (iv) *Sector de Conservación*: Comisión para la Gestión de la Biodiversidad, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía

¹⁰⁷ <http://www.enbcr.org/documentos-financieros>

están haciendo contribuciones, pero no se las cuantifica. Esa brecha de financiamiento es necesaria para viabilizar las siguientes propuestas de la ENB2:

- Programa de resiliencia a través de refugios climáticos.
- Biodiversidad y Pueblos Indígenas.
- Bosques, Suelos y Agua: Conservación, restauración y uso sostenible ecosistemas terrestres y sus funciones en ciclo hidrogeológico.
- Conservación, restauración y uso sostenible humedales y ecosistemas marinos.
- Protección, recuperación y gestión de especies amenazadas y vida silvestre en Costa Rica.
- Biodiversidad, seguridad alimentaria, agricultura y salud.
- Prácticas productivas sostenibles y biodiversidad.
- Prevención, protección y vigilancia de la biodiversidad

Gráfico 43 Brecha de financiamiento para la implementación de la ENB2 2016-2025



Fuente; Reproducido de BIOFIN 2018 pp 22¹⁰⁸

Próximos Pasos: Áreas que necesitan de mayor atención

203. A pesar del alto grado de avance conceptual que el país ha conseguido en este tema, todavía se está en una fase muy primaria en la gestión del financiamiento climático. El tiempo de incubación que el país dispuso para mejorar la gestión del gasto público climático desde la formulación de la ENCC en 2009, ha sido suficiente como para haber conseguido mejores resultados. Una parte del problema fue el lento avance en la implementación del proceso de fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) lo que limita al sistema de presupuestación del sector público para identificar cuánto se está invirtiendo en materia de cambio climático. Además, en esta década tampoco se hizo un CPEIR que permitiera al menos contar con una línea de base puntual. Existen varios obstáculos para introducir sistemas que permitan esta trazabilidad. Un estudio realizado para la DCC¹⁰⁹ propuso recomendaciones de acciones para fortalecer el proceso de trazabilidad de los fondos asociados al cambio climático que son independientes del proceso de presupuestación por resultados y que pueden hacerse aprovechando las oportunidades que ofrecen los procesos existentes en las finanzas públicas. Entre ellas se destacan las siguientes:

- **Mandato Político.** Se recomendó fortalecer el mandato político en esta área, estableciendo lineamientos y procedimientos presupuestarios a nivel de decreto ejecutivo
- **Coordinación.** Se pidió establecer procedimientos para integrar el trabajo que realizan el MdH, el BCC, MIDEPLAN y el MINAE en esta área.
- **Definir los Criterios.** Se señaló que los ejercicios realizados se basaron en criterios muy generales o en una clasificación funcional del gasto que no aprovechan el conocimiento internacional

¹⁰⁸ Informe Síntesis de cierre del Proyecto Finanzas de la Biodiversidad-PNUD-Costa Rica, (BIOFIN) 2018

¹⁰⁹ Recomendaciones del Estudio Diagnóstico de procesos y datos de finanzas climáticas en el Sector Público de Costa Rica BIOFIN (2017).

- **Fortalecimiento de Capacidades.** El fortalecimiento de capacidades es necesario para disponer de personal capacitado en las áreas presupuestales de las entidades públicas y también en los órganos rectores (MIDEPLAN, MdH)
- **Aprender Haciendo.** Se sugirió un proyecto piloto de introducción de trazabilidad de las finanzas climáticas para generar experiencia y capacidades en los organismos rectores y otras instituciones. Una vez refinada esta experiencia, se puede expandir al resto de la administración pública

Recuadro 6: El camino para monitorizar el gasto relacionado con el cambio climático: la experiencia de Camboya

Camboya es uno de los pocos países que supervisa sistemáticamente el estado del gasto público relacionado con el Cambio Climático (CC). Las metodologías usadas para el seguimiento de este financiamiento han ido evolucionando al mismo tiempo que se desarrollaban las prácticas internacionales y fueron aprovechando las lecciones aprendidas a nivel nacional. Los problemas principales que frenaban al gobierno en este campo se relacionaban con las exageradas estimaciones de las necesidades de inversión que se demandaban para este rubro, la falta de datos propios del gobierno y la gran discrepancia entre los datos estimados por distintos estudios financiados con ayuda de la cooperación internacional. Siguiendo el camino de otros países, el gobierno realizó su primer CPEIR en el año 2012, lo que catalizó una cadena de aprendizajes y de toma de decisiones posteriores:

- **Primera CPEIR (2012).** Se hizo utilizado en "*Índice de Relevancia Climático*" (CRI en inglés)" que identifica el gasto mediante tres categorías de relevancia climática. Se estudiaron los seis ministerios responsables de la mayoría de los gastos relacionados con el CC y se analizaron sus gastos recurrentes y de inversión, más el apoyo recibido de AOD, ya sea dentro o fuera del presupuesto. De acuerdo con esta primera estimación alrededor del 70% del gasto total del gobierno tenía alguna relevancia climática.
- **El Marco de Financiamiento Climático (CCFF 2014).** El gobierno concluyó que las estimaciones de la CPEIR eran demasiado genéricas y llevaban a una sobreestimación del gasto y que para refinarlas era necesaria una metodología basada en evidencia. Para el CCFF 2014 se desarrolló un método propio de *Cost/Benefit Ratios*¹¹⁰ que estimó la relevancia climática real de un programa comparando su costo-beneficio "con" y "sin" CC. Se realizaron estudios de casos en profundidad para las 9 actividades más típicamente relacionadas con el CC. Con esta nueva clasificación, se estimó que apenas el 5.8% del gasto público total estaba relacionado con el CC.
- **Segunda CPEIR (2015).** Se extendió el mismo análisis del CCFF a los 15 ministerios más directamente relacionados con gastos de CC y una vez medidos con esta metodología se concluyó que solamente el 33% del gasto público total estaba directa o indirectamente relacionado con el cambio climático.

Tomando en cuenta las lecciones aprendidas con estas experiencias, el gobierno pudo dar pasos significativos para avanzar en la gestión de estos flujos, e introdujo los siguientes cambios:

- **Base de Datos de la AOD.** Se refinó la muy buena base de datos existente de AOD para poder hacer un seguimiento efectivo y no exagerado de las contribuciones reales de la ODA y de la CSS al cambio climático.
- **Presupuesto por Resultados.** La nueva metodología de medición se incorporó al *Programa de Reforma de la Gestión Financiera Pública* para su uso sistemático en el presupuesto. El programa calculó que recién en el período 2020-2025 todos los ministerios y organismos del estado serían capaces de estimar plenamente el gasto climático en la presupuestación por resultados

Este resultado permitirá la evaluación funcional del gasto climático. Cuando los presupuestos estén suficientemente desagregados y los programas del presupuesto estén disponibles, se podría introducir un sistema de etiquetado y puntaje del financiamiento del CC en el presupuesto nacional. Si todo va como lo previsto, el proceso total que va desde la primera CPEIR hasta el resultado deseado tomará un lapso aproximado de 10-13 años.

204. La experiencia internacional indica que el camino que todavía falta por recorrer puede ser bastante largo y que convendría analizar las formas para acortar algunas etapas. El Recuadro 6 describe lo analizado por la EFD en Camboya y muestra que hasta en este caso que se considera como muy exitoso, el camino puede ser bastante largo. En ese país, se estimó que el lapso que va desde la realización de la primer CPEIR hasta que se termine de introducir el sistema de etiquetado y puntaje del financiamiento del CC en el presupuesto nacional, será de aproximadamente 13 años. Vale la pena destacar que este proceso de cambio fue implementado con un apoyo político sostenido y que no tuvo restricciones de financiamiento nacional o internacional. También es relevante señalar que Camboya es considerado como un modelo exitoso para la gestión de la AOD y la CSS y por el buen desempeño

¹¹⁰ La nueva metodología de medición de relevancia climática del gasto público fue desarrollada con la activa participación de la Dirección de Presupuesto y otras dependencias del Ministerio de Hacienda que después fue clave para facilitar su uso en el presupuesto por resultados

de su programa de presupuestación por resultados. Es posible acortar etapas en este proceso, pero esta búsqueda no debería caer en la tentación de tratar de acortar el camino intentando evitar los sistemas públicos que no funcionan y de crear nuevos mecanismos, fondos o instituciones que dupliquen las funciones públicas cuya gestión se debería mejorar.

205. Además de las mejoras en la gestión del gasto público presupuestario, la agenda de financiamiento de largo plazo deberá considerar nuevas soluciones tributarias, que deben pensarse en forma integral. Como se mencionó anteriormente, es posible viabilizar el financiamiento para las grandes metas del Plan de Descarbonización, pero para eso será necesario el armado de una arquitectura de financiamiento público-privada que permita movilizar los recursos necesarios para financiar las soluciones ambiciosas que planteen. Este tipo de soluciones incluye la introducción de algunas innovaciones a los sistemas existentes o de sistemas completamente nuevos, como por ejemplo, el rediseño completo del sistema tributario:

- **Reforma Fiscal Integral.** Tal como se mencionó antes, es necesario repensar el sistema tributario para que pueda resolver las consecuencias de algunas de las metas propuestas por el Plan. En las secciones 4.3.1 (Ingresos Tributarios) y 4.3.2 (Endeudamiento Público), se concluyó que además de la reforma fiscal ya realizada, es conveniente encarar la resolución de este problema con un enfoque estratégico de largo y mediano plazo. Si fuera pensada desde esta óptica, la reforma fiscal debería incluir sistemas de incentivos estratégicamente diseñados para generar el volumen y la calidad de la inversión privada que se necesitará para cimentar este tipo de desarrollo.
- **Impuestos al Carbono y Mercados.** Como parte de esas reformas fiscales de mediano y largo plazo el país podría planificar estratégicamente de avanzar en la introducción de sistemas (más o menos ambiciosos) de impuestos a las emisiones de carbono y el consumo de energía. En forma adicional, también se pueden introducir sistemas de permisos o derechos transferibles de emisión que viabilicen la creación de un mercado doméstico de carbono para dinamizar la inversión en innovaciones tecnológicas y movilizar recaudación adicional
- **Canje, recompra o renegociación de Deuda Externa.** En forma complementaria al punto anterior, se podría profundizar el canje de deuda (debt swap) para conseguir recursos frescos adicionales para estas iniciativas. Son operaciones técnicamente complejas y que no suelen hacerse para países de renta media como Costa Rica. Sin embargo Costa Rica ya ha utilizado este mecanismo con éxito para protección y conservación del medio ambiente¹¹¹. Esta profundización sería muy conveniente, para Costa Rica por el alto grado de endeudamiento del país y porque los *debt for environment swaps* son un objetivo que muchos países acreedores proponen alcanzar. Igual que en el caso anterior, el uso de este instrumento también coloca Costa Rica en el liderazgo mundial del financiamiento del desarrollo sostenible.
- **Incentivos para el financiamiento privado a la innovación tecnológica privada.** La reforma fiscal puede introducir nuevos incentivos y mecanismos para promover el ingreso de capitales internacionales y el acceso a financiamiento de mediano y largo plazo en términos competitivos internacionales para los sectores y las empresas que hagan innovaciones para reducir su huella de carbono (o de agua) o que desarrollen nuevas tecnologías para la adaptación o mitigación

206. Mecanismos de financiamiento de impacto y nuevos instrumentos público-privados¹¹². Se pueden probar una diversidad de instrumentos para crear nuevos espacios para el uso del financiamiento público, privado o de la AOD que procuren acelerar o aumentar la productividad de los resultados de la inversión realizada y que generen nuevos espacios de co-inversión público-privada. Eso también incluye la emisión de bonos (bonos verdes) y otros mecanismos de que se podrían sustentar con la gran disponibilidad de financiamiento privado de capitales internacionales.

¹¹¹ Se realizaron dos canjes con USA, uno por USD 26m en 2007 administrado por INBIO y otro en 2010 por USD27m administrado por el Programa Costa Rica por Siempre usando el marco de la Ley en el marco de la Ley de Conservación de Bosques Tropicales de Estados Unidos (The Tropical Forest Conservation Act, TFCA). También se ha ensayado este mecanismo con el gobierno de España.

¹¹² Estas modalidades incluyen lo que se suele denominar como *Results-Based Aid (RBA)* que se podría usar en CR para intentar ampliar la ayuda no reembolsable vinculando su disponibilidad a la consecución previa de resultados; sistemas de *Results-Based Finance (RBF)*, donde el pago de fondos públicos se vincula a resultados.

207. El Plan Nacional de Descarbonización (PNdD) ofrece una gran oportunidad para encontrar nuevas soluciones de largo plazo para orientar las acciones de financiamiento. El Plan propone cambios estructurales en la matriz de desarrollo del país. Para financiarlo, es necesario diseñar también nuevas formas de planificar el financiamiento, más complejas que las actuales y que planteen una combinación diferente del uso de los recursos públicos y privados. Se podría usar al propio PNdD como un “laboratorio” de buenas políticas estratégicas e integradas de financiamiento público/privado que puedan ser coordinadas en la orbita presidencial. Como el plan ofrece metas de largo plazo (que el país no tiene para otras áreas) también se puede hacer la “ingeniería inversa” (o back casting) para programar estratégicamente y en forma muy pragmática las intervenciones que serán necesarias para movilizar sus fuentes de financiamiento. Todo esto es altamente innovador y puede proporcionar buenos resultados para conseguir otros objetivos.

208. También se puede definir una agenda de acciones de financiamiento que el gobierno podría iniciar durante lo que queda de esta administración. El Plan todavía no ha sido debidamente costeadado y no se conocen los datos necesarios para analizar las necesidades de financiamiento público y privado y las brechas previstas. Igualmente, el gobierno puede avanzar en el análisis y selección de varios instrumentos innovadores de financiamiento que seguramente serán necesarios para viabilizar estas acciones. En el Capítulo 7 se ofrece una lista de mecanismos de este tipo que se podrían considerar. Más adelante, cuando se disponga de estimaciones concretas, se podrá planificar la eliminación de las restricciones financieras, los riesgos inherentes al plan y priorizar las acciones que el gobierno debería iniciar.

209. A pesar de su gran importancia estratégica, esta es una de las pocas áreas donde Costa Rica parece tener una extraordinaria dependencia de la cooperación internacional. Contrariamente a lo que sucede en casi todas las áreas de la gestión pública, en este tema es muy notoria la necesidad de mejorar la capacidad técnica nacional. En Costa Rica la cooperación técnica parece ser muy necesaria para avanzar en la definición de objetivos, la planificación y también en la estimación de costos del gasto público climático. Los diferentes trabajos realizados con apoyo de la AOD reflejan algunos vaivenes temáticos e inconsistencias estratégicas sobre prioridades y en algunos casos, la priorización de las agendas internacionales frente a los intereses primarios del país. Esta no parece ser la mejor forma para orientar un área tan estratégica para el desarrollo futuro del país.

210. Sería conveniente evaluar la efectividad de la ayuda ya recibida y la sustentabilidad de su uso medida en términos de generación de capacidad nacional. De la revisión realizada por la EFD de la calidad de los trabajos disponibles, del tiempo transcurrido para realizarlos y del grado de implementación de sus recomendaciones, parece razonable sugerir la conveniencia de evaluar el retorno de la inversión realizada con este formato de uso de la AOD. Es muy probable que sea necesario cambiar la forma de usar estos recursos para avanzar más rápidamente en el futuro y muy especialmente, para conseguir que la cooperación provea resultados sustentables que desarrollen la capacidad técnica del estado costarricense y reduzcan su dependencia de la AOD. En este caso, se deberían aplicar los principios básicos de la Declaración de París de 2005 y desarrollar planes de asistencia técnica que tengan como objetivo la generación efectiva y sustentable de la capacidad técnica nacional en estas áreas.

211. Este es un campo donde el buen uso de la Cooperación Sur-Sur y Triangular podría agregar valor en el corto plazo. En realidad, no existen normas ni manuales de cómo hacer una buena gestión del financiamiento público del gasto climático ni de cómo usar mejor los recursos del sector público para estimular y alinear la inversión privada en adaptación y mitigación. Todos los países en vías de desarrollo que se han tomado este tema en serio están en la misma búsqueda. Hay varios países amigos de Costa Rica de la región (Chile, Colombia, México y Perú por mencionar algunos) que han conseguido progresos bastante significativos en algunas de las áreas donde en el país se ha avanzado muy poco. También hay otros países en vías de desarrollo fuera de la región que están haciendo importantes esfuerzos (como Camboya, Fiji, Bangladesh) y que han inventado sus propias soluciones en este campo que también podrían dar buenas ideas para inspirar a los cuadros técnicos nacionales. Este tipo de cooperación es complementario a la AOD pero puede ser una alternativa interesante.

212. Esta es un área donde existe abundante trabajo analítico, que hasta ahora ha tenido poca repercusión, por lo que sería oportuno revisar las soluciones ya propuestas y su adaptabilidad. Es bastante importante la cantidad de trabajo analítico reciente y de propuestas de soluciones disponibles. El análisis de políticas fiscales de la OCDE hace un estudio bastante detallado sobre la aplicación que podría tener la política fiscal al abordar los retos nacionales en materia ambiental y ofrece soluciones bastante específicas para el área transporte y energía¹¹³. Los trabajos del proyecto “*Iniciativa Finanzas para la Biodiversidad (BIOFIN)*” también provén recomendaciones detalladas para mecanismos para desarrollar el financiamiento disponible. Existen tres informes financiados por la cooperación de GIZ para mejorar el monitoreo de Financiamiento Climático Internacional y una gran cantidad de trabajos analíticos realizados para la formulación o el seguimiento de los planes y estrategias nacionales. Muy pocas de esas recomendaciones fueron implementadas y tal vez merezcan una revisión más profunda.

4.3.5 Flujos Ilícitos

213. El control de los flujos ilícitos de capital es uno de los desafíos más complejos y apremiantes que enfrentan los formuladores de políticas los países en vías de desarrollo. Las estimaciones globales disponibles establecen que estos flujos alcanzan volúmenes que oscilan los 3.5 trillones de dólares anuales (promedio de los valores medidos en la década 2005-2014). De estos flujos unos 620 billones de dólares anuales corresponden a flujos ilícitos salientes desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados y 2.5 trillones de dólares anuales a flujos ilícitos que van desde los países desarrollados a los países en vías de desarrollo.

214. La comunidad internacional ha reconocido recientemente la gravedad de los efectos negativos que estos flujos pueden tener en el progreso económico y social. La *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo* afirma que todas las naciones deben “*redoblar los esfuerzos para reducir sustancialmente los flujos financieros ilícitos para 2030, con miras a eliminarlos eventualmente.*” Adicionalmente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecen una meta (ODS 16.4) por la que “*para 2030, los países reducirán significativamente las ganancias y armas ilícitas, fortalecerán la recuperación y devolución de activos robados y combatirán todas las formas de crimen organizado*”

215. Los datos que se usaron para estimar el volumen de estos flujos son muy aproximados pero sirven para dar una buena idea de la dimensión del problema que se quiere analizar. Los datos usados en esta sección fueron compilados a partir de la base de datos que elabora el *Global Financial Integrity (GFI)*, una organización sin fines de lucro de investigación y asesoramiento que desde 2006 lidera en la medición y seguimiento global de los flujos ilícitos de financiamiento¹¹⁴. En el Anexo 2 se explica la metodología que usa el GFI para compilar estos datos y las fortalezas y especialmente las debilidades que se conocen de este tipo de medición. La necesidad de utilizar esta fuente internacional se debe a que el país no realiza su propio seguimiento y análisis de estos flujos usando las fuentes de información oficiales del país. Si bien puede haber errores de medición, los datos presentados aquí se deben tomar como una estimación indicativa de lo que está sucediendo, por más que la realidad que describen los datos sea a veces difícil de aceptar.

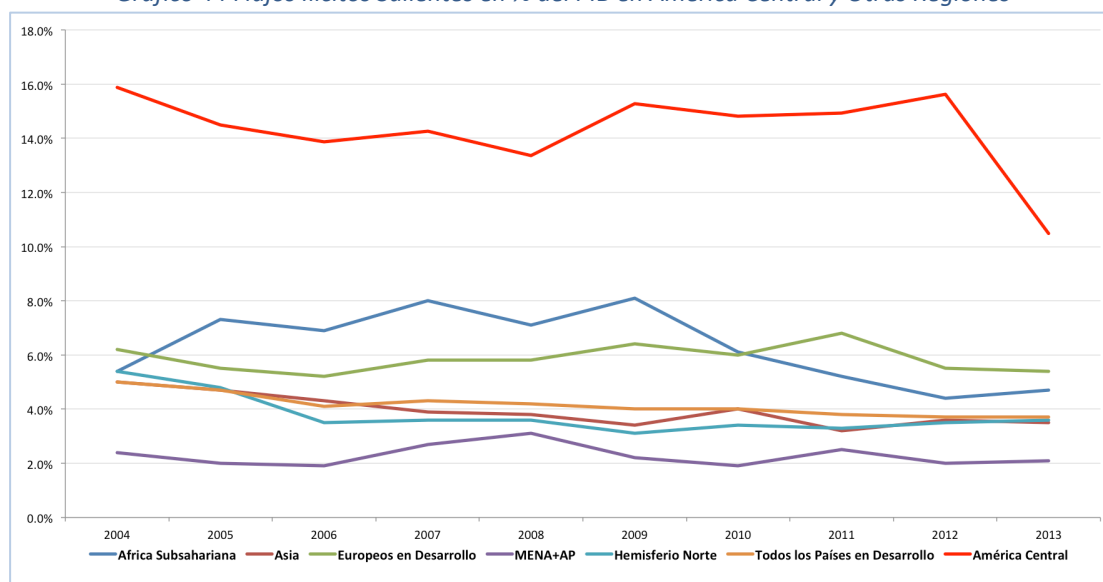
216. Una primera observación es que si se compara con el resto del mundo, el peso que tienen los flujos ilícitos en América Central con relación al tamaño de sus economías es muy alto. El Gráfico 44

¹¹³ El trabajo examina el diseño de la tributación de los combustibles y analiza la potencial mejora que supondría el ajuste de estos tributos al costo externo de los carburantes. Analiza las exenciones fiscales a las ventas y las importaciones que se aplican a los productos sujetos al impuesto sobre los combustibles y la tributación de los vehículos, y se indica el modo en el que esta podría modificarse de forma que se adecuara mejor a los objetivos de las políticas medioambientales. Por otro lado, se revisa la tributación aplicada a los productores de electricidad privados y públicos, la reciente iniciativa de aplicar un impuesto sobre los recipientes de plástico no reciclables y la rentabilidad económica del Programa de Pagos por Servicios Ambientales.

¹¹⁴ Los datos de GFI son la principal referencia mundial en este tema y han sido utilizados en foros internacionales del G20, la OCDE y del Financial Action Task Force (FATF) para reducir la opacidad en el sistema financiero mundial y en informes del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el African Development Bank, la OCDE y las Naciones Unidas.

muestra la evolución de los flujos ilícitos salientes como porcentaje del PIB en las economías de América Central en comparación con otras regiones del mundo¹¹⁵. El valor promedio de los flujos ilícitos salientes en América Central entre 2005 y 2014 fue del 14.29% del PIB. Esto es muy superior a la media registrada en ese mismo período en África Subsahariana (6.1%), en Asia (3.8%), Medio Oriente y Norte de África (2.3%) y a la media de todos los países en vías de desarrollo (4.0%). El volumen de flujos ilícitos salientes de Costa Rica está muy por encima de la media de la región y ha crecido mucho durante esta década, del 23.45% del PIB en 2005 al 35.83% en 2013.

Gráfico 44 Flujos Ilícitos Salientes en % del PIB en América Central y Otras Regiones



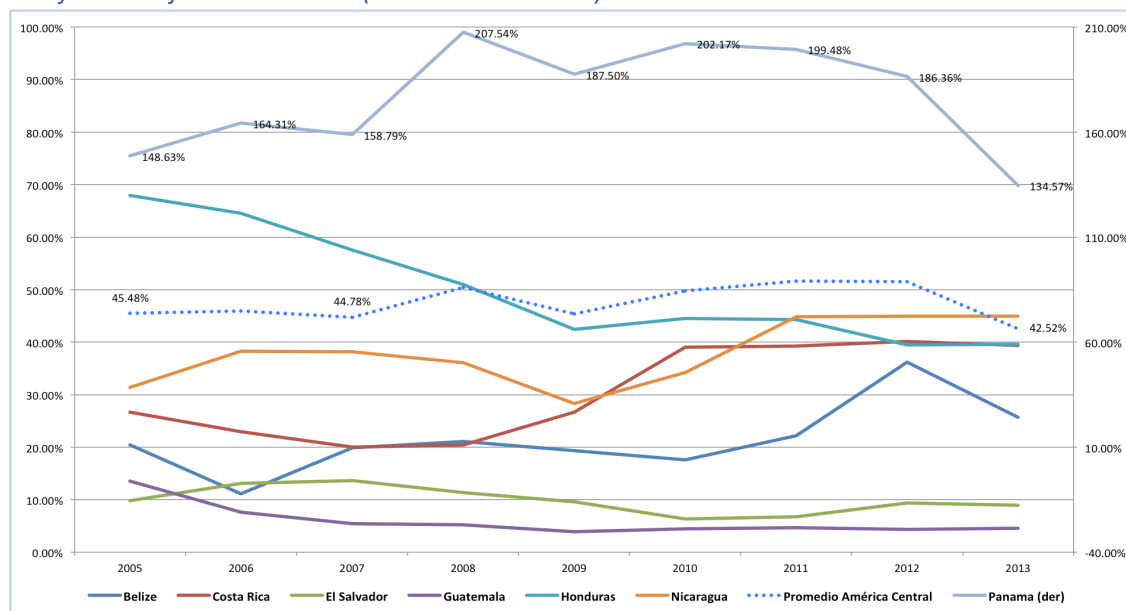
Fuente. Compilado por el Equipo EFD con fuente GFI 2017

217. La circulación de flujos ilícitos es un problema que afecta a todos los países de la región. Los datos del Gráfico 45 muestran la evolución de los flujos ilícitos totales (entrantes más salientes) como porcentaje del PIB para cada una de las economías de América Central. Los registros en todos los países de la región superan largamente a los valores promedio del resto del mundo. Por lo tanto, su capacidad de generar distorsiones en el funcionamiento normal de las economías es mayor. Las cifras que más llaman la atención son las de Panamá, que por su volumen se miden separadamente en el eje derecho del gráfico. Según los datos disponibles, los flujos ilícitos totales en Panamá superan al total del producto bruto de ese país y promediaron valores que rondan al 168% del PIB en este período. Otros casos bastante extremos registrados son los de Honduras (49.1% del PIB), Nicaragua (36.08%) y lamentablemente el de Costa Rica, donde esos flujos promediaron el 30.16% del PIB.

218. Sin embargo, la evolución de estos flujos de financiamiento muestra diferencias importantes entre los países de América Central. El Cuadro 13 muestra la evolución de los flujos ilícitos totales (en millones de Dólares) que entran y salen ilícitamente todas las economías de América Central. Estos flujos han crecido mucho en los últimos años pasando de valores promedio de USD 6,258 millones en 2005 a USD 10,929 millones en 2014. Como se verá más adelante, este crecimiento está directamente asociado con la aceleración reciente de los flujos ilícitos entrantes por Panamá y de los flujos ilícitos salientes desde Costa Rica. El volumen de los fondos ilícitos totales en Costa Rica se había mantenido relativamente estable hasta 2008 y desde ahí han experimentado una rápida expansión y por lo tanto su influencia a nivel regional ha ido creciendo. Esto contrasta bastante con lo que sucedió en otros países como Belice, El Salvador y Honduras, donde estos fondos parecen estar bastante más controlados y apenas crecieron en el mismo período o en Guatemala, donde incluso disminuyeron.

115 Como se indica a continuación, es importante analizar la totalidad de los flujos ilícitos (salientes y entrantes). En este caso se tomó este dato parcial porque la mayoría de los estudios comparativos disponibles se centran en los flujos salientes

Gráfico 45 Flujos ilícitos totales (entrantes + salientes) como % del PIB en los Países de América Central



Fuente. Compilado por el Equipo EFD con fuente GFI 2017

219. En el análisis del financiamiento ilícito es importante distinguir la incidencia que tienen los flujos salientes y entrantes de la economía. La práctica más habitual cuando se presentan este tipo de fondos es poner el foco en las “fugas de capital” y analizar las consecuencias -especialmente fiscales- que pueden tener los flujos que salen ilícitamente de la economía. Sin embargo, siguiendo el criterio general que propone el GFI, en esta presentación se le da la misma atención a los fondos que entran ilícitamente en la economía. Estos flujos responden a otros tipos de actividades ilícitas, pero también erosionan la capacidad fiscal de los países y actúan como facilitadores del crimen y la corrupción. Lamentablemente, no tiene sentido hacer la diferencia entre los flujos que entran y los que salen y tratar de razonar en términos de “flujos ilícitos netos”, ya que las actividades ilícitas no se restan unas de otras sino que, en todo caso se suman. Todas las acciones ilícitas conviven en la misma economía e incluso, a veces se refuerzan entre sí, por lo que deben ser analizadas con igual interés.

Cuadro 13 Total de Flujos Ilícitos (Salientes + Entrantes) en América Central entre 2005 y 2014 (millones de USD)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 ¹¹⁶ |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|---------------|---------------------|
| Belice | 227 | 135 | 257 | 289 | 259 | 245 | 330 | 569 | 415 | 262 |
| Costa Rica | 5,329 | 5,185 | 5,352 | 6,246 | 8,152 | 14,553 | 16,599 | 18,635 | 19,585 | 13,709 |
| El Salvador | 1,668 | 2,427 | 2,748 | 2,424 | 1,992 | 1,356 | 1,563 | 2,223 | 2,187 | 2,647 |
| Guatemala | 3,686 | 2,296 | 1,837 | 2,037 | 1,455 | 1,856 | 2,240 | 2,177 | 2,466 | 3,047 |
| Honduras | 6,572 | 6,998 | 7,063 | 7,024 | 6,191 | 7,054 | 7,841 | 7,312 | 7,315 | 7,931 |
| Nicaragua | 1,984 | 2,587 | 2,832 | 3,066 | 2,349 | 3,002 | 4,381 | 4,730 | 4,931 | 2,346 |
| Panamá | 24,337 | 29,809 | 33,280 | 50,893 | 49,864 | 58,462 | 68,567 | 74,460 | 60,363 | 46,563 |
| Total América Central | 43,803 | 49,438 | 53,370 | 71,980 | 70,262 | 86,528 | 101,521 | 110,107 | 97,262 | 76,506 |
| Promedio Am. Central | 6,258 | 7,063 | 7,624 | 10,283 | 10,037 | 12,361 | 14,503 | 15,730 | 13,895 | 10,929 |

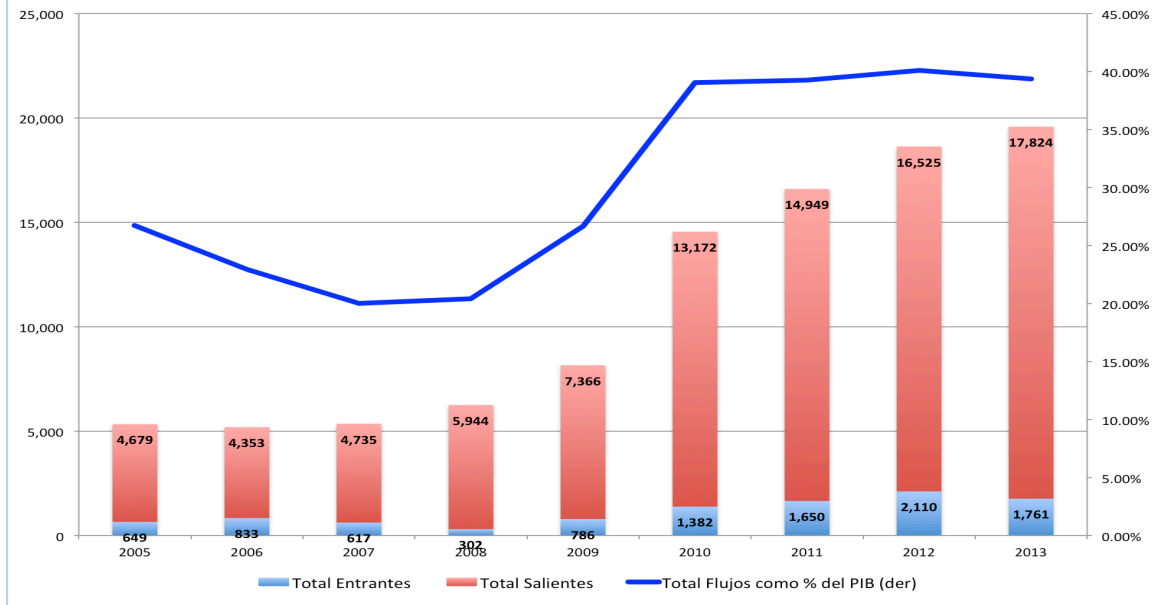
Fuente. Compilado por el Equipo EFD con fuente GFI 2017

220. Los Flujos Ilícitos en Costa Rica son mayoritariamente salientes pero todos merecen atención. El Gráfico 46 muestra la evolución del total de los flujos ilícitos entrantes y salientes de Costa Rica en valor absoluto y como % del PIB, en los últimos años para los que hay información completa disponible. Según los datos del Cuadro 13 se puede observar que en valor absoluto, los flujos ilícitos totales se habían mantenido relativamente estables hasta 2008 y que a partir de ese año experimentaron un fuerte crecimiento casi cuadruplicando su valor (de USD 5,352 millones en 2007 a USD 19,585 en 2013). Analizando el comportamiento de estos flujos como porcentaje del PIB, el estancamiento que es visible

¹¹⁶ Los datos del 2014 son parciales y por tanto no fueron graficados

a partir de 2010, podría ser indicativo de la existencia de límites estructurales de la economía para seguir favoreciendo el crecimiento de los flujos ilícitos en el país.

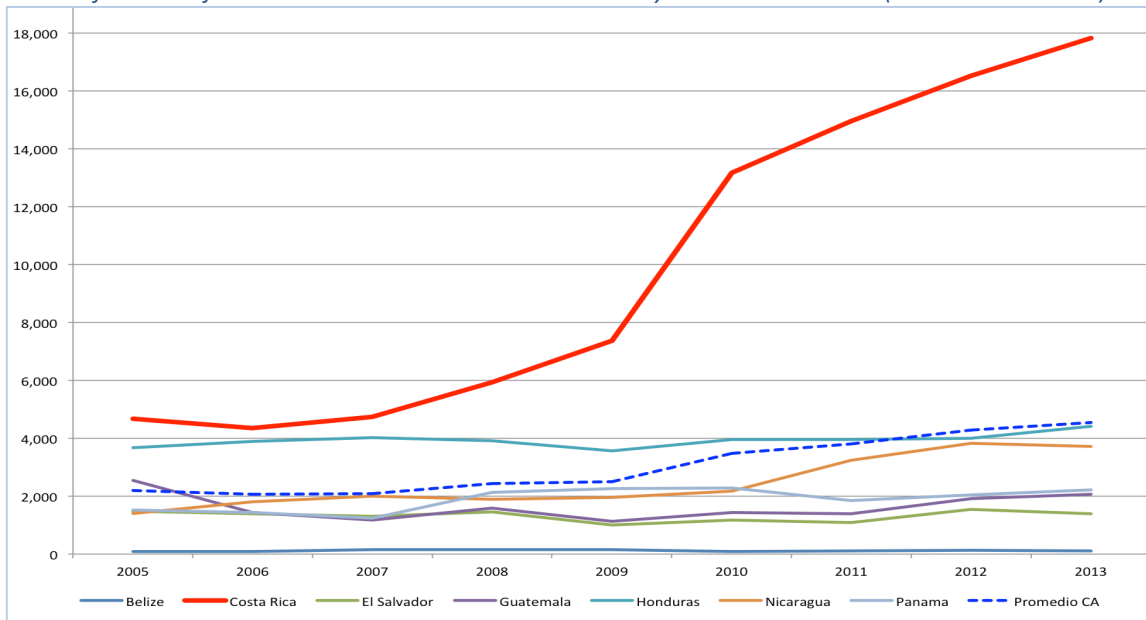
Gráfico 46 Evolución de los Flujos Ilícitos entrantes y salientes en Costa Rica (millones de USD y en % del PIB)



Fuente Compilado por el Equipo EFD a partir de datos de GFI 2017

221. Cuando se analiza en términos comparativos los flujos salientes de Costa Rica con respecto a las demás economías de la región, los resultados son bastante preocupantes. El Gráfico 47 muestra la evolución de los flujos ilícitos salientes (en millones de USD) en Costa Rica y el resto de las economías de América Central. Se puede observar que su crecimiento en valores absolutos supera largamente al de todos los países de la región.

Gráfico 47 Flujos Ilícitos Salientes Totales en Costa Rica y en América Central (en millones de USD)



Fuente. Compilado por el Equipo EFD con fuente GFI 2017

222. El gráfico también muestra que en el resto de los países de la región estos flujos han crecido moderadamente y permanecen en torno a la media de la región que se estimó en USD 3,000 millones para el período. El crecimiento de estos flujos en Costa Rica ha sido en realidad explosivo, especialmente después de 2009 y en 2013 rondaba ya los USD 18,000 millones, lo que casi cuadruplica el valor promedio de la región para ese año que fue de USD 4,535 millones. La evolución de estos flujos

refleja la necesidad de realizar una monitorización nacional y acciones de control que deben ser analizadas con mayor profundidad.

223. Existen varios elementos de interés cuando se analiza la composición de los flujos ilícitos en Costa Rica. Los datos del Cuadro 14 muestran la composición de los flujos ilícitos que entran y salen del país. Puede observarse la importancia relativa de los flujos ilícitos salientes que representan en promedio el 90% del total. Una parte muy significativa de estos flujos (entrantes y salientes) se origina en prácticas fraudulentas de comercio internacional, que se analizan a continuación. Es llamativo además observar la existencia de flujos por fugas en la balanza de pagos que promediaron los USD 391 millones anuales en esta década. Este dato es significativo ya que técnicamente hablando, estas fugas reflejan esencialmente dinero que ha desaparecido de la economía¹¹⁷. Los valores salientes por fugas de balanza de pagos promediaron los USD 287 millones anuales, mientras que los que entraron ilícitamente en la economía rondaron los USD 104 millones anuales.

Cuadro 14 Total de Flujos Ilícitos en Costa Rica 2005-2014 en Millones de USD

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 ¹¹⁸ |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------|
| Flujos Ilícitos Totales (Salientes + Entrantes) | | | | | | | | | | |
| Facturación Fraudulenta | 5,015 | 4,853 | 5,109 | 5,828 | 8,022 | 14,072 | 15,970 | 18,304 | 18,922 | 13,345 |
| Fugas Balanza Pagos | 313 | 333 | 243 | 418 | 130 | 482 | 629 | 331 | 663 | 364 |
| Total | 5,328 | 5,186 | 5,352 | 6,246 | 8,152 | 14,554 | 16,599 | 18,635 | 19,585 | 13,709 |
| Flujos Ilícitos Salientes | | | | | | | | | | |
| Facturación Fraudulenta | 4,366 | 4,353 | 4,735 | 5,526 | 7,366 | 12,690 | 14,320 | 16,525 | 17,161 | 12,550 |
| Fugas Balanza Pagos | 313 | 0 | 0 | 418 | 0 | 482 | 629 | 0 | 663 | 364 |
| Total Salientes | 4,679 | 4,353 | 4,735 | 5,944 | 7,366 | 13,172 | 14,949 | 16,525 | 17,824 | 12,914 |
| Flujos Ilícitos Entrantes | | | | | | | | | | |
| Facturación Fraudulenta | 649 | 500 | 374 | 302 | 656 | 1,382 | 1,650 | 1,779 | 1,761 | 795 |
| Fugas Balanza Pagos | 0 | 333 | 243 | 0 | 130 | 0 | 0 | 331 | 0 | 0 |
| Total Entrantes | 649 | 833 | 617 | 302 | 786 | 1,382 | 1,650 | 2,110 | 1,761 | 795 |

Fuente. Compilado por el Equipo EFD con fuente GFI 2017

224. La mayoría de los flujos ilícitos en Costa Rica se generan por prácticas fraudulentas de empresas que operan con el comercio internacional. Los datos del Cuadro 14 muestran que en promedio, el 97% de los flujos ilícitos se generan utilizando facturación fraudulenta en el comercio internacional¹¹⁹. Estas prácticas –también consideradas como de “*contrabando técnico*”– se hacen por lo general con el propósito de evadir impuestos o de lavar dinero y se ven facilitadas por una red global de jurisdicciones secretas y estructuras corporativas y cuentas complejas y opacas. La gran mayoría de las transacciones comerciales con facturación fraudulenta se realizan con el conocimiento y la aprobación del vendedor y del comprador. Las dos partes, si no son parte de la misma empresa, pre-acuerdan la realización de la facturación fraudulenta y la forma en la que saldrán la transacción fuera de los dominios legales, a menudo a través de depósitos en cuentas bancarias en paraísos fiscales. La OCDE estima que un tercio del comercio global se realiza como transacciones entre subsidiarias de corporaciones multinacionales¹²⁰. Las cuatro categorías básicas de facturación fraudulenta comercial están presentes en Costa Rica. Una forma de analizarlas es por el efecto neto (entrante o saliente) que generan en la economía:

(ii) Flujos Salientes. La facturación adulterada se suele utilizar para generar flujos de capital salientes del país por varios motivos. Uno de ellos puede ser para legitimar la salida de capitales ilícitos disfrazados como pago comercial legal. Hay dos modalidades de facturación fraudulenta que generan flujos ilícitos salientes de una economía:

¹¹⁷ Ver Anexo 2 por más información con respecto a estos flujos

¹¹⁸ Los datos disponibles para 2014 son parciales

¹¹⁹ Se considera facturación fraudulenta a la declaración intencionalmente errónea del valor, la cantidad o la composición de los productos en los formularios y facturas de exportación o de importación

¹²⁰ Rainer Lanz (2011),

- **La sobrefacturación de importaciones (a).** La diferencia entre el valor real de la transacción y el sobre-valor declarado en la factura se deposita en una cuenta extranjera, generalmente ubicada en un paraíso fiscal. Esta práctica aumenta los costos anuales de la empresa en el país donde opera y de ese modo baja el margen bruto de ganancia sobre el que la empresa debe tributar sus impuestos corporativos al final de cada ejercicio. La sobrefacturación aumenta artificialmente los ingresos tributarios de impuestos como los derechos y aranceles de aduana y el IVA.
- **La subfacturación de las exportaciones (d).** Al sub-facturar, el vendedor acumula la diferencia entre el valor real de la transacción y el valor declarado en una cuenta extranjera, generalmente ubicada en un paraíso fiscal. En empresas netamente exportadoras estas prácticas se usan para bajar las utilidades brutas sobre las que deben aportar sus impuestos anuales. Estos procedimientos también son habituales en las industrias extractivas exportadoras, ya que permiten evadir además otros impuestos directos que se aplican a sus operaciones (por ejemplo tasas o cánones por volumen exportado).

225. (i) Flujos Entrantes. La facturación adulterada se suele utilizar para esconder flujos de capital entrantes del país por varios motivos. Uno de ellos puede ser para legitimar la entrada de capitales ilícitos disfrazados como pago comercial legal. Hay dos modalidades de facturación fraudulenta que se usan para generar flujos ilícitos entrantes en la economía:

- **La subfacturación de importaciones (b).** Al falsificar el valor de las facturas de importación para que éstas sean menores que su valor real de mercado, se reduce la cantidad de impuestos como los derechos y aranceles de aduana y el IVA. La subfacturación también aumenta artificialmente el margen bruto de ganancia sobre el que la empresa también debe tributar. Pero esta práctica prevalece cuando estos impuestos son bajos (y compensan a las ganancias por evasión a los impuestos de importación), y/o cuando se pueden manipular fácilmente los costos operativos de las empresa para reducir artificialmente las utilidades. La subfacturación también se usa como mecanismo para el ingreso ilegal de capitales al país.
- **La sobrefacturación de exportaciones (c).** Se exagera el monto de las facturas de exportaciones y la transacción en la realidad vale menos que la factura oficial. Estas prácticas son comunes cuando las partes involucradas están tratando de cobrar en exceso los créditos y otros beneficios fiscales que se usan para promover las exportaciones. Este proceso también suele usarse para disfrazar la inversión extranjera, la entrada ilegal de capitales al país y para evitar los controles de capital o el escrutinio para evitar el lavado de dinero. La sobrefacturación también aumenta artificialmente el margen bruto de ganancia sobre el que la empresa debe tributar. Pero, al igual que en el caso anterior esta modalidad prevalece cuando los fines ilícitos lo justifican o cuando hay formas de manipular los demás cifras de la empresa para compensar este costo adicional.

Cuadro 15 Total de Flujos Acumulados Por Facturación Ilícita en Costa Rica (2005-2014)

| | Como % del Comercio Total | | | En Millones de USD | | |
|---|---------------------------|---------------|---------------|--------------------|----------------|----------------|
| | Mín. | Máx. | Promedio | Mín. | Máx. | Promedio |
| (a) Sobrefacturación de Importaciones | 2.54% | 3.96% | 3.25% | 6,106 | 9,535 | 7,820 |
| (b) Subfacturación de Importaciones | 1.98% | 3.10% | 2.54% | 4,756 | 7,451 | 6,103 |
| (c) Sobrefacturación de Exportaciones | 1.23% | 1.89% | 1.56% | 2,950 | 4,540 | 3,745 |
| (d) Subfacturación de Exportaciones | 29.82% | 46.45% | 38.14% | 71,155 | 111,787 | 91,771 |
| Total de Flujos Ilícitos Salientes (a + d) | 32.36% | 50.42% | 41.39% | 77,860 | 121,322 | 99,591 |
| Total de Flujos Ilícitos Entrantes (b + c) | 3.20% | 4.98% | 4.09% | 7,706 | 11,991 | 9,848 |
| Total de Flujos Ilícitos (a + b + c + d) | 35.56% | 55.40% | 45.48% | 85,566 | 133,313 | 109,440 |

Fuente. GFI 2017 pág.37

226. Los datos disponibles indican que en Costa Rica prevalece la subfacturación de importaciones y de exportaciones. Los datos del Cuadro 15 muestran las estimaciones de máxima y de mínima del volumen acumulado de la facturación fraudulenta que se realizó en Costa Rica entre 2005 y 2014 para cada una de las cuatro categorías mencionadas anteriormente. La mayoría de los flujos ilícitos salientes del país se generaron por la subfacturación de exportaciones que promediaron USD 91,771 millones acumulados en esos diez años, lo que equivale a un volumen anual de USD 9,177 millones. Del mismo modo, una buena parte de los flujos ilícitos que ingresaron al país se generaron mediante la

subfacturación de importaciones que en promedio fue de USD 6,103 millones acumulados en ese período, lo que equivale a un volumen anual aproximado de USD 610 millones anuales. De ese mismo modo los flujos ilícitos totales promedio generados por facturación fraudulenta en el período 2005 al 2014 se estiman de aproximadamente USD 10,944 millones anuales, lo que representa un valor equivalente al 30.67% del PIB y al 45% del comercio exterior total del país en el mismo período.¹²¹

227. Sería conveniente hacer una estimación minuciosa del efecto fiscal que podrían tener estos flujos ilícitos. Las prácticas de “contrabando técnico” son habituales en el mundo empresarial y pueden combatirse con mayores controles del volumen físico y los valores declarados en la facturación del comercio exterior entrante o saliente. Las estimaciones primarias del efecto fiscal de estos flujos ilícitos aplicadas para el año fiscal 2013¹²². El uso y calculo de estas cifras es explicado con mas detalle en el Anexo 2. Para estas estimaciones del posible impacto fiscal de estos flujos se hicieron valoraciones primarias de los siguientes efectos: (i) Las pérdidas de recaudación por concepto de IVA y aranceles de importación generadas por la subfacturación de importaciones; (ii) la recaudación adicional en los mismos rubros artificialmente generada por la sobrefacturación de importaciones; (iii) las perdidas de IRPF generadas por la sobrefacturación de importaciones y (iv) la recaudación adicional de IRPF generada por la subfacturación de importaciones; (v) las perdidas de recaudación de impuestos corporativos generados por la subfacturación de exportaciones y (vi) La recaudación adicional en los mismos rubros generada por la sobrefacturación de exportaciones.

Cuadro 16 Pérdidas Estimadas de Recaudación Fiscal Generadas por los Flujos Ilícitos Identificados (año 2013)

| | Millones USD. | % del PIB | % de los Ingresos Tributarios. |
|--|-------------------|--------------|--------------------------------|
| Total Facturación Fraudulenta Estimada para 2013 | 18,922 | 38.94 | 287.23 |
| Sobrefacturación de Importaciones | 1.352 | 2.72 | 20.52 |
| Subfacturación de Importaciones | 1,055 | 2.12 | 16.02 |
| Sobrefacturación de Exportaciones | 648 | 1.30 | 9.83 |
| Subfacturación de Exportaciones | 15,867 | 31.90 | 240.86 |
| Efecto de la Facturación Adulterada de Importaciones | | | |
| Pérdidas (aranceles + IVA) por Subfacturación de Importaciones | 494.89 | 0.99 | 7.51 |
| Adicional (aranceles + IVA) por Sobrefacturación Importaciones | 634.126 | 1.27 | 9.63 |
| Adicional IRPF por Subfacturación de Importaciones | \$316.56 | 0.64 | 4.8 |
| Perdida IRPF por Sobrefacturación de Importaciones | \$405.62 | 0.82 | 6.16 |
| Pérdidas Netas por Adulteración de Importaciones | -50.17 | -0.10 | -0.75 |
| Efecto de la Facturación Adulterada de Exportaciones | | | |
| Pérdidas de recaudación por Subfacturación de Exportaciones | 4,760.12 | 9.57 | 72.26 |
| Adicional de recaudación por Sobrefacturación de Exportaciones | 194.25 | 0.39 | 9.83 |
| Pérdidas Netas por Adulteración de Exportaciones | 4,565.87 | 9.18 | 69.31 |
| Pérdidas Totales Estimadas de Recaudación Fiscal | \$4,515.70 | 9.18% | 69.31% |

Fuente. Estimaciones del Equipo EFD con fuente GFI 2017 y datos oficiales del año fiscal 2014

228. Un primer análisis muestra que el impacto que podrían tener estos flujos en la recaudación fiscal podría ser altamente significativo El Cuadro 16 muestra los resultados primarios de estas estimaciones. El resultado neto del efecto combinado de la sobrefacturación y subfacturación de importaciones es un aumento artificial de la recaudación fiscal de USD 50.17 millones anuales, lo que equivale al 0.10% del PIB y al 0.75% de los ingresos tributarios totales del Estado. El resultado neto de la subfacturación y sobrefacturación de exportaciones indica una pérdida de recaudación fiscal del orden de los USD 4,565 millones anuales, lo que equivale a 9.187% del PIB y al 69.31% de los ingresos tributarios totales del Estado. El resultado combinado indica que si todas las prácticas ilícitas pudieran transformarse en nueva recaudación, el estado podría aspirar a obtener un aumento de hasta USD 4,516 millones anuales, lo que equivale al 9.18% del PIB y al 69.31% de los ingresos totales del Estado.

229. La experiencia internacional indica que solamente una pequeña parte de estas estimaciones primarias se podría transformar en recaudación fiscal. La experiencia del GFI indica que usualmente

¹²¹ Ve estos cálculos con mas detalle en el Anexo II

¹²² Esta estimación se realizó aplicando los valores promedio de evasión por categorías para toda la década presentados en el Cuadro 7 a los valores del último año fiscal (2013) para los que se disponen de datos completos del GFI

solo una porción de estos flujos -que puede variar entre el 10% y el 30% dependiendo del contexto- seguramente está relacionada con la evasión fiscal ¹²³. Esas condiciones deberían revisarse en Costa Rica para estimar mejor el margen de expectativas. Pero en principio, se pueda estimar -con un margen de error bastante reducido- que controlando estas prácticas debería poder evitarse una evasión fiscal en un rango que va de los USD 452 millones a los USD 1,355 millones anuales, equivalentes al 0.91% y 2.72% del PIB. El aumento de la recaudación sería significativo, ya que esto implica a que se podría generar un aumento de entre el 6.85% y el 20.56% de los ingresos tributarios totales percibidos por el Estado.

230. Los demás efectos de los flujos salientes en la economía costarricense son bastante difíciles de estimar en forma cuantitativa. Cuando un flujo ilícito “sale” del país, eso no quiere decir que si ese capital permaneciera en la economía se transformaría enteramente en más impuestos (IVA, rentas, etc.). Como los flujos de facturación fraudulenta de comercio exterior son de naturaleza privada y generados por empresas nacionales y transnacionales, es muy complicado analizar los otros impactos que podrían haber tenido en la economía si se hubieran usado para inversión, consumo o ahorro. Además, como se verá a continuación, una parte de esta facturación responde a otros intereses ilícitos y no tiene como objeto la evasión fiscal.

231. La necesidad de monitorizar y controlar la evasión generada por las acciones multinacionales de las empresas privadas es un desafío importante en esta agenda. El crecimiento de la empresa privada es una parte muy importante de la solución para conseguir el desarrollo sustentable en Costa Rica. Sin embargo, si se considera su impacto en las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental, la acción de algunas empresas también puede ser parte del problema y es algo que el gobierno deberá enfrentar en el futuro. La tarea de controlar el comportamiento de las grandes empresas multinacionales es bastante difícil para un país pequeño como Costa Rica. En 2014 se podía decir que 42 de las 100 “economías” mas grandes del mundo eran empresas multinacionales, en 2016 el numero de empresas entre las 100 mayores economías había subido a 69 y probablemente haya seguido creciendo desde entonces¹²⁴. El funcionamiento de los estados está bastante regulado por acuerdos y tratados multilaterales y bilaterales que de alguna forma definen los límites de lo que se puede y lo que no se puede hacer. Sin embargo, el mercado global ofrece grandes libertades para el accionar de las empresas y deja áreas importantes sin regular que generan oportunidades para las operaciones lícitas o ilícitas que realizan.

232. Es muy difícil que la acción de un solo país como Costa Rica pueda resolver las situaciones a las que se enfrenta cuando las empresas deciden aplicar malas prácticas en su territorio. Es difícil para un país pequeño controlar en forma unilateral las malas prácticas de las empresas extranjeras que operan en su territorio. Cuando los gobiernos controlan esas malas prácticas y consiguen restringir su uso en el país, las empresas pueden emigrar sus operaciones a otros países donde los gobiernos todavía no saben (o no quieren) hacerlo y continúan haciendo más de lo mismo. Las políticas para incentivar la inversión extranjera y “facilitar el clima de negocios” muchas veces terminan en reducciones muy generosas de impuestos y también en una tolerancia excesiva a las malas prácticas de las empresas sobre el empleo o el medio ambiente. Si los países de la región no trabajan en conjunto, sería muy fácil caer en una “competencia hacia el fondo” y que se consiga atraer un tipo de inversión externa que no va a repercutir mucho en la recaudación fiscal y que además podría socavar los logros conseguidos en temas laborales o ambientales por el país.

233. Una parte importante de este problema está relacionado con actividades que se realizan en las economías más afluentes, que también tienen que intervenir más proactivamente para resolverlo. Como se mencionó antes, la gran mayoría de las transacciones comerciales con facturación fraudulenta se realizan con el conocimiento y la aprobación del vendedor y del comprador. Por lo general el rol del comprador de productos o servicios de Costa Rica lo realiza una empresa radicada en una de las

¹²³ : Illicit Financial Flows: Analytical Methodologies Utilized By Global Financial Integrity, GFI 2014

¹²⁴ Ver más en “The world’s top 100 economies: 31 countries; 69 corporations” (<https://blogs.worldbank.org/publicsphere>) y Tambien Ritter, I. Illicit Financial Flows: An Analysis and some Initial Policy Proposals Friedich Ebert Stiftung, 2015 y FMI 2019

economías desarrolladas (y a veces también las dos puntas del negocio), que también debería ser fiscalizada. La OCDE reconoce que sus países tienen debilidades que permiten que este tipo de prácticas suceda. Un estudio reciente admite que en 27 de los 34 países de la OCDE la información que se pide para controlar las personas legales es insuficiente y que no hay un solo de estos países que aplique completamente las prácticas recomendadas por la propia OCDE¹²⁵. Este es un tema que podría también sumarse a la agenda de la discusión entre Costa Rica y la OCDE.

234. La toma de acciones conjuntas con los países desarrollados no solo sería beneficiosa para Costa Rica sino que también lo sería para los intereses fiscales de esos países. La evasión fiscal en esas economías también es significativa. Un estudio de la Unión Europea de 2013 estimó que la evasión y elusión fiscal por parte de las empresas europeas genera pérdidas de recaudación fiscal del orden de un trillón de Euros anuales. Eso excede el total que los países miembros gastan en salud y es cuatro veces más de lo que se gasta en educación en la UE ¹²⁶. La costo-efectividad de estas acciones se puede demostrar con un ejemplo de Alemania: en 2012 el país invirtió en la contratación de 13,300 auditores para controlar la evasión de empresas y generó una recaudación adicional de €19 billones. El retorno de esta inversión fue sustancial: en promedio cada auditor generó €1.43 millones más en impuestos con un costo anual de €75,000 por auditor. Aun así, solamente se pudo auditar el 2.3% de las 8.5 millones de empresas de Alemania en ese año¹²⁷. Por lo tanto, parece haber mucho espacio para mejorar de los dos lados y bastante camino por recorrer.

235. Lamentablemente, la evasión fiscal no es la única explicación para esta situación. Detrás de estos flujos seguramente se esconden otras actividades ilícitas de mucha mayor trascendencia, como por ejemplo el comercio basado en lavado de dinero (conocido por sus siglas en inglés como TBML¹²⁸). Esto parece evidente al revisar la dimensión de algunos de los datos presentados en el Cuadro 16. Por ejemplo; el volumen de subfacturación de exportaciones calculado para 2013 (USD 15,867 millones) casi duplica al valor de las exportaciones FOB de país (USD 8,614 millones) registradas en las cuentas nacionales para ese mismo año. No parece sensato que una situación de este tipo sea el resultado de procesos de evasión fiscal “tradicional”, ni siquiera por el abuso de la capacidad de re-facturación de las empresas localizadas en las Zonas Francas. Una parte significativa de este volumen de flujos ilícitos debe estar seguramente vinculada al lavado de dinero y otras actividades ilícitas.

Cuadro 17 Flujos Ilícitos Salientes por Facturación Fraudulenta en los Países Afectados por el Tráfico de Drogas

| País | Porcentaje Facturación Fraudulenta/Comercio Total | Relación del país con la cadena de venta de drogas |
|----------------------|---|--|
| Bahamas | 51.3% | Tránsito/Lavado Dinero |
| Belice | 12.0% | Tránsito/Lavado Dinero |
| Bolivia | 0.9% | Productor |
| Colombia | 1.7% | Productor |
| Costa Rica | 41.39% | Tránsito/Lavado Dinero |
| Ecuador | 7.5% | Transito |
| El Salvador | 12.2% | Transito |
| Guatemala | 9.4% | Transito/ Productor Pequeña Escala |
| Haití | 1.9% | Transito |
| Honduras | 35.3% | Tránsito/Lavado Dinero |
| Jamaica | 7.8% | Productor/Tránsito |
| México | 7.4% | Productor |
| Nicaragua | 48.8% | Tránsito/Lavado Dinero |
| Panamá | 22.4% | Tránsito/Lavado Dinero |
| Perú | 6.8% | Productor |
| República Dominicana | 5.1% | Tránsito |
| Venezuela | 7.6% | Tránsito |

¹²⁵ Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses, OECD Paris, 2014

¹²⁶ Report on the Fight against Tax Fraud, Tax Evasion and Tax Havens, Committee on Economic and Monetary Affairs, 2013/2060(INI)

¹²⁷ Ver Ritter, I. "Illicit Financial Flows: An Analysis and some Initial Policy Proposals", FES, 2015

¹²⁸ Las prácticas de TBML utilizan las debilidades del los sistema gubernamentales para movilizar fondos ilícitos de la industria de tráfico de drogas e internalizarlos en la economía del país.

236. El lavado de dinero es habitual en los países que participan en el tránsito y financiamiento del tráfico de drogas. Las prácticas de TBML parecen ser más evidentes en los países de tránsito de drogas que en los países productores. El Cuadro 17 muestra el valor promedio de los flujos ilícitos salientes por facturación fraudulenta de comercio exterior para el período 2005-2014 analizada por el GFI y la relación del país con la cadena de venta, financiamiento y distribución de drogas según el informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos. En esa comparación, se ve que los países más conocidos como productores (Bolivia, Colombia, Perú, Jamaica y México), tienen volúmenes de flujos ilícitos por facturación fraudulenta muy menores a los de los países más claramente identificados como de tránsito y lavado de dinero (Bahamas, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá entre otros).

237. A pesar de haber desarrollado una reputación muy positiva en muchos ámbitos, hasta hace poco Costa Rica también se estaba perfilando como una economía opaca y como un centro internacional para operaciones ilícitas y de lavado de dinero. La historia reciente demuestra que Costa Rica estaba convirtiéndose en un “laboratorio” para lavar dinero y otras actividades ilícitas a nivel global. Este problema ha sido diagnosticado en diferentes ámbitos pero no existen estadísticas oficiales que permitan estimar su verdadera magnitud. Costa Rica ha sido catalogada como una de los países “de preocupación primaria” en los Informes de la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos del Departamento de Estado de los Estados Unidos. En su último informe publicado en 2017 se cita una estimación del gobierno por la que en Costa Rica el lavado de dinero ronda los USD 4.200 millones al año¹²⁹ Los ejemplos del Recuadro 7 muestran el que el país se había desarrollado un perfil de centro para operaciones relativamente sofisticadas de lavado de dinero, ciber-crimen, comercio ilegal de órganos, apuestas y otras actividades ilegales.

238. Las consecuencias de todas estas actividades son muy significativas y resaltan la conveniencia de tomar acción inmediata. Independientemente del ángulo desde donde se lo mire, estas situaciones generan problemas de magnitud para todas las economías de la región, que se traducen en varios tipos de efectos negativos:

- **Menos recaudación.** Uno de los efectos más visibles de las actividades ilícitas es la evasión y elusión de impuestos que, por lo que se pudo analizar, puede ser de grandes proporciones. Esto significa reducciones significativas de los ingresos fiscales que servirían para financiar la inversión pública en áreas prioritarias como educación, salud y seguridad pública, para mejorar la infraestructura y mejorar las condiciones para la inversión productiva privada.
- **Menos inversión.** Las actividades ilícitas no solo generan menos capacidad de inversión pública, sino que también reducen la inversión privada. El resultante de las actividades ilícitas generalmente se oculta dentro o fuera del país y por lo tanto no se destina a realizar inversiones productivas que podrían generar empleos. Cuando no se ocultan, estos fondos se suelen usar para financiar gastos de lujo (propiedades, automóviles, yates, arte, productos de consumo de lujo o metales preciosos)¹³⁰. Pero el impacto social que puede generar cada dólar que se gasta comprando un yate o importando champagne es mucho menor que el que podría tener financiando a la educación o salud pública.

¹²⁹ Esta cifra se hizo pública por declaraciones realizadas por Mariano Figueres, jerarca de la Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS)

¹³⁰ Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses, OECD 2014

Recuadro 7: La contracara de INTEL: Liberty Reserve y el boom de la economía ilícita en Costa Rica¹³¹

En mayo del 2013 el Departamento de Justicia de Estados Unidos descubrió lo que catalogó como “el caso de lavado de dinero más grande del mundo”, que fue realizado por la empresa de pagos por internet Liberty Reserve con sede en Costa Rica. La empresa permitió que más de 5,5 millones de usuarios pudieran abrir cuentas y mover dinero anónimamente utilizando su moneda virtual. Según el Departamento de Justicia, desde 2006 hasta 2013, Liberty Reserve fue “la opción bancaria para el mundo criminal”, sirviendo a piratas informáticos, ladrones de identidad y personas involucradas en la pornografía infantil y el narcotráfico. La empresa procesó entre 1 y 1.8 billones de transacciones por un volumen aproximado de 8 billones de dólares.

Liberty Reserve fue creada en 2006 en Pozos de Santa Ana por Arthur Budovsky, un ucraniano-estadounidense que renunció a su ciudadanía después de casarse con una ciudadana de Costa Rica en 2008. Budovsky ya había sido investigado en Estados Unidos en 2005 y condenado en 2007 a cinco años de libertad condicional, tras declararse culpable de operar un negocio ilegal de servicios financieros, parecido al de Liberty Reserve. En 2011, Liberty Reserve tuvo que cerrar al no poder demostrar ante la Superintendencia General de Entidades Financieras de Costa Rica la legitimidad de sus operaciones. Sin embargo, a pesar de eso, la empresa continuó sus operaciones ilegales por internet operando desde seis sociedades-pantalla de Costa Rica.

El caso de Liberty no es un caso aislado, y desafortunadamente la realidad parece comprobar la preocupación del Departamento de Estado que afirma que las organizaciones criminales internacionales ven cada vez más favorable a Costa Rica para realizar actividades ilegales y lavado de dinero por su ubicación geográfica y por la “acción limitada” del gobierno para combatirlo. Otros casos recientes muestran que efectivamente hay indicios de que esta “economía ilícita” podría estar consolidándose en el país:

- **Apuestas Ilegales.** En 2015 el BCR cerró las cuentas bancarias de la empresa Latinamerica Trust & Escrow Company (Latco) que se dedicaba a bienes raíces y a la administración de fidecomisos en Costa Rica. El BCR encontró evidencias de ilegalidad de los fondos que recibía Latco desde Malta y Dubái de la empresa de apuestas en línea 5 Dimes. Este sportsbook de propiedad de una ciudadana costarricense usaba tarjetas de regalo del sitio de compras *amazon.com* para permitir apuestas ilegales y lavar millones de dólares. Según el BCR, las cuentas de 5 Dimes reportaron ingresos por \$1.528 millones en el 2014
- **Ciber-crímen.** Expertos en seguridad estiman que el episodio de Liberty es sólo la punta del iceberg ya que los piratas informáticos estuvieron entre los clientes que más se aprovecharon de la empresa. Un grupo lo utilizó para lavar y dividir las ganancias de un robo a dos bancos del Medio Oriente. Ese grupo pirateaba tarjetas de débito pre-pagadas, elevaba sus límites y luego sacaba enormes sumas de dinero en los cajeros automáticos de todo el mundo. Se dijo que otros piratas incluso tenían como blanco a la propia Liberty Reserve, aprovechando un agujero en el sistema que desencadenó la “guerra de dinero entre los cibercriminales”.
- **Lavado de Dinero.** Los carteles internacionales de la droga han migrado sus operaciones financieras al mundo virtual para lavar dinero y favorecen a Costa Rica para sus operaciones. De acuerdo con el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), las organizaciones criminales introducen las ganancias ilegales en el sistema financiero por medio de la compra de bienes inmuebles o la inversión en construcción. También distribuyen el dinero a través de instituciones financieras, casinos, negocios, casas de cambio y otros comercios.
- **Sobornos Políticos.** En Febrero de 2017 se descubrió que millones de supuestos sobornos al ex presidente de Perú Alejandro Toledo por parte de la empresa brasileña Oderbrecht fueron canalizados a través de sociedades anónimas y cuentas bancarias en Costa Rica
- **Comercio Ilegal de Órganos.** En su último informe (*Transnational Crime and the Developing World*) el GFI sitúa a Costa Rica en la lista de los primeros cinco países del mundo en el comercio ilegal de órganos. Este tipo de comercio usa los vacíos legales para promover el “turismo de trasplantes” donde se estima que al menos 10% de los órganos son adquiridos ilegalmente. Costa Rica entre los 5 destinos más usados para trasplante de riñones, donde se suele cobrar entre USD 100,000 y 237,000 al receptor y pagar menos de USD 6,000 al donante.
- **Terrorismo** Si bien ni el Departamento de Estado de USA no cataloga a Costa Rica como un país que participa en el financiamiento internacional del terrorismo, destaca que las medidas para detectar, investigar y enjuiciar este tipo de financiamiento son limitadas. Se han detectado casos aislados de tráfico de narcóticos y de armas vinculado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el contrabando masivo de efectivo detectado en los últimos años por parte de ciudadanos de países con mayor riesgo de financiamiento del terrorismo.

- **Efectos Corrosivos en la Sociedad.** La proliferación de la economía ilícita genera efectos importantes en la sociedad ya que la mayoría de las actividades que la generan son de tipo criminal. Esto se suele traducir en un aumento de la violencia, los homicidas y la criminalidad que afecta a la población en general. Además, los efectos de las actividades ilícitas promueven la corrupción a nivel macro y

micro y tienen efectos altamente corrosivos en los sistemas políticos y de administración de justicia de los países. Esto es especialmente significativo en los países pequeños ya que por su tamaño, los estados están en desventaja con respecto a las fuerzas económicas ilícitas que operan.

Próximos Pasos: Áreas que necesitan de mayor atención

239. El país ha comenzado a realizar esfuerzos importantes para el control del lavado de dinero. En el año 2015 Costa Rica estaba en camino de ser incluido en la lista gris de países no cooperantes en la lucha internacional contra el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. El país decidió pedir el apoyo del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y su homólogo latinoamericano GAFILAT¹³² para hacer una evaluación mutua del estado de situación con respecto a este problema¹³³. La evaluación mostró que el país cumplía satisfactoriamente con 8 de los 40 recomendaciones y lo hacía en gran medida (Largely Compliant) en otras 14 áreas; además, pero la medición también mostró que el país incumplía con las condiciones mínimas en 5 áreas y lo hacía parcialmente en las restantes 13 recomendaciones. A partir de esta evaluación el país tomó acciones decididas y en apenas dos años logró avances significativos en 36 de las 40 áreas medidas en 2015. Estas acciones incluyeron avances de diversa índole:

- **Orientación Estratégica.** Un paso importante fue la formulación de una Estrategia Nacional de Lucha contra la Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo que permitió dar un marco para asegurar la actuación coordinada y efectiva del gobierno en estas áreas.
- **Liderazgo Político.** Se constituyó un grupo de alto nivel técnico político, liderado por el Ministro de la Presidencia y con el apoyo de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) del Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), varias direcciones del BCCR, la Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Nacional (CONASSIF) y su subalterna, la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)
- **Inversión en Tecnología.** El BCCR destinó más de USD 10 millones y estableció planes de acción para el desarrollo de cuatro nuevas plataformas tecnológicas que permitirán un avance en la implementación de los nuevos marcos legales aprobados sobre temas fundamentales para fortalecer la transparencia y la lucha contra estos delitos.
- **Fortalecimiento Institucional.** Se creó la jurisdicción especializada de delincuencia organizada, con competencia en investigación y juzgamiento de delitos graves y se realizaron inversiones para el fortalecimiento de la UIF con recursos humanos y materiales.
- **Reforma del marco Legal.** Se lograron avances significativos en la mejora del marco legal y regulatorio con la aprobación de nuevas leyes como por ejemplo: (i) la ley 9387 que permite al gobierno congelar activos sospechosos de vínculos con el crimen organizado, (ii) la ley 9416 (Ley de Lucha contra el Fraude Fiscal) que establece disposiciones de transparencia de las personas jurídicas, fideicomisos y administradores de fondos de terceros; (iii) la Ley 9449: que regula en materia anti lavado y contra el financiamiento al terrorismo a las actividades no financieras como casinos, comerciantes de metales y piedras preciosas, prestamistas y a los profesionales independientes como los contadores, abogados y notarios (APNFD's) y la Ley 19.245, que busca combatir el fraude fiscal con la creación de un registro de beneficiarios de las personas jurídicas
- **Capacidad de Monitorización.** De igual forma la UIF actualizó su módulo de Reportes de Operaciones Sospechosas de manera electrónica y se puso en operación una plataforma de carga de información sobre declaraciones transfronterizas de dinero en efectivo, para generar estadísticas, herramienta

¹³¹ Los datos de este recuadro fueron elaborados recopilando información pública de varias fuentes periodísticas nacionales e internacionales y datos de la Sentencia de Anthony Budowski y los recopilados por InSight Crime una fundación dedicada al estudio de la principal amenaza a la seguridad nacional y ciudadana en Latinoamérica y el Caribe: el crimen organizado.

¹³² En realidad el GAFI es internacionalmente reconocido por sus siglas en Inglés, o sea el FATF (Financial Action Task Force)

¹³³ La evaluación mide -a través de cuarenta indicadores- una amplia gama de aspectos incluyendo la efectividad de las políticas y coordinación, la cooperación internacional, la calidad de la supervisión gubernamental y sus medidas preventivas, el marco legal y sus instituciones, la calidad de su información (intelligence) su capacidad de investigación, procesamiento, confiscación y otras medidas

que se está implementando a nivel regional, donde participarán países como Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Colombia, República Dominicana, Perú, Ecuador y Bolivia

240. .A pesar de todos estos esfuerzos, el proceso de desarticulación de las operaciones ilícitas recién comienza y todavía queda mucho por hacer. El gobierno también tomó una serie de medidas para desarticular y dismantelar las organizaciones del narcotráfico. Los investigadores costarricenses avanzaron en algunos casos complejos y se incautaron de negocios grandes, incluidos dos lavaderos de autos y hoteles. La Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales aumentó el número de procesos contra sospechosos de lavado de dinero, pero la escasez de condenas y sanciones plantea preocupaciones con respecto a la capacidad del país de detectar con eficacia, prevenir, investigar y enjuiciar los delitos de lavado de dinero”, dice el último reporte del Departamento de Estado. Pero el informe reconoce que – especialmente en estos últimos años- el Gobierno ha actuado agresivamente para abordar deficiencias de larga data en sus instituciones civiles de seguridad y justicia. Las limitaciones presupuestales mencionadas en los capítulos precedentes han jugado un papel importante para enlentecerla implementación de algunas medidas que son consideradas urgentes. Si el gobierno mantiene esto como una prioridad, sería conveniente re-priorizar la asignación y uso de los fondos de ADO no reembolsable para obtener un apoyo más decidido para financiarlas.

241. Sería conveniente además abrir un frente claro en el combate la corrupción. La presencia de organizaciones criminales transnacionales es una preocupación principal, especialmente por los daños que pueden infringir generalizando prácticas de corrupción. Poco después de asumir el cargo en mayo de 2014, el presidente Luis Guillermo Solís afirmó que desde 1999 el gobierno costarricense había perdido \$ 112 millones (7% del PBI) por concepto de corrupción. Una comisión convocada por el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) en 2014 determinó que la corrupción era una amenaza moderada pero creciente para el Poder Judicial. Durante la última campaña electoral, la discusión sobre la capacidad del gobierno para hacer cumplir el estado de derecho y llevar a los criminales ante la justicia fue un tema central del debate político que podría ahora ser incorporado a esta agenda de alta prioridad. Se podrían realizar intervenciones de gobierno abierto para mejorar la transparencia y acciones para fortalecer la capacidad del Poder Judicial y el marco de ética existente e implementar más mecanismos para impedir la corrupción y aumentar la efectividad de la justicia.

242. Los efectos relacionados con estos flujos pueden ser muy significativos en términos fiscales y el Gobierno deberá considerar analizar y priorizar las acciones para controlarlas. Las pérdidas de recaudación fiscal por flujos ilícitos fueron inicialmente estimadas de entre el 6.72% y el 20.16% de los ingresos tributarios totales percibidos por el Estado. Considerando el escaso margen fiscal con el que cuenta el gobierno para implementar acciones para mejorar áreas de gran prioridad como la reducción de la pobreza, el análisis de este tipo de acciones debería tener alta prioridad. Parece oportuno desarrollar una agenda que permita mejorar la capacidad del gobierno para monitorizar y combatir más directamente a todos los flujos ilícitos. Existe una serie de posibilidades de intervención donde el gobierno podría tomar acciones decididas y solicitar financiamiento para implementar medidas significativas, como por ejemplo:

- **Finanzas.** La capacidades de investigación, de análisis y de control de estos flujos financiero deben ser reforzadas y este fortalecimiento debería ser una tarea permanente de alguna de las instituciones del Ministerio de Hacienda y del Banco Central. Esto puede verse desde la perspectiva de mejorar la recaudación fiscal y también desde la perspectiva del control del narcotráfico. La evasión fiscal estimada debe ser verificada internamente, pero seguramente no todo es lavado de dinero y también se estén realizando prácticas de evasión fiscal de las empresas exportadoras del país y las que están localizadas en las zonas francas.
- **Fortalecimiento de la Capacidad Aduanera.** Para mejorar la capacidad de monitorización seguramente sea necesario revisar las necesidades de fortalecimiento técnico y de personal del Servicio Nacional de Aduanas, dependiente del MdH. Este fortalecimiento puede tener mucho impacto en áreas como la fiscalización, la gestión técnica y el área de relaciones internacionales del SNA. Un trabajo más integrado de las autoridades aduanera y fiscal deben tratar los intercambios que involucran a los paraísos fiscales con el más alto nivel de escrutinio. El gobierno podría

considerar intensificar significativamente el equipamiento y la capacitación de las aduanas para detectar mejor la facturación adulterada de las transacciones de comercio exterior (doble fiscalización), y el acceso a información en tiempo real en los puntos de control y otras mejoras.

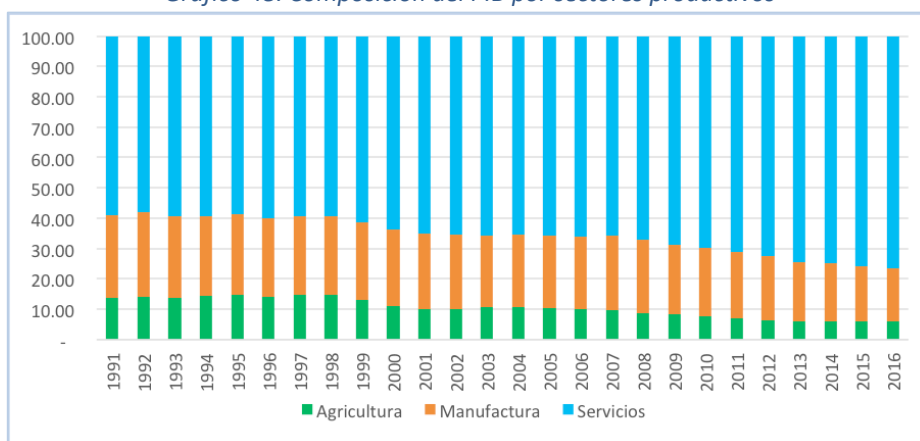
243. El gobierno podría analizar además, las oportunidades para generar acciones conjuntas a nivel regional y para trabajar más decididamente con los principales países desarrollados. La región se podría beneficiar significativamente procurando acciones conjuntas para controlar y promover cambios del tipo de prácticas que actualmente se realizan en todos los países. En la economía legal, esto ayudaría a controlar la elusión o evasión de impuestos y prevenir la entrada de malas prácticas laborales y ambientales. Para esto los países podrían impulsar la adopción y aplicación común de los Principios-guía de las Naciones Unidas sobre Negocios y Derechos Humanos y otros estándares internacionalmente reconocidos (como por ejemplo los “Guidelines for Multinational Enterprises” de la OCDE). Este tipo de acción podría también ser determinante para reducir y eventualmente eliminar las acciones ilícitas originadas en actividades criminales y la región también se podría beneficiar sumándose a otras iniciativas internacionales, como por ejemplo la agenda BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) de la OCDE y realizar las mismas evaluaciones del FATF que realizó Costa Rica en toda la región. En forma adicional, Costa Rica se podría beneficiar mucho agregando este tema en la agenda de asuntos para la discusión sobre su ingreso a la OCDE y negociando una acción más decidida de parte de esos países para controlar los flujos ilícitos que entran y salen de Costa Rica provenientes prácticas empresariales que se originan o terminan en los propios países de la OCDE.

Capítulo 5. Finanzas Privadas y Principales Flujos

5.1 Contribuciones del Sector Privado al Desarrollo Sostenible en Costa Rica

244. El crecimiento económico de Costa Rica ha sido liderado por un vigoroso desarrollo del sector privado especialmente a través de un dinámico sector exportador que le ha permitido al país elevar su calidad de vida más allá de la región a la que pertenece. Al ser un mercado pequeño y no contar con recursos naturales, el dinamismo de las exportaciones ha venido de otras fuentes, que han evolucionado desde la agricultura a una industria de bienes incipiente derivada del proceso centroamericano de sustitución de importaciones.

Gráfico 48. Composición del PIB por sectores productivos



Elaboración propia con datos del BCCR

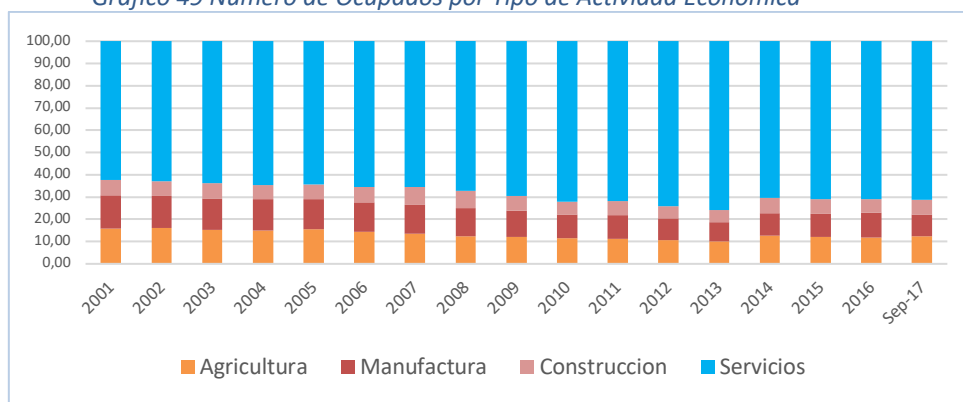
245. El proceso de desarrollo reciente muestra un crecimiento sostenido del peso de los servicios en la economía. Los datos del Gráfico 48 muestran que la evolución del sector privado ha favorecido gradualmente al crecimiento del sector servicios en detrimento del sector agrícola e industrial que han ido disminuyendo su peso relativo en la economía. De estos procesos, es importante destacar los siguientes aspectos:

- **Sector agrícola.** El sector pasó de representar el 12.3% del PIB en 1991 al 5.3% en 2016. Sin embargo, la agricultura aporta una parte importante de las exportaciones de productos (27%) y genera el

doble del empleo que su peso relativo en la economía, ya que genera el 12% del empleo. Otro aspecto relevante es que las políticas ambientales han ayudado a este proceso de transformación económica de la agricultura hacia los servicios ya que los incentivos para la reforestación han hecho en varios casos menos atractiva la agricultura

- **Sector industrial.** El sector industrial genera el 16.23% del empleo formal en Costa Rica y disminuyó su peso en la economía (de 24.2% del PIB en 1991 a 15.6% en el año 2016). La participación de la construcción se ha mantenido relativamente estable y los principales cambios produjeron en la manufactura que bajó del 20.6% del PIB en 1991 al 11.3% en el 2016. En este período el sector pasó de ser intensivo en manufactura de poco valor agregado (maquilas) a convertirse en ensamblador de microchips, hasta llegar a la fabricación de componentes médicos con alto valor agregado y diseño e investigación en áreas tecnológicas.
- **Sector servicios.** Este sector tuvo una fuerte expansión desde 51.1% del PIB en 1991 hasta llegar al 67.6% del PIB en 2016. Hoy en día el sector ocupa al 71.3% de la fuerza laboral y es el más grande empleador de la economía. La mayor parte del empleo es generado por el sector privado ya sea a través de empresas o en los hogares. El Gobierno es un componente importante de este sector ya que genera el 11.3% del empleo en Costa Rica aunque su participación ha tendido a disminuir en los últimos años

Gráfico 49 Numero de Ocupados por Tipo de Actividad Económica



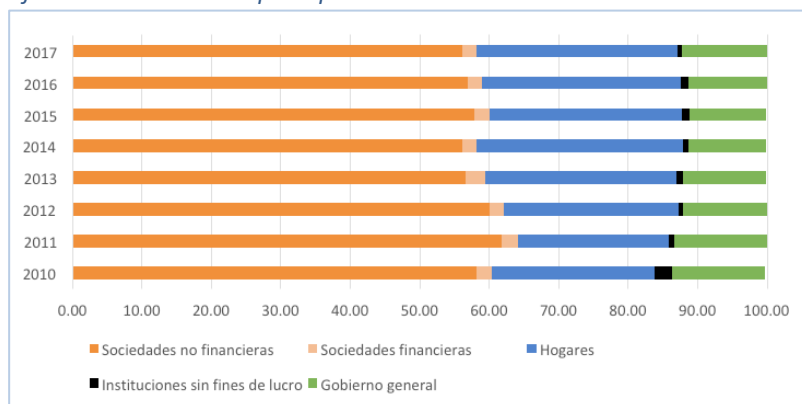
Elaboración con datos del BCCR

246. Esta evolución se vio reflejada por la capacidad generadora de empleo de los sectores que muestran el peso creciente de los servicios frente a las manufacturas y la agricultura. Los datos del Gráfico 49 muestran que el número total de ocupados por el sector servicios creció de 62,225 ocupados en 2001 para llegar a 71,293 en 2017, lo que representa un 15% de aumento. Durante el mismo período, la ocupación en el sector agricultura se contrajo un 21% pasando de un valor inicial de 15,750 personas ocupadas a 12,482 personas. Por su parte, el sector industrial fue el que más pérdidas de empleo sufrió en este período ya que su capacidad empleadora se contrajo un 36% bajando de 15,053 personas ocupadas en 2001 a 9,565 en 2017.

247. La liberación paulatina de ciertos sectores que habían sido dominados en condiciones monopólicas por el Estado ha generado una mayor participación del sector privado en la economía. Entre los más recientes y relevantes se tienen la apertura del monopolio de las cuentas corrientes a la banca privada en 1995¹³⁴, la apertura del mercado de las telecomunicaciones en el 2007 y la apertura del mercado de los seguros; las dos últimas todavía con retos relevantes. Eso se ve reflejado en el dinamismo y crecimiento de la población ocupada en estos sectores, como lo muestra el Gráfico 50.

¹³⁴ Aunque se les obligó a separar el 17% de sus captaciones y depositarlo en un banco estatal con una tasa de interés menor a la de mercado con miras a financiar Sistema de Banca de Desarrollo (SBD) <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/apertura-de-cuentas-corrientes-dinamizo-la-banca/IMV27JYYPNABZOXCSX3YJPGRN4/story/>

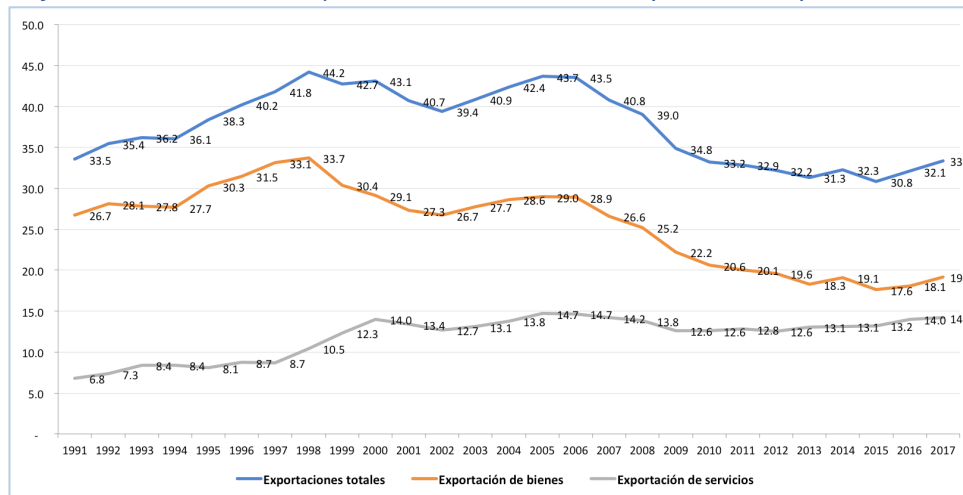
Gráfico 50. Población ocupada por sector institucional 2010- III Trimestre 2017.



Fuente: Elaboración con datos del BCCR (Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC).

248. En un contexto de constante apertura al comercio, las exportaciones fueron un componente muy dinámico del crecimiento económico. El país ha experimentado desde hace 30 años cambios estructurales significativos y consiguió importantes transformaciones de una economía ampliamente dependiente de las exportaciones tradicionales (café y banano) y con alta concentración de destinos exportadores (Estados Unidos y Centroamérica). El país inició, desde los años 80, un agresivo programa de apertura comercial, que incluyó medidas específicas de promoción de exportaciones (incentivos tributarios y Zonas Francas), un fortalecimiento de las instituciones encargadas del área y un manejo del tipo de cambio vía minidevaluaciones luego de décadas con un tipo de cambio fijo. Este conjunto de medidas permitió aumentar aceleradamente el volumen de exportaciones al punto que entre 1992 y 1996, crecieron a un ritmo del 14.8% por año. Sin embargo, el Gráfico 51 muestra que desde la crisis financiera internacional las exportaciones con relación al PIB bajaron y se estabilizaron en niveles cercanos al 35% del PIB en los últimos cinco años.

Gráfico 51 Evolución de las exportaciones totales, de bienes y de servicios y como % del PIB



Fuente: Elaborado con datos de COMEX

249. Gracias a la calidad del capital humano y excelente ubicación geográfica entre otros aspectos, el país se convirtió en un líder regional para la atracción de inversión extranjera, la cual ha jugado un rol fundamental en el dinamismo de las exportaciones y sostén de la economía. Un hito histórico lo marcó la instalación en el país del fabricante de microprocesadores, INTEL en el año 1996 (Recuadro 8). Como se verá a continuación, la inversión extranjera directa (IED) ha sido clave para el crecimiento sostenido de las exportaciones de bienes y servicios así como para el aumento de la productividad de la economía. La IED no ha mermado en el país con excepción del periodo inmediato post crisis financiera llegando al cierre del 2016 a USD 2.681,1 millones

250. Estos resultados se deben, en parte a que el país ha sabido adaptar sus políticas de promoción del sector privado para acompañar los cambios en la economía. Durante los años 70s se realizó un

intenso esfuerzo en el desarrollo de empresas agrícolas e industriales con participación estatal, la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) fue uno de los estandartes de ese modelo por medio del cual se crearon gran cantidad de empresas¹³⁵. Después de ese modelo de amplia participación del sector público, en los años 80s, se modifica drásticamente el modelo de desarrollo incentivándose una mayor participación del sector privado. Se pusieron en marcha políticas para incentivar la industria, sobresaliendo la de las maquilas de productos que llevó la producción industrial a niveles significativos para posteriormente virar hacia sectores de un mayor valor agregado y sofisticación en los 90s. Debido a lo pequeño del mercado doméstico y a la baja tasa de ahorro, se apostó paralelamente por la apertura comercial y la atracción de inversión extranjera directa, lo que ha significado la firma de acuerdos comerciales con 54 países que en conjunto representan dos tercios del PIB mundial.¹³⁶

251. El éxito de las agencias sin fines de lucro y paraestatales creadas para promover la inversión, comercio y turismo ha sido muy relevante para el desarrollo reciente del sector privado en el país. Si bien es cierto desde 1968 Costa Rica contaba con una agencia de promoción, Centro para la Promoción de Exportaciones e Inversiones (CENPRO), los incentivos para el sector privado estaban diseñados para invertir en una industria del modelo de sustitución de exportaciones, lo cual, entre otras razones llevó al cierre del Centro¹³⁷. En el desarrollo reciente de Costa Rica se destaca el papel que han tenido, entre otras, las siguientes instituciones:

- **CINDE.** La Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) se creó en 1982 como una entidad sin fines de lucro y apolítica y fue declarada de interés público en 1984. La principal función de CINDE es la atracción de inversión extranjera directa.
- **PROCOMER.** En 1996 se creó la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, con el objetivo de promover las exportaciones de bienes y servicios, facilitar los procedimientos para exportar, propiciar encadenamientos para la exportación y administrar el régimen de zonas francas, entre otros. Es una agencia de carácter público no estatal, le ha otorgado flexibilidad y gran agilidad para la ejecución y para complementar las funciones del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX). Entre sus logros más recientes se tiene la creación ventanilla única de comercio, así como la creación de la marca país, Esencial Costa Rica.
- **ICT.** Adicionalmente, el país cuenta con el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) desde 1955, creado como una entidad pública autónoma para la promoción del turismo. El ICT ha tenido un rol protagónico en la obtención de los grandes cambios en el desarrollo que ha experimentado este sector en las últimas décadas.

252. Un hito importante el proceso de crecimiento del sector privado fue la capacidad del país de atraer empresas de alto contenido tecnológico. A finales de los años 80 el país inició un proceso de promoción e incentivo de empresas de alto contenido tecnológico con la integración y creación de un conjunto de instituciones e iniciativas de apoyo, como por ejemplo: el Instituto Tecnológico de Costa Rica, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICIT), la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) y el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)). Al mismo tiempo se inició una reforma en la educación con el objetivo de incorporar dos elementos críticos: la enseñanza de computación en los primeros años y la enseñanza de una segunda lengua, principalmente el inglés. Estos esfuerzos aunados a la gran tradición en educación universal y obligatoria que había mantenido el país, permitieron que existiera una importante oferta de profesionales con características favorables en esas disciplinas. Estas políticas consiguieron estimular un tipo de desarrollo que es único en la región, que comenzó con INTEL pero que ahora permite que el país también lidere en otros campos, como por ejemplo, la industria exportadora de dispositivos médicos (ver Recuadro 8).

¹³⁵ Entre las empresas más importantes creadas por CODESA se encuentran: Cementos del Pacífico S. A. (CEMPASA), Aluminios Nacionales S. A. (ALUNASA), Central Azucarera del Tempisque S.A (CATSA), Algodones de Costa Rica S. A. (ALCORS), Transportes Metropolitanos S.A. (TRANSMESA), Ferrocarriles de Costa Rica, S. A. (FECOSA), Tempisque Ferry Boat, Cementos del Valle Sociedad Anónima (CENVASA) y la Bolsa Nacional de Valores.

¹³⁶ <https://www.nacion.com/archivo/perspectiva-del-modelo-de-desarrollo-costarricense/OVODJ44NORAPHOLATU4QC26JEM/story/>

¹³⁷ Gradual Economic Reform in Latin America, The Costa Rican Experience, Mary A. Clark, State University of New York Press. 2001.

Recuadro 8: El camino desde la instalación y reconversión de INTEL a la industria médica en Costa Rica

Un hito histórico en el desarrollo de Costa Rica fue la decisión de la compañía más grande del mundo de semiconductores, INTEL de establecer la planta de ensamblado de microprocesadores en el país. Intel instaló la planta de ensamblaje y pruebas en 1996, inicialmente con una inversión de USD 300 millones y con ingresos por más de USD 20 billones anuales, dos veces el PIB de Costa Rica. Posteriormente esa inversión alcanzó USD 500 millones. Uno de los aspectos más notables en la decisión de la empresa de localizar esta inversión en Costa Rica fue la ausencia de grandes concesiones específicas del Gobierno hacia la firma o de tratos especiales, lo que difiere mucho de las tácticas de otros gobiernos para atraer grandes inversiones como esta. Mientras que todo el mundo se preguntaba porqué INTEL elegía a Costa Rica en vez de otros países que en el papel parecían tener muchas más ventajas, un análisis de la empresa y del proceso de selección de ubicaciones para su producción revela la confluencia de varios factores, muchos de ellos originados por las buenas políticas públicas del país ¹³⁸:

- **Acción del Gobierno.** la empresa examinó a profundidad la estrategia de atracción de inversiones en la industria electrónica del país. Algunos de los factores que impresionaron a INTEL fueron: el desarrollo de una estrategia en electrónica, la promoción y facilitación realizada por CINDE, la participación y apoyo directo de la Presidencia de la República y la coordinación de COMEX en todas las interacciones con la empresa.
- **El modelo de país** Las políticas exitosas de promoción de la ciencia y la tecnología permitieron que existiera una importante oferta de profesionales con características favorables base para la decisión de INTEL. Pero la decisión por Costa Rica se basó también en su estabilidad política, compromiso general de apertura económica y un excelente sistema educativo
- **Small is Beautiful.** Una parte de la decisión se promocionó en la premisa de que el tamaño del país permitió movilizar el apoyo en el medio político y la comunidad de negocios y responder a las peticiones de información y de asistencia de INTEL en plazos cortos.

En el curso de los años INTEL construyó una segunda planta y anunció la introducción de una nueva plataforma de producción. Para el 2003 el volumen de producción y revisión en Costa Rica significaba entre el 22% y el 25 % de las ventas totales de la corporación. En 2005 la inversión ya alcanzaba los USD 770 millones e incorporó una línea de producción de chipsets idéntica en todas las dimensiones a una operación “hermana” de chipset A&T existente en Malasia y China, que se ubica en un nivel de mayor valor agregado y de un producto tecnológicamente más avanzado. Intel Costa Rica también expandió sus servicios con su Latin America Engineering Services (LAES) Group, proveyendo apoyo global de ingeniería en diseño de circuitos y validación y creación de códigos para habilitar microprocesadores. También se había incorporado la unidad de adquisiciones y asistencia técnica dentro de la unidad de servicios con lo que se constituye el “share services group” con cinco áreas de servicios. El éxito obtenido con estos avances animó a INTEL a ampliar sus actividades de servicios en Costa Rica, invirtiendo también en dos compañías costarricenses de desarrollo de software¹³⁹.

Por motivos de estrategia de negocios global, en abril de 2014 INTEL anunció que sus operaciones de ensamblaje de procesadores y pruebas serían trasladadas a Asia. En medios internacionales la noticia fue reportada como que INTEL estaba dejando Costa Rica, sin embargo, la Corporación también anunció que mantendría las operaciones de Ingeniería y Diseño y que expandiría sus actividades de servicios compartidos en Costa Rica. Lo que en realidad sucedió fue que la empresa estaba reposicionando sus operaciones, lo que llevó a un ascenso de las operaciones en Costa Rica en la cadena de valor global (CVG). Este movimiento ha favorecido al país de varias maneras, incluyendo un mayor valor agregado doméstico en exportaciones de esa multinacional, un incremento en los salarios pagados y mayores posibilidades de encadenamientos que generan conocimiento y efectos secundarios favorables al resto de la economía¹⁴⁰. Incluso INTEL ha desarrollado una unidad de R&D con más de 2.500 profesionales al cierre del 2017.

Aprovechando la experiencia y el reconocimiento internacional adquirido con la producción de INTEL la política de atracción de inversiones de Costa Rica consiguió multiplicar el efecto de esta inversión en otras empresas tecnológicas. El país tuvo que adaptar esas estrategias ante a la caída de la industria de electrónica global y la crisis financiera internacional, diversificando la búsqueda hacia sectores de crecimiento más estable en vez de crecimiento explosivo. Costa Rica logró atraer importantes empresas transnacionales en el sector médico, incluyendo Abbot, Hospira y Boston Scientific y ampliar las inversiones existentes de Baxter; así como empresas de servicios de “mid-to- high-end” encabezadas por P&G, donde sobresalen Wester Union’s technical support centre, Sykes’ call center y el centro de reequipamiento de Teradyne.

Esta experiencia define un rumbo que el país tiene que ser capaz de mantener en el futuro. Este tipo de liderazgo puede ser determinante para realizar otras grandes transformaciones, como por ejemplo, las que se podrían materializar implementando el modelo de desarrollo que plantea el Plan Nacional de Descarbonización.

¹³⁸ Attracting high technology investment / Debora Spar L.. 1998 The International Finance Corporation and the World Bank

¹³⁹ The Impact of Intel in Costa Rica Nine Years After the Decision to Invest. 2006, The World Bank Group/MIGA.

¹⁴⁰ Moving Up the Global Value Chain: The case of Intel Costa Rica. Lima: ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean, 2017

253. Debido a estos procesos, la composición de las exportaciones de productos se ha transformado disminuyendo el peso relativo de los productos tradicionales en favor de una oferta variada de productos no tradicionales. En el 2016 las exportaciones no tradicionales llegaron a representar el 86.3 % del total, llegando a ser los dispositivos médicos el principal producto de exportación con una participación del 25% del total. En la actualidad se exportan más de 4.000 productos a 150 países alrededor del mundo.¹⁴¹

Cuadro 18 Principales productos exportados por Costa Rica en 2016 (excluyendo servicios)

| Descripción | Valor (millones USD) | Participación (%) |
|--|----------------------|-------------------|
| Dispositivos médicos | 2,473.6 | 24.9% |
| Banano | 988.2 | 9.9% |
| Piña | 887.4 | 8.9% |
| Otras preparaciones alimenticias | 383.9 | 3.9% |
| Café sin tostar ni descafeinar | 306.5 | 3.1% |
| Medicamentos | 128.3 | 1.3% |
| Pañales | 126.7 | 1.3% |
| Jugos y concentrados de frutas | 115.6 | 1.2% |
| Antisúeros | 114.5 | 1.2% |
| Llantas | 107.2 | 1.1% |
| Frutas tropicales conservadas en su jugo | 105.0 | 1.1% |
| Cables eléctricos | 102.7 | 1.0% |
| Aceite de palma | 82.2 | 0.8% |
| Jugos y concentrados de frutas | 79.4 | 0.8% |
| Yuca | 77.1 | 0.8% |
| SUBTOTAL | 6,078.2 | 61.2% |
| Las demás | 3,854.5 | 38.8% |
| TOTAL | 9,932.7 | 100.0% |

Fuente: COMEX

254. La exportación de servicios también experimentó una transformación significativa y ha consolidado su fuerte crecimiento impulsado por el turismo y las exportaciones de servicios con alto valor agregado¹⁴². Las exportaciones de servicios crecieron rápidamente, pasando del 1.3% del PIB en el año 2000 al 6.8% en 2015. En el año comprendido entre julio de 2016 y junio 2017, llegaron a un valor de USD 8.883 millones, cifra que supera en 21,9% al promedio de los últimos cuatro periodos interanuales equivalentes. La composición de las exportaciones de servicios en los últimos años muestra una cierta estabilidad por sectores tal como lo describen las cifras del primer semestre de 2017 donde predominan: (i) viajes (turismo) en primer lugar de importancia (51,8%), (ii) otros servicios empresariales (30,3%) y (iii) servicios de informática, información y telecomunicaciones (9,6%). Estos tres sectores, explican el 91,8% de las exportaciones de servicios en este periodo¹⁴³.

255. Otro de los hitos importantes en el desarrollo del país ha sido la expansión y progresiva especialización del sector turismo que tuvo un crecimiento sostenido en las últimas tres décadas. El sector turismo es la actividad de mayor generación de divisas para el país en la actualidad y ha tenido un crecimiento en los últimos años que triplica al crecimiento de la economía.¹⁴⁴ El turismo ha expandido su actividad económica prácticamente a todo el país, y es el propulsor del incremento de líneas aéreas que llegan al país, así como de la mayor disponibilidad de asientos para vuelos internacionales.¹⁴⁵ Además de su crecimiento en volumen, también se ha aumentado la incorporación de valor agregado y se han desarrollando nichos de mercado de alta especialización y diferenciación.

256. Las estrategias tomadas para promover el turismo han sido exitosas y pueden seguir generando importantes oportunidades económicas. En este sentido el país tuvo una evolución notoria, que va

¹⁴¹ COMEX

¹⁴² Las principales exportaciones de servicios de alto valor agregado son: procesos financieros, back office, oficinas regionales, global procurement, recursos humanos, reingeniería de procesos, ingeniería y diseño, tecnologías digitales, contact centers y servicios digitales.

¹⁴³ Datos de Análisis trimestral sobre la evolución de las exportaciones de bienes y servicios de Costa Rica PROCOMER, Octubre 2017

¹⁴⁴ <http://www.ict.go.cr/es/estadisticas/informes-estadisticos.html>

¹⁴⁵ www.visitcostarica.com/ www.ict.go.cr,

desde una promoción sin una orientación definida hasta la década de los años 80s, para luego buscar captación del turismo mochilero y de grandes grupos todo incluido y posteriormente a la promoción de un turismo ecológico-ambiental, de aventura, y recientemente el énfasis se ha dirigido a un turismo especializado. La constante en esa evolución es la búsqueda de turistas de mayor valor agregado para el país con mayor permanencia y más gasto que permanezca en el país. De esa manera Costa Rica ha desarrollado estrategias de consolidación de imagen o “marca” para la promoción internacional, con lemas como "No Artificial Ingredients", “Esencial Costa Rica” y otros generados más espontáneamente como el “Pura Vida”. Estrategias como el Wellness, que son más integrales, conviven con otros esfuerzos del sector público y privado¹⁴⁶. Más recientemente esa estrategia ha sido oficializada por el Instituto Costarricense de Turismo ¹⁴⁷ y se continúa incursionando en los llamados “ecolodge”, alojamiento ecológico y de lujo que son una forma de alojamiento de bajo impacto basado en la naturaleza financieramente sostenible, que ayudan a proteger las áreas frágiles en los alrededores, involucra y ayuda a las comunidades locales.¹⁴⁸ Con todos estos avances, la estadía promedio se mantiene arriba de 13 noches, mientras que el gasto medio sigue siendo superior a \$1.400. Estas variables reflejan la competitividad de Costa Rica al registrar una de las estadías más altas de todo el mundo.

257. Desde la perspectiva ambiental el país ha construido una reputación en la protección y conservación del ambiente y deberá usar esa experiencia para incentivar la inversión privada en el futuro. El país se ha fijado metas muy ambiciosas, como las propuestas por la INDC (*convertir al país en un laboratorio en el proceso de descarbonización profunda de la economía mundial*), ratificada por el Plan Nacional de Descarbonización. Estas metas dependen primordialmente de la respuesta del sector privado. La inversión privada tendrá que liderar los procesos de mitigación del cambio climático (especialmente en el sector transporte, energía y agropecuario) y también en las transformaciones esperadas para adaptación. La buena sintonía del estado con el sector privado y la introducción de instrumentos innovadores e idóneos, como por ejemplo, el Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA), permitió que el país haya logrado grandes éxitos con la recuperación de su superficie forestal en el pasado. En esta nueva fase de su desarrollo, el país deberá seguir innovando y promover inversiones sustanciales que a su vez deben permear para las PYMES.

Cuadro 19 Tasas de variación Interanual del Índice de Actividad Económica según rama de actividad (en %)

| Año | 2001-05 | 2006-10 | 2011-15 | 2016 | 2017 |
|---|---------|---------|---------|------|-------|
| Agricultura, silvicultura y pesca | 2.52 | 2.02 | 1.64 | 3.42 | 2.72 |
| Extracción de Minas y Canteras | 4.11 | -1.35 | 2.22 | 4.83 | -0.01 |
| Industria manufacturera | 1.88 | -0.55 | 0.72 | 3.73 | 3.89 |
| Electricidad, agua y servicios de saneamiento | 4.25 | 2.21 | 2.47 | 0.22 | 2.27 |
| Construcción | 6.55 | 6.57 | 2.74 | 5.68 | -1.16 |
| Comercio | 1.64 | 3.19 | 4.00 | 3.84 | 2.95 |
| Transporte, Almacenamiento | 4.06 | 4.98 | 5.05 | 2.62 | 5.71 |
| Actividades de alojamiento y servicios de comida | 4.97 | 2.78 | 3.94 | 1.99 | 2.85 |
| Información y comunicaciones | 17.10 | 12.03 | 7.84 | 6.84 | 6.55 |
| Actividades financieras y de seguros | 8.21 | 9.88 | 8.56 | 8.92 | 6.60 |
| Actividades inmobiliarias | 3.88 | 5.66 | 3.36 | 3.12 | 1.51 |
| Actividades profesionales y servicios de apoyo | 10.48 | 12.97 | 8.53 | 9.08 | 5.26 |
| Administración pública y planes de seguridad social | 1.70 | 5.59 | 2.22 | 1.27 | 2.00 |
| Enseñanza y actividades de la salud humana | 2.44 | 3.80 | 3.13 | 3.81 | 3.07 |
| Otras actividades | 2.82 | 4.41 | 6.01 | 6.04 | 6.91 |

Fuente: Banco Central de Costa Rica

258. La dinámica reciente está consolidando la polarización ocupacional, lo que crea desafíos significativos para el país en el futuro. Los datos del Cuadro 19 muestran los sectores de mayor crecimiento en la economía y ocurre que los sectores que más empleo generan son los que se están contrayendo, mientras que los más dinámicos aportan muy poco en la generación total de empleo. Los sectores tradicionales de empleo como agricultura, industria y comercio generan cuatro de cada diez

¹⁴⁶ Logros y Retos del Turismo Costarricense Lawrence Pratt Septiembre 2002 CEN 608

¹⁴⁷ La Nación. 13 OCTUBRE, 2017

¹⁴⁸ <http://costaricaazul.com/turismo>

empleos en el país y los tres sectores en su conjunto totalizan un 40.5% del total de ocupados en Costa Rica. Por su lado, las tres actividades que más crecieron en estos 25 años contribuyen con un 5.8% del empleo total. Esta condición confirma la separación entre los sectores productivos más dinámicos y la generación de más trabajo. Asimismo, poco más del 22% de los trabajadores tienen rango profesional mientras un 26% se ubican en lo que se denomina Ocupaciones Elementales, es decir, tienen el menor perfil educativo de todos los trabajadores. Tal y como se observa en el arreglo siguiente, los sectores con mayor dinamismo en los últimos años están relacionados con la actividad de servicios, en la cual se generan los menores encadenamientos de empleo directo e indirecto.

259. El salario mínimo en Costa Rica es de los más elevados de Latinoamérica. Los datos del Cuadro 20 muestran que Costa Rica paga uno de los salarios mínimos más altos de la región y que además es líder absoluto en cobertura ya que el salario mínimo representa 5,7 veces el valor de la canasta básica, mientras los países que le siguen no llegan ni siquiera a la mitad de esa cobertura.¹⁴⁹ En este tipo de análisis también tendría que incluirse un comparativo de cargas sociales asociadas al salario. En Costa Rica los salarios llevan consigo una serie de beneficios para los trabajadores como salud, pensión y seguro de riesgos laborales y es el instrumento utilizado para incluir, en las cuotas, los recursos para el financiamiento de programas dirigidos a los sectores más desfavorecidos, por medio del IMAS, Asignaciones Familiares, así como el INA, entidad de formación de mano de obra especializada, lo que significa alrededor de un tercio del salario nominal. Esta característica da mayor estabilidad a los trabajadores del sector formal del mercado laboral, pero a la vez incentiva la existencia de un mercado informal mayor, y la preeminencia de salarios en el mínimo o inferiores.

Cuadro 20 Salario mínimo y cobertura en Latinoamérica 2018

| País | Salario en dólares | Salario en M.L. | Precio Canasta Básica | Cobertura |
|---------------|--------------------|------------------------|-----------------------|-----------|
| Colombia | \$282 | \$ 781.242 + \$ 88.211 | \$ 1.300.000 | 60% |
| Panamá | \$744 | \$ 744,00 | \$ 322,00 | 231,05% |
| Costa Rica | \$512 | \$300,255.79 | \$50,028 | 576,45% |
| Argentina | \$513 | \$9,500 | \$16,000 | 60% |
| Cuba | \$ 29,6 | 29,6 | 25 | 110,00% |
| Chile | \$413 | \$276,000 | \$137.46 | 181,87% |
| México | \$141 | \$ 2686,14 | \$2.96 | 80,62% |
| Uruguay | \$431 | \$13.43 | \$12.25 | 110% |
| Ecuador | \$386 | \$386 | \$490 | 78,09% |
| Brasil | \$295 | \$965 | \$400 | 220,00% |
| R. Dominicana | \$ 288 (valor máx) | \$15.45 | \$30.81 | 46,29% |
| Perú | \$263 | \$850 | \$1.52 | 56% |
| El Salvador | \$300 | \$300 | \$200 | 150,00% |
| Bolivia | \$289 | \$2.00 | \$1.07 | 154,62% |
| Nicaragua | \$115 | \$8.45 | \$12.28 | 58,10% |
| Honduras | \$341 | \$10.79 | \$7.76 | 125% |
| Paraguay | \$368 | \$ 2.200.000 | \$ 3.656.266 | 49,89% |
| Guatemala | \$380 | \$ 2.992,36 | \$3.41 | 80,67% |

Fuente: <http://salariominimo.com.mx/comparativa-salario-minimo-latinoamerica/>

260. A pesar de todos estos avances, el sector informal de la economía sigue siendo muy importante.

El sector informal llegó a representar el 43,2% de la población ocupada al tercer trimestre del 2017 y está compuesto en su mayoría por personas con baja escolaridad y salarios por debajo del mínimo legal,¹⁵⁰ con una incidencia mayor en las mujeres (45,4%). Por otra parte, un tercio del total de los trabajadores no recibe el salario mínimo establecido por la ley¹⁵¹. Algunos análisis estiman la relación entre el salario mínimo y pobreza en Costa Rica. Gindling y Trejos 2010¹⁵² y encontraron que pasar de un empleo con salario por debajo del mínimo a uno por encima o alrededor de este, aumenta la probabilidad de que la familia del trabajador salga de la pobreza y pobreza extrema en 29 puntos

¹⁴⁹ <http://salariominimo.com.mx/comparativa-salario-minimo-latinoamerica/>

¹⁵⁰ INEC, Encuesta Continua de Empleo (ECE), 2018.

¹⁵¹ Vigésimo Informe Estado de la Nación. 2014, San José: PEN

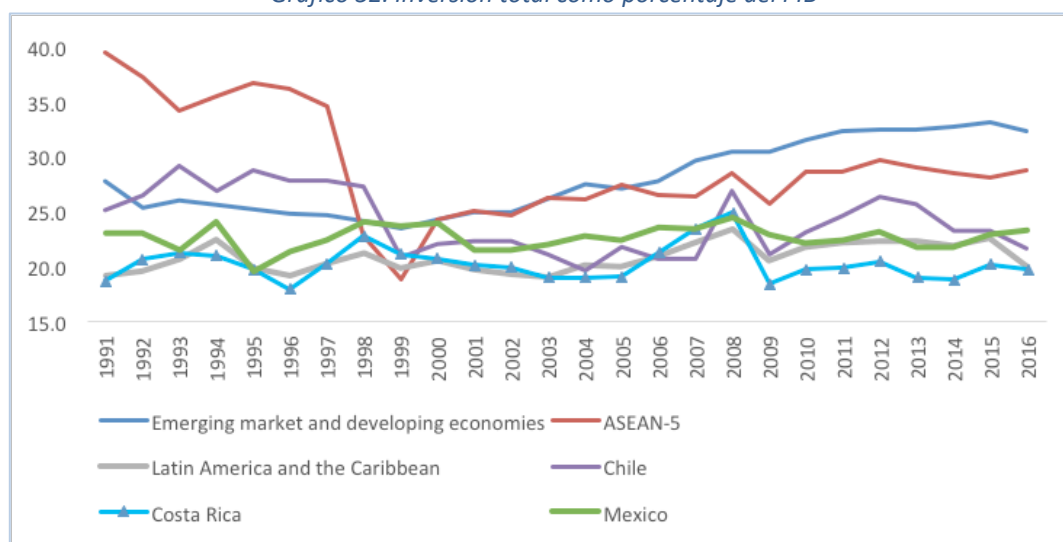
¹⁵² Reforzar el cumplimiento de los salarios mínimos en Costa Rica, junio 2010 Gindling y Trejos University of Maryland/U. de Costa Rica.

porcentuales (comparando el salario con un salario mínimo absoluto)¹⁵³. Por su parte también se ha estimado el impacto del cumplimiento del salario mínimo en la desigualdad en la distribución del ingreso. Si se asume que el pago del salario mínimo se cumple para todos los trabajadores que se encuentran con salarios inferiores, el coeficiente de Gini pasa de 0,45 a 0,389¹⁵⁴.

5.2 Los retos para el desarrollo del sector privado en Costa Rica

261. A pesar de los destacados logros en materia de atracción de inversión extranjera, la inversión total sigue siendo relativamente baja cuando se compara con la región u otros países, lo cual podría estar comprometiendo el crecimiento potencial en el largo plazo. Esta realidad hace que la atracción de inversión tanto doméstica como extranjera cobre particular relevancia para el país. En este sentido es clave analizar qué elementos pueden estar conteniendo el ingreso de un mayor flujo de inversión.

Gráfico 52. Inversión total como porcentaje del PIB



Fuente: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2017.

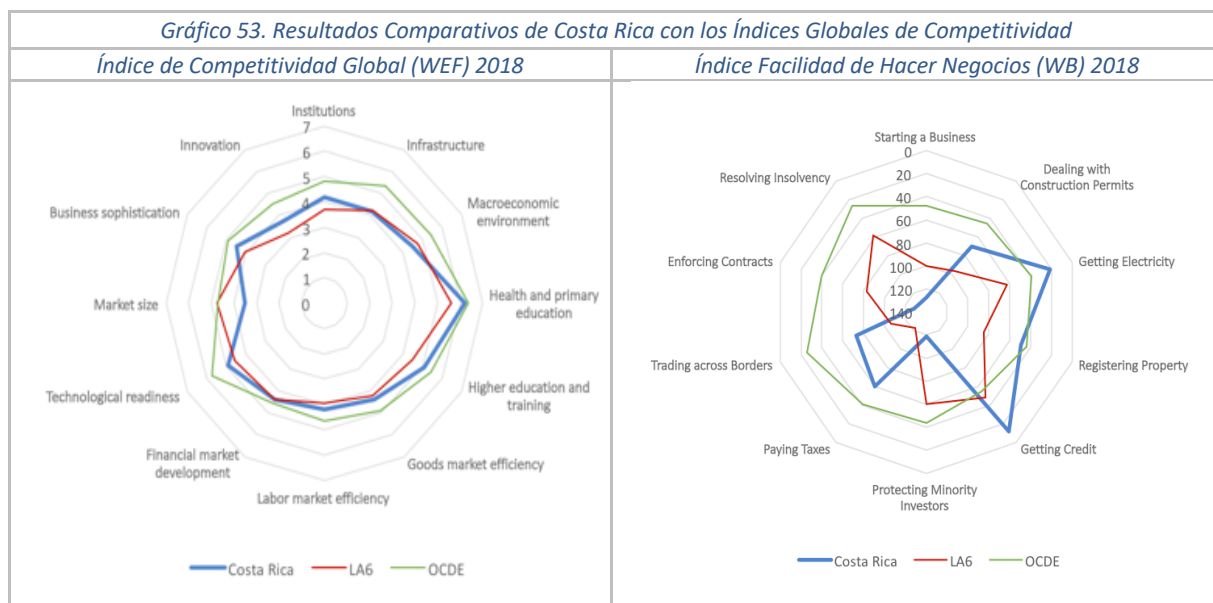
262. Los estudios comparativos internacionales coinciden en señalar una mejora gradual de las condiciones para desarrollar los negocios y la competitividad internacional de Costa Rica. Las evaluaciones internacionales de las condiciones para el desarrollo del sector privado proporcionan una medida imperfecta de un concepto complejo y multidimensional, pero permiten construir una idea general de los principales factores intervinientes y facilitan la comparación entre países. Analizando el reporte Doing Business 2018 y el Reporte Global del Índice de Competitividad 2017-2018, del Banco Mundial y el Foro Económico Global respectivamente, se puede obtener una visión general de los principales retos en comparación con otras economías. En ambos indicadores el país ha venido mejorando de forma importante y se ha posicionado como uno de los mejores en la región. Adicionalmente, recientemente el Comité de Política Regulatoria de la OCDE, emitió su opinión favorable a Costa Rica en esa materia reconociendo así los avances hacia una gobernanza regulatoria que promueve la calidad y eficiencia en los procesos y regulaciones.

263. El desempeño analizado según el marco del Ease of Doing Business, desarrollado por el Banco Mundial, coloca a Costa Rica en el puesto 61 de 190 economías. El país ha ganado una posición con relación al informe del año 2017 y 48 posiciones con respecto a 2013. Según este grupo de indicadores, Costa Rica se ubica mejor que el promedio de la región (LAC), pero se encuentra por debajo del puntaje obtenido por el promedio de países de la OCDE y de tres economías de la región latinoamericana. Las áreas en donde Costa Rica obtiene los peores resultados están relacionadas con la resolución de insolvencia, el cumplimiento de contratos y la protección de los inversionistas minoritarios. En el caso

¹⁵³ Los autores advierten que las implicaciones políticas de ese resultado son limitadas debido a que no toman en cuenta la posibilidad de que un trabajador puede perder su trabajo cuando aumenta el control de los salarios mínimos.

¹⁵⁴ Pacheco, J.F. 2014a. Breve nota sobre el salario mínimo en el coeficiente de Gini. Contribución especial realizada para el Vigésimo Informe Estado de la Nación. San José: PEN.

de la protección a inversionistas si bien es cierto el puntaje obtenido es bajo, ha habido un importante avance en el último año que permitió avanzar 10 pp con relación al país mejor calificado.



Fuente: Elaborado con datos de los Índices.

264. Por su parte, el Índice de Competitividad Global ubica a Costa Rica en el puesto 47 entre 137 economías. En este ranking, Costa Rica subió 7 peldaños con relación a la publicación anterior y destaca como el segundo país del LAC mejor ubicado, únicamente superada por Chile. Las áreas con mayor espacio para mejora son: tamaño del mercado, ambiente macroeconómico y eficiencia del mercado laboral. En el caso del ambiente macroeconómico el principal reto se ubica en el desbalance fiscal y la baja tasa de ahorro del país (que repercute en la baja tasa de inversión como se vio arriba); por su parte en el caso de la eficiencia del mercado laboral, lo que más afecta la calificación es el efecto de los impuestos en los incentivos para el trabajo (altas cargas sociales) y la baja participación de la mujer en la fuerza laboral.

265. El estudio de la OCDE muestra algunas diferencias y señala otros factores clave que afectan el clima de inversión en Costa Rica ¹⁵⁵. En este caso se hace énfasis en la calidad del transporte y el costo de la electricidad. Al respecto recomienda hacer un mejor uso de las APPs de forma que se brinde mayor oportunidad de participación a los inversionistas extranjeros y en particular sugiere la participación de inversión privada para la generación eléctrica con miras a modernizar el sector, cumplir con la creciente demanda y disminuir el costo. Otros obstáculos identificados son: la duración de los procesos judiciales, deficiencias en la gestión del registro de tierras y titulación, falta de procedimientos administrativos simplificados y la posible escasez de capital humano calificado para industrias intensivas en conocimiento en respuesta a las necesidades del mercado a mediano plazo.

266. Un reto para Costa Rica radica en lograr extraer un mayor beneficio por parte del sector de manufactura de alta tecnología y servicios con alto valor agregado de forma que beneficien a un espectro más grande de la población. El modelo seguido hasta ahora ha sido exitoso para integrarse a cadenas globales de valor (CGVs) y se estima que el 38% de las exportaciones de manufactura son parte de CGVs¹⁵⁶. Sin embargo, la vinculación entre los inversionistas extranjeros y las compañías domésticas ha sido limitado con lo cual se desaprovecha parte de los beneficios y atractivos que genera este tipo de inversión. De esta forma, existe un gran potencial en cuanto a transferencia tecnológica y aumento de la productividad que el país puede aprovechar, incluyendo un sector de PYMEs más integrado a estos clusters tecnológicos. Es importante mencionar que la OCDE en conjunto con expertos

¹⁵⁵ OCDE Investment Policy Reviews: Costa Rica 2013.

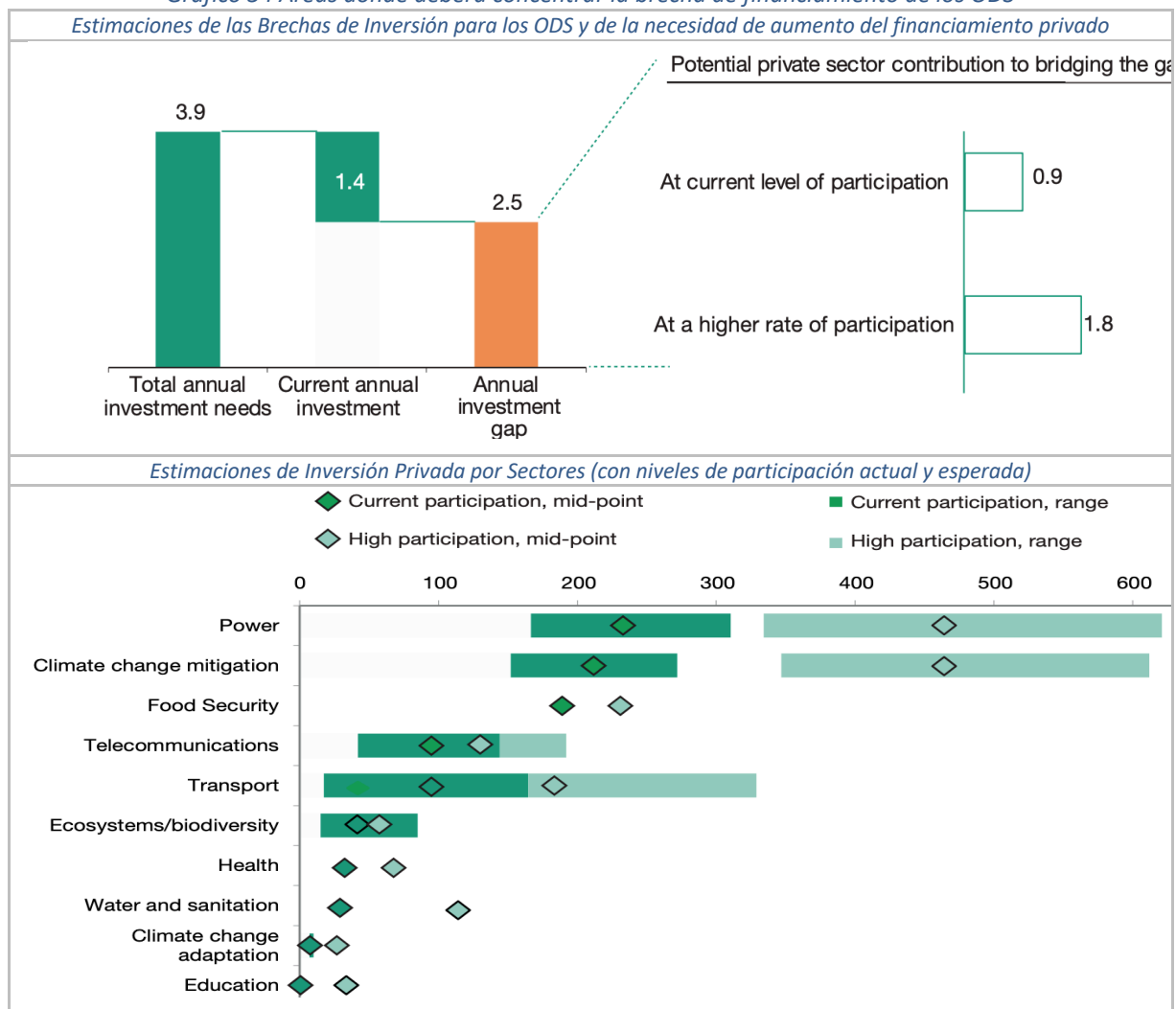
¹⁵⁶ Ibid

costarricenses se encuentran realizando un estudio más detallado sobre el impacto del IED tecnológica en la productividad y otras variables de las empresas costarricenses.

5.3 La Importancia del Financiamiento Privado para el Desarrollo

267. El financiamiento privado va a ser la variable clave para que los países puedan conseguir los ODS. Según las últimas estimaciones de UNCTAD, la brecha de financiamiento adicional que sería necesario cubrir en los países en vías de desarrollo para alcanzar los ODS ronda los USD 2,5 trillones anuales. Todas las estimaciones coinciden en señalar que el financiamiento público no será suficiente para resolver este problema por un amplio margen y que una parte muy significativa de esta brecha tiene que ser cubierta por el financiamiento privado. Las estimaciones del Gráfico 54 muestran que la participación privada podría cubrir hasta USD 1,8 trillones, lo que corresponde al 72% de esta brecha. El gráfico también muestra áreas identificadas donde esta inversión debería ser más intensiva (energía, mitigación de los efectos del cambio climático, transporte y telecomunicaciones).

Gráfico 54 Áreas donde deberá concentrar la brecha de financiamiento de los ODS



Esta evaluación identificó varias oportunidades para aumentar significativamente la participación del sector privado en el financiamiento del desarrollo en Costa Rica. En este capítulo se revisan los principales flujos de financiamiento privado que podrían acelerar el proceso de desarrollo, ya sean domésticos como externos. Se analizan ocho flujos privados en detalle: (i) sector financiero privado, (ii) financiamiento inclusivo, (iii) inversión extranjera directa, (iv) asociaciones de participación público-privadas, (v) el financiamiento climático, (vi) la filantropía privada, (vii) la responsabilidad social empresarial y (viii) las remesas familiares. En todos los casos, existen oportunidades muy importantes

que se podrían potenciar si se tomaran en cuenta dos enfoques fundamentales: el de la inversión de impacto y el uso del financiamiento mixto (blended finance).

La inversión de impacto

268. El crecimiento de la inversión de impacto refleja cambios fundamentales en la orientación de la inversión privada a nivel global. Existe un amplio y creciente grupo de propietarios y gestores de activos, de fondos privados de inversión, corporaciones privadas y de donantes privados que están orientando sus inversiones hacia áreas que generen a la vez un retorno económico razonable y ajustado por el riesgo y un impacto positivo (económico, social o ambiental) medible y verificable. En las corporaciones privadas este enfoque ha tenido un gran impulso en la última década con la modernización de los fundamentos de la gestión estratégica y la sustitución de conceptos como el de Responsabilidad Social Empresarial por concepciones estratégicas más avanzadas y sustentables¹⁵⁷. En la frontera de lo público y lo privado, la inversión de impacto es el resultado de una evolución de los sistemas de financiamiento por resultados (*Results Based Financing* o *RBF*) introducido en los años 90 por los principales donantes. Los bajos rendimientos económicos de los principales productos financieros de bajo riesgo también han cambiado el modelo tradicional de negocios de las principales fundaciones privadas, generando un interés creciente hacia este tipo de inversiones.

269. Esta orientación de inversiones esta directamente alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La noción de que las inversiones no pueden operar aisladas de la sociedad no es nueva ya que las inversiones con conciencia social se remontan a siglos atrás, con religiones que establecían directivas sobre cómo invertir de acuerdo con valores éticos. Los ODS proporcionan un marco de referencia ideal para orientar y definir el perfil de estas inversiones, ya que se generan nuevas oportunidades para la inversión de impacto. Por ejemplo, los ODS proponen cambios que permiten el desarrollo de nuevos mercados y oportunidades de negocios en los sectores más tradicionales (agricultura, alimentación, energía, transporte, educación y salud) y demandan inversiones. También se abren espacios para grandes innovaciones privadas para la mitigación de los efectos de cambio climático. Además, los objetivos abren nuevos horizontes para la inversión privada mediante el desarrollo de nuevos modelos económicos, como la economía circular y las ciudades inteligentes que a su vez abren oportunidades para fomentar la cooperación público-privada

270. La modalidad de inversión de impacto se esta abriendo camino, pero todavía muy lentamente en las economías en vías de desarrollo. La inversión de impacto se ha convertido en una fuente creciente de financiamiento para el desarrollo en los últimos años. Si bien el tamaño del sector es difícil de cuantificar, la Red de Inversión de Impacto Global (GIIN) estimó que los activos bajo administración de este sector alcanzaron los 502 mil millones de dólares en 2019. Los datos de la encuesta anual del GIIN¹⁵⁸. Muestran que la mayor parte (54%) de los activos de impacto globales se invierten en los Estados Unidos y Europa. De los activos canalizados hacia los mercados emergentes y economías en desarrollo, el África Subsahariana atrae la mayor parte (18%) mientras que los países de América Latina y el Caribe consiguieron una participación del 11% del mercado global.

271. Hasta ahora las inversiones de impacto están bastante concentradas en algunos sectores, pero esto puede cambiar en el corto plazo. El 50% de las inversiones se distribuye entre los sectores de los servicios financieros, las energías renovables, las microfinanzas y los proyectos de vivienda, Otros sectores como agricultura y alimentación, infraestructura educación y salud han conseguido una participación significativa pero todavía relativamente por debajo de su potencial. Esto puede revertirse en el corto plazo ya que estudios recientes muestran que las inversiones en educación y salud crecen al 33% y 15% anual respectivamente, mientras que las de servicios financieros y microfinanzas lo hacen a un promedio del 9% y 8% anual.

272. Esta modalidad también permite un nuevo tipo de relacionamiento entre el estado y el sector privado con y sin fines de lucro que podría tener muchas aplicaciones en Costa Rica. Una parte de la

¹⁵⁷ Como por ejemplo el concepto de Share Value acuñado por el Prof Michael Porter de Harvard Business School o las empresas que se autodefinen como de "Profit with Purpose" y las B-Corporations, que vamos a mencionar más adelante en este informe.

¹⁵⁸ Ver GIIN (2014-2019)

inversión de impacto enfoca su trabajo en la frontera de lo público/privado. Los inversores de impacto intentan aplicar una nueva lógica de acción público/privada que procura resolver estas situaciones que se repetirían por igual en las economías avanzadas o en vías de desarrollo:¹⁵⁹

Los mecanismos de inversión mixta o Blended Finance

273. El Blended Finance es un enfoque de estructuración de capital. En estas operaciones se suele combinar el uso catalítico y estratégico del financiamiento público o para el desarrollo (ya sea concesional o no) para atraer a un tipo de financiamiento privado que de otro modo no se usaría para financiar estos objetivos, lo que hace crecer el total del capital disponible para el desarrollo sostenible¹⁶⁰. En estos sistemas los fondos de financiamiento para el desarrollo ya sean públicos (domésticos y/o de cooperación internacional) o privados (de filantropía nacional o internacional) se utilizan para movilizar a otros fondos comerciales que también pueden ser de instituciones públicas o privadas. El blending puede realizarse usando diferentes herramientas de financiamiento (garantías, syndicated loans, líneas de crédito, inversión directa en empresas y fondos de inversión) y la gran mayoría de ellas tiene aplicación en Costa Rica.

274. Este enfoque propone construir estructuras de financiamiento que se ajusten a los diferentes perfiles de riesgo-retorno de los inversores. En estas operaciones el financiamiento público es catalítico y se usa para generar varios niveles de riesgo-retorno que sean atractivos para inversores privados, generalmente ofreciendo condiciones similares a las de mercado. Estas estructuras se diseñan para que los socios que asumen las posiciones de menor riesgo y menor retorno puedan ser inversores comerciales o institucionales privados (fondos de pensión o empresas de seguros) o fundaciones (cuando invierten sus fondos de dotación). Para ellos, la ecuación riesgo-retorno debe ser competitiva con respecto a otras opciones conservadoras de inversión que generalmente están mandatadas a aplicar.

275. Es importante resaltar que a diferencia de la inversión de impacto, el blending no define un enfoque de inversión. El financiamiento mixto es solamente una forma de estructuración de capital. Los fondos comerciales privados que participan en estos instrumentos mixtos, lo hacen porque es un buen negocio y no necesariamente porque su inversión generará un efecto positivo en la sociedad. En estos instrumentos mixtos, suelen participar inversores de impacto en cualquiera de los niveles de riesgo-retorno que se estructuran, pero esto no siempre es así. Además, este es un instrumento de uso mucho más limitado; el volumen del capital movilizado por los inversores de impacto -en el entorno de los USD 500 billones por año- supera largamente al que se consolida en las operaciones de Blending, que, según las últimas mediciones ronda los USD 15 billones por año¹⁶¹.

276. Hasta ahora el mercado de blending ha estado bastante concentrado en unos pocos sectores y regiones y no ha sido suficientemente aprovechado en esta región. El uso este financiamiento ha estado predominantemente concentrado en proyectos de energías renovables, servicios financieros, agricultura y de infraestructura. La gran mayoría de los estos fondos se han invertido en África Subsahariana y en el Sudeste de Asia. La región de América Latina y el Caribe apenas participó en el 13% de estas inversiones en 2019 pero las perspectivas de expansión son buenas ya que varios de los inversores (Bancos Multilaterales y la Unión Europea) que han dinamizado el uso de estos enfoques manifestaron formalmente su interés en desarrollar este financiamiento en la región.

277. En este mercado participa una gran diversidad de instituciones, muchas de ellas podrían tener interés en invertir en Costa Rica. Los principales inversores en este tipo de mecanismos son los bancos multilaterales de desarrollo y sus corporaciones y otras instituciones líderes de financiamiento de desarrollo como el FMO, KfW y Proparco. Las agencias bilaterales de cooperación (especialmente USAID y DFID) y los fondos multilaterales como el BID LAB también están adoptando estas modalidades. Las mayores fundaciones de los Estados Unidos, los bancos comerciales son todavía usuarios

¹⁵⁹ "Impact Investment: The Invisible Heart of Markets", Documento del G8 Social Investment Taskforce, 2014

¹⁶⁰ Según la definición de la OCDE. Los BMD y las Instituciones de Financiamiento Europeas que trabajan en operaciones del sector privado se centran en las operaciones de blending cuando estas parte de un elemento concesional, ya que este es su principal aporte. Sin embargo, esta limitación no es estrictamente conveniente para analizar todos los formatos de estructuración posibles en Costa Rica

¹⁶¹ Convergence (2019)

minoritarios aunque otros inversores, como Acumen, Calvert y Triodos que son conocidos administradores de activos de impacto están comenzando a usar estos mecanismos.

278. Con un diseño adecuado, este tipo de instrumentos podrían ser muy atractivos para el nuevo mercado de inversores institucionales de Costa Rica. Según lo analizado en la Sección 4.3.2, desde la promulgación de la Ley de Protección al Trabajador en el año 2000 se oficializó el régimen complementario obligatorio de pensiones. Los fondos de pensión privados no gestionados por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) pueden interesarse por este tipo de inversiones ya que tienen una demanda por inversiones a mediano y largo plazo que deben cumplir con ciertos límites de riesgo-retorno. Desde la apertura del mercado de seguros en 2008, se agrega un nuevo grupo de inversores institucionales al mercado doméstico. Para todos estos inversores, la participación en estos instrumentos de blending podría ser muy atractiva. El mayor obstáculo es que estas inversiones están en competencia directa con los rendimientos que ofrece la deuda pública en el mercado doméstico, que por las situaciones del endeudamiento analizadas en esa sección, son muy elevados.

279. Si estos flujos se orientaran a financiar las inversiones del Plan de Descarbonización se podrían movilizar recursos públicos internacionales adicionales que de otro modo no estarían disponibles. Los proyectos del plan ofrecen oportunidades de generar un alto impacto ambiental, lo que hace muy atractiva la inversión para los proveedores de cooperación internacional que pueden aportar más fondos concesionales. Más que el negocio comercial, las metas del plan y el uso de los fondos para el apalancamiento de recursos privados son el principal atractivo para este tipo de inversores. Este enfoque refleja lo que fue analizado en las secciones 4.3.3 y 4.3.4 y está alineado con las nuevas orientaciones de los principales socios de AOD y de financiamiento climático público de Costa Rica. Estos socios prefieren orientar su financiamiento con un modelo de partnerships y colaboración.

280. Los fondos de Blending también son instrumentos idóneos para atraer financiamiento privado de dentro y fuera del país. En este tipo de instrumentos el estado (y eventualmente la cooperación internacional) se asocian con inversores privados comerciales en fondos privados de inversión. En estos fondos, los socios públicos y de cooperación absorben los principales riesgos de las operaciones para ofrecer una fórmula de riesgo-retorno que sea atractiva para que también participen los inversores privados (comerciales e institucionales). Estos fondos tienen objetivo de lucro y todos los socios (públicos y privados) obtienen un retorno adecuado a sus expectativas. El uso de fondos públicos en este tipo de instrumentos debe verse como un negocio, donde el estado decide tomar un riesgo controlado, pero que no son fondos a pérdida.

281. El desarrollo de la inversión privada en Costa Rica podría tener una fuertemente aceleración con una combinación adecuada de estas dos modalidades. Si el gobierno proporcionara condiciones adecuadas para incentivar la inversión de impacto y el uso de sistemas mixtos podría aspirar a generar un fuerte aumento de la inversión privada para el desarrollo. Estas perspectivas se revisan con bastante detalle en un documento separado que analiza los principales caminos para la Implementación de las oportunidades analizadas por la evaluación. En ese documento se proponen las bases para formular un plan de acción para aumentar la participación del sector privado en el desarrollo sostenible.¹⁶²

5.4 Principales Flujos Privados

5.4.1 Sector Financiero Privado

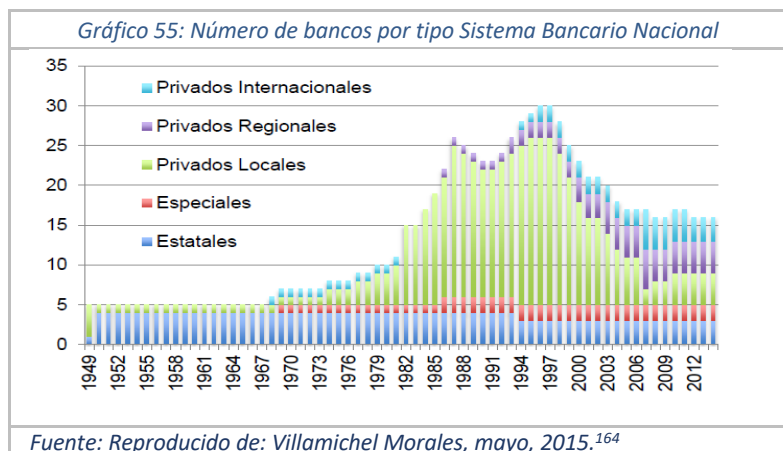
282. El financiamiento al sector privado, como muchos otros aspectos de la economía costarricense, exhibe avances importantes. Con respecto al resto de la región, el mercado financiero en Costa Rica ha desarrollado una importante cantidad de ventajas. Sin embargo, al comparar la economía con la de los países de la OCDE, se pueden apreciar rezagos en aspectos clave que deben mejorarse con miras a lograr una contribución óptima para la integración de Costa Rica a este grupo de países y para consolidar el crecimiento económico sostenible. En este sentido se puede aún mejorar los principales obstáculos

¹⁶² Stratta, N “Oportunidades para la construcción de un Marco Integrado de Financiamiento para el Desarrollo en Costa Rica” Naciones Unidas, Diciembre 2019

para una mayor fluidez del financiamiento al sector privado como la profundidad, el acceso, la eficiencia y la estabilidad de los mercados e instituciones financieras.

283. Los estudios internacionales identifican al sector financiero como uno de los puntos débiles del perfil de competitividad de la economía. El Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, incluye como uno de sus 12 pilares un componente sobre el desarrollo del mercado financiero. En ese pilar Costa Rica se compara favorablemente con relación a la región y ocupa el lugar 39 de 137 naciones medidas. El país incluso obtiene una posición superior en ese pilar que la que se obtiene para el índice completo (Costa Rica ocupa la posición 47 de 137 países). Sin embargo, dentro de esa calificación positiva general, existen cinco factores que reciben muy baja calificación: (i) la disponibilidad de capital de riesgo, el financiamiento a través del mercado accionario y la facilidad de acceso al crédito son factores donde el país se ubica en posiciones que están por debajo del lugar 90 de 137 países medidos; (ii) los puntajes de los indicadores de disponibilidad y asequibilidad a los servicios financieros también son bastante bajos (80 y 70 respectivamente). El acceso al crédito, es considerado además como el cuarto factor más problemático para hacer negocios en el país, según la encuesta que realiza el propio Foro Económico Mundial en su versión 2017-2018.

284. El sistema financiero de Costa Rica está conformado por entidades de carácter bancario, cooperativas de ahorro y crédito, mutuales, la Bolsa Nacional de Valores, los puestos de bolsa, las empresas de seguros y las operadoras de pensiones. Cuenta con un esquema de supervisión, fiscalización y seguimiento presidido por el Consejo Nacional de Supervisión de Sistema Financiero (CONASSIF), con cuatro superintendencias; Superintendencia de Pensiones (SUPEN), Superintendencia General de Valores (SUGEVAL), Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) y Superintendencia General de Seguros (SUGESE).¹⁶³ Estas instituciones son órganos de desconcentración máxima adscritos al Banco Central de Costa Rica (BCCR).



285. El sistema bancario de Costa Rica lo conforman los bancos estatales, los bancos privados nacionales, los bancos privados regionales, los bancos privados internacionales y los bancos “especiales” (Gráfico 55). Estos últimos son instituciones creadas por leyes específicas y se trata del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, entidad de derecho público no estatal, financiada con retenciones a las planillas y el

Banco Hipotecario de la Vivienda, banco de segundo piso. También participan en el sistema financiero entidades de carácter no bancario, las que han tenido gran importancia para atender necesidades de financiamiento; las cooperativas de ahorro y crédito y las mutuales, las primeras dirigidas principalmente al consumo, mientras que las mutuales han sido de gran importancia para complementar los requerimientos de financiamiento de viviendas.

La modernización y mejoramiento de la industria bancaria en Costa Rica ha sido un proceso gradual que sobrepasa dos décadas, generado por transformaciones de carácter regulatorio y organizacional dirigidas a reducir el costo de la intermediación, a aumentar la penetración de los servicios y reducir la injerencia estatal en las decisiones productivas. Se eliminaron los obstáculos a la entrada al mercado bancario lo que ha traído consigo importantes avances que se reflejan en el crecimiento de la industria

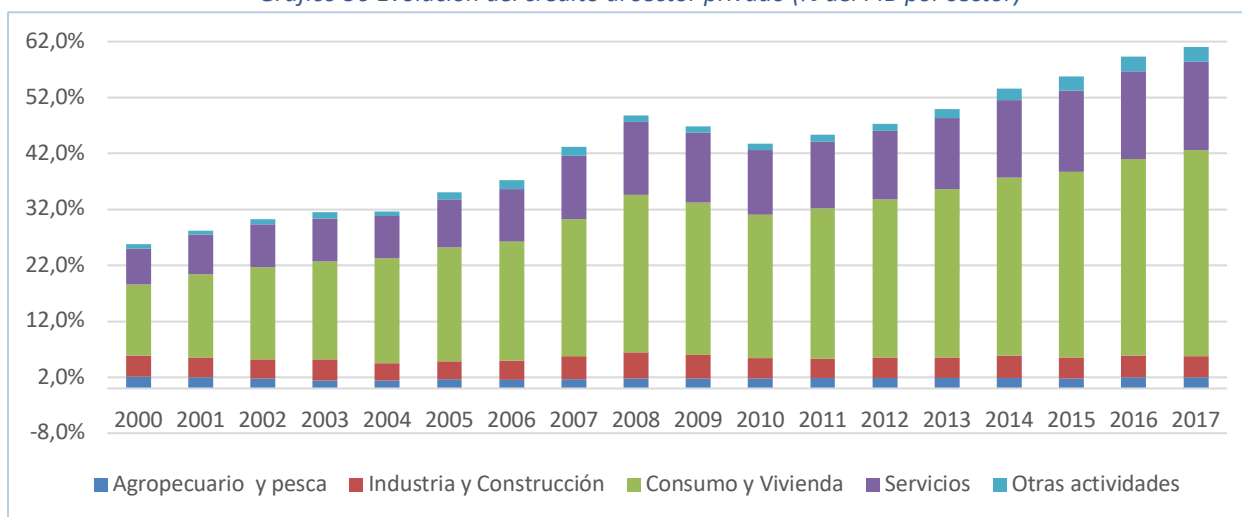
163 <http://www.conassif.fi.cr>

164 Ídem.

bancaria con el aumento de la participación de los bancos privados y de la disponibilidad de alternativas de ahorro y préstamo¹⁶⁵.

286. La estructura del sector bancario en Costa Rica es bastante particular, por cuanto se encuentra dominado por bancos estatales que representan más del 50% de los activos del sector. Hasta el año 1995 existía un monopolio de la banca estatal en la captación de depósitos. A partir de ese se abrió la competencia para que bancos privados pudiesen captar recursos en cuentas corrientes. Pero a pesar de la apertura, los bancos privados todavía enfrentan importantes obstáculos que los pone en desventaja con respecto a los participantes públicos del mercado, como el cumplimiento de una especie de encaje adicional, así como la ausencia de una garantía para los depósitos. Como se verá más adelante, estas fricciones hacen que el mercado presente características oligopólicas que le quitan competitividad internacional.

Gráfico 56 Evolución del crédito al sector privado (% del PIB por sector)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del BCCR.

287. El crédito del sistema financiero al sector privado, ha continuado su crecimiento después del retroceso que se presentó a raíz de la crisis financiera global. El Gráfico 56 muestra que este crecimiento ha alcanzado el 61.1% del PIB al cierre del 2017 y que desde los años 90 se ha venido presentando un cambio significativo en la composición del crédito. Se puede ver una transición del crédito desde las actividades productivas hacia los créditos personales dirigidos al consumo y la vivienda y al sector de servicios. Por una parte, estos cambios muestran una adaptación de la banca a la economía, al pasar de un modelo donde su funcionamiento se limitaba desde el lado de la oferta - crédito para inversión y ampliación de capacidades productivas- hacia una participación para satisfacer la demanda interna. Esto profundizó significativamente el alcance de los bancos y contribuyó a la diversificación del riesgo en diferentes tipos de créditos hipotecarios, de consumo y de servicios en especial comercio. Sin embargo, esa misma canalización hacia consumo, vivienda y servicios se ha producido en detrimento del financiamiento al sector productivo, donde se están dejando de lado al los sectores de industria y agropecuario que muestran una participación cada vez más pequeña en el total.¹⁶⁶

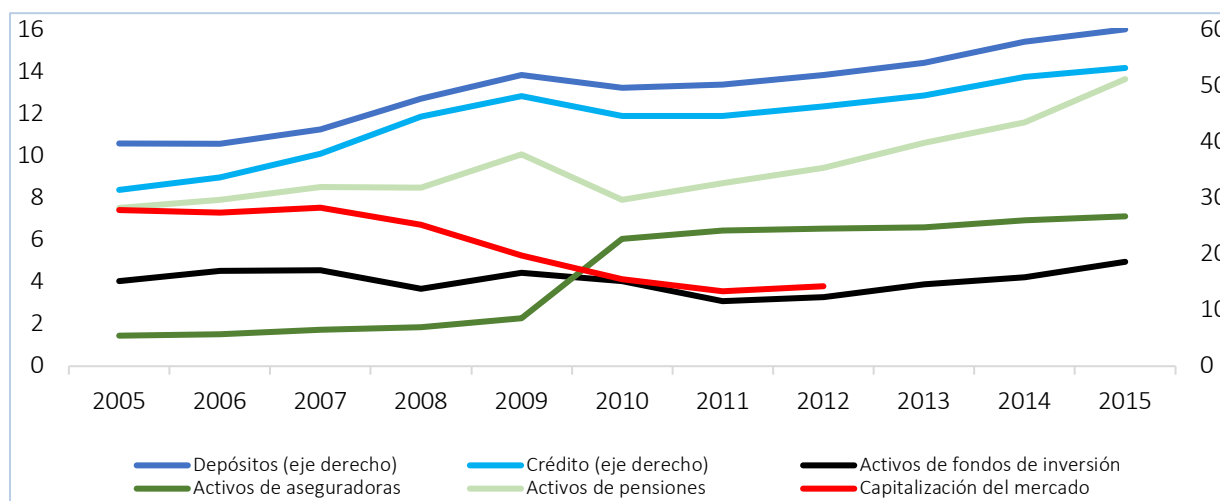
288. Los indicadores de profundidad financiera señalan resultados mixtos. Los datos del Gráfico 57 muestran que los Indicadores institucionales como los depósitos en bancos continuaron su tendencia al alza posterior a la crisis financiera internacional, llegando al 60% del PIB al cierre del 2015. Por su parte, indicadores de mercado como los activos de las operadoras de pensiones y los de las aseguradoras muestran claras tendencias al alza y alcanzaron 13,6% y 7,12% con relación al PIB. La capitalización del mercado con relación al PIB muestra una tendencia decreciente y los activos de los fondos de inversión muestran una leve recuperación. El gráfico muestra el acelerado crecimiento de la

¹⁶⁵ Análisis de los 20 años de competencia en el sector bancario costarricense, Pablo Villamichel Morales, mayo, 2015.

¹⁶⁶ Idem

razón de activos de las pensiones con relación al PIB. Eso se debe a que en el año 2000 comenzó a regir el segundo pilar del sistema de pensiones, que consiste en un ahorro complementario al primer pilar estatal, individualizado y obligatorio. De esta forma se constituyó una industria de Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC) cuyas carteras en la actualidad se encuentra en etapa de crecimiento y acumulación. El gráfico también el muestra crecimiento de los activos de las aseguradoras con relación al PIB, aunque menos dinámico que en el caso de las pensiones. Este crecimiento se debe a que el sector de seguros también experimentó reformas sustanciales, ya que, con la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés) se abrió el monopolio estatal de los seguros en el año 2007¹⁶⁷.

Gráfico 57 Indicadores de profundidad financiera institucional y de mercado como % del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del Global Financial Development Database, junio 2017

289. El indicador básico de crédito sobre PIB muestra que el país se posiciona favorablemente con respecto a la región, pero que está por debajo de los países de renta media alta y los de la OCDE. Los datos del Cuadro 21 muestran la comparación de este indicador para los años 2008-2010. Mientras en Costa Rica este indicador representó en promedio el 46% del PIB, en los países de la región apenas alcanzó el 41.5%. Sin embargo, se notan diferencias significativas cuando se lo compara con el grupo de países de renta media alta, donde este indicador fue del 48,6%, mientras que en los países desarrollados de la OCDE representó el 124% del PIB.

Cuadro 21 Comparación de Indicadores de profundidad financiera promedio 2008-2010

| | Crédito privado a PIB (%) | (Capitalización del mercado de valores + deuda privada doméstica en circulación) / PIB |
|---------------------------|---------------------------|--|
| Costa Rica | 46 | 5.4 |
| LAC | 41.5 | 39.3 |
| Países Ingreso medio alto | 48.6 | 51.9 |
| OCDE ingreso alto | 124 | 108.2 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Benchmarking Financial Systems around the World¹⁶⁸

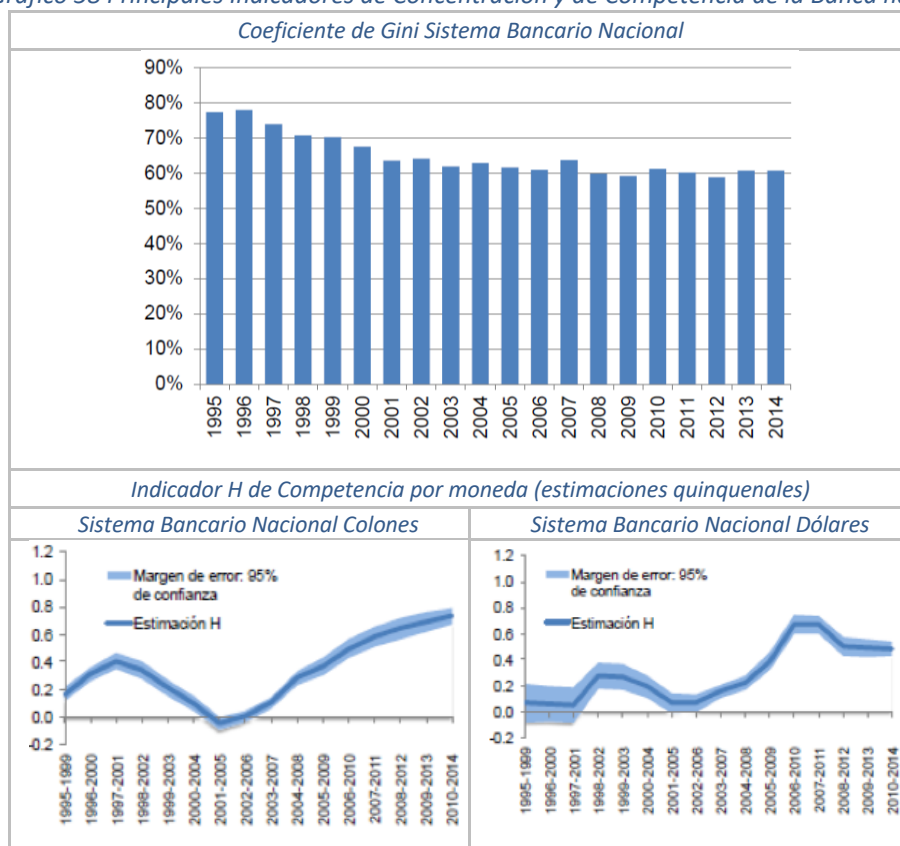
290. No obstante, los logros de un proceso de cambios positivos y de gran importancia, en el sector persisten condiciones de características oligopólicas que limitan su competitividad. Existe una fragmentación del mercado entre los bancos públicos y privados, que muestran diferente grado de competencia, especialmente cuando se distingue entre colones y dólares. Esto permite que algunos bancos puedan funcionar en nichos en los que no enfrentan presiones competitivas para definir las tasas de interés que cobran a sus clientes, ni el precio de sus servicios. Lo anterior se puede visualizar analizando la evolución de los indicadores de concentración y de competencia que se exhiben en el

167 OCDE, OECD Investment Policy Reviews: Costa Rica 2013.

168 Benchmarking Financial Systems around the World, Policy Research Working Paper, Banco Mundial, 2012 Cihák et al.

Gráfico 58. La evolución del coeficiente de Gini¹⁶⁹ muestra que la concentración bajó ya que este indicador cayó desde niveles cercanos al 80% hasta cerca del 60%, donde lleva ya alrededor de una década. El indicador H¹⁷⁰, indica a que el entorno competitivo fue obligando a los bancos a adaptar sus tasas activas. Pero si bien este indicador subió, muestra estancamiento en el mercado de Colones y en caso del mercado de dólares más bien un retroceso durante los últimos años. Analizando ambos indicadores se notan cambios positivos de consideración, como reacción a las variaciones de legislación y de regulación, pero las mismas se estancaron con efectos nocivos para la economía.¹⁷¹

Gráfico 58 Principales Indicadores de Concentración y de Competencia de la Banca nacional



Fuente: Análisis de los 20 años de competencia en el sector bancario costarricense

291. En consecuencia, los datos comparativos muestran que el margen de intermediación financiero es muy elevado en comparación con la región y con otros países de referencia. Los datos del Cuadro 22 indican que durante el trienio 2008-2010 el margen de la tasa de interés para los bancos costarricenses fue en promedio de 12,1%, lo que está bastante por encima de la región que promedió 9.6% en el mismo período. Estos datos se comparan muy desfavorablemente con los países de ingreso medio alto ya que su tasa de interés representó el 6,7% y también con los países de la OCDE que apenas alcanzaron el 2,6% en ese período. La falta de competencia en el sistema, es uno de los culpables de este alto margen de intermediación. La alta correlación que existe entre los márgenes de intermediación financiera y el financiamiento bancario (como porcentaje del PIB), sugiere que la falta de competencia del sistema bancario de Costa Rica está restringiendo el acceso al financiamiento.¹⁷²

292. Un factor que limita la competencia es el rol dominante que juegan los bancos estatales en el mercado bancario. A pesar de tener mayores gastos administrativos y pagar salarios más elevados que

¹⁶⁹ El coeficiente de Gini es un indicador de concentración. Toma valores entre 0 y 100%, donde 0 indica que todos los bancos tienen el mismo tamaño y 1 indica que sólo existe un banco.

¹⁷⁰ El indicador H representa el grado en el que el entorno obliga a los intermediarios a ajustar sus tasas activas que determinan sus ingresos financieros ante cambios en sus costos a riesgo de perder participación de mercado y rentabilidad. Si el resultado del indicador es menor que 0 se considera que el comportamiento es de monopolio, si se encuentra entre 0 y 1 es considerado un mercado de competencia oligopolista y si es mayor o igual a que 1 sería interpretado como un mercado de competencia perfecta.

¹⁷¹ Análisis de los 20 años de competencia en el sector bancario costarricense, Pablo Villamichel Morales. Mayo, 2015.

¹⁷² Idem.

los privados los bancos públicos controlan más del 50% del mercado. Esta disparidad entre los bancos públicos y privados se presenta debido a la garantía que el Estado les otorga a los depósitos de los bancos estatales, o visto de otra forma, a la falta de un seguro de depósitos para los bancos privados. Otro elemento que genera esta disparidad es la obligación que tienen los bancos privados de trasladar una especie de encaje, remunerado por debajo de las condiciones del mercado, al sistema de banca para el desarrollo¹⁷³. Sin embargo, este mecanismo también genera elementos positivos en cuanto a acceso al crédito e inclusión financiera como se verá más adelante.

Cuadro 22 Comparación de Indicadores de eficiencia financiera promedio 2008-2010

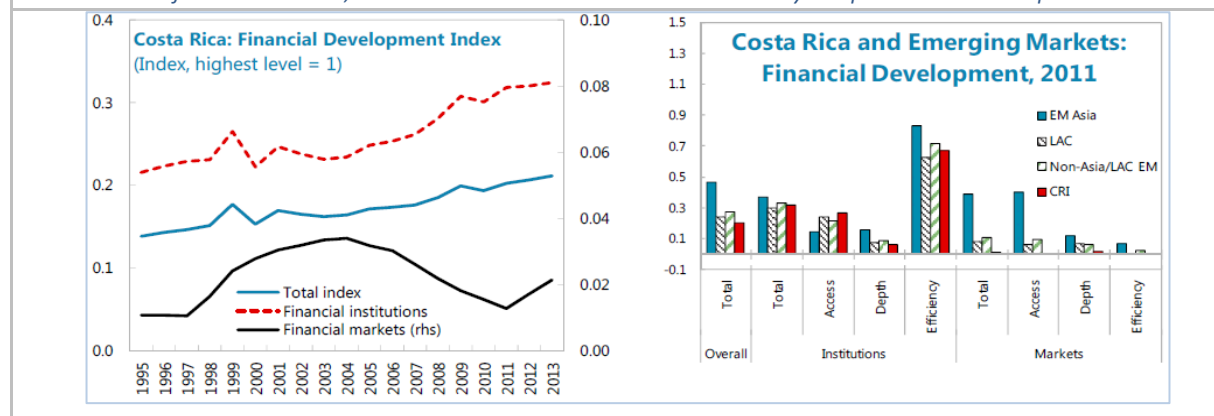
| | Margen de tasa de interes (%) | Indice de rotación del mercado de valores (%) |
|---------------------------|-------------------------------|---|
| Costa Rica | 12.1 | 3.5 |
| LAC | 9.6 | 12.8 |
| Países Ingreso medio alto | 6.7 | 35.2 |
| OCDE ingreso alto | 2.6 | 99 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Benchmarking Financial Systems around the World.

Otros aspectos relevantes en el desarrollo del mercado financiero.

293. El mercado de capitales en Costa Rica todavía es poco profundo y por consiguiente no está apoyando muy significativamente al financiamiento del sector privado. El indicador de profundización del mercado de capitales muestra que el país está muy por debajo de la región y de los otros países de referencia. Los datos del Cuadro 22 indican que en este caso Costa Rica está muy por debajo con relación a la región, ya que mientras que este indicador mantuvo un promedio del 5,4% del PIB, existe una gran diferencia con esos países que para el mismo período promediaron el 39,3% del PIB. Esta diferencias son aún mucho más marcadas con los otros grupos de países, lo que permite dimensionar el potencial de crecimiento del sector.

Gráfico 59 Costa Rica, Evolución del Índice de Desarrollo Financiero y comparación con otros países



Fuente: : Reproducido de IMF 2016¹⁷⁴

294. Un estudio reciente del FMI muestra que el desarrollo del mercado financiero de Costa Rica se ubica por debajo de lo que su nivel de desarrollo predice. Para evaluar de forma exhaustiva el desarrollo financiero, el FMI utiliza un Índice de desarrollo Financiero (IDF)¹⁷⁵. El análisis de los subcomponentes del IDF -reproducidos en el Gráfico 59- permite verificar que las instituciones financieras se encuentran más desarrolladas que los mercados financieros, y que las primeras han venido en un proceso de mejoramiento, mientras que los segundos presentan un comportamiento errático desde la década de los 90s. En comparación con grupos de países de mercados emergentes, se puede observar que la ubicación de Costa Rica en el plano institucional es relativamente satisfactorio. Sin

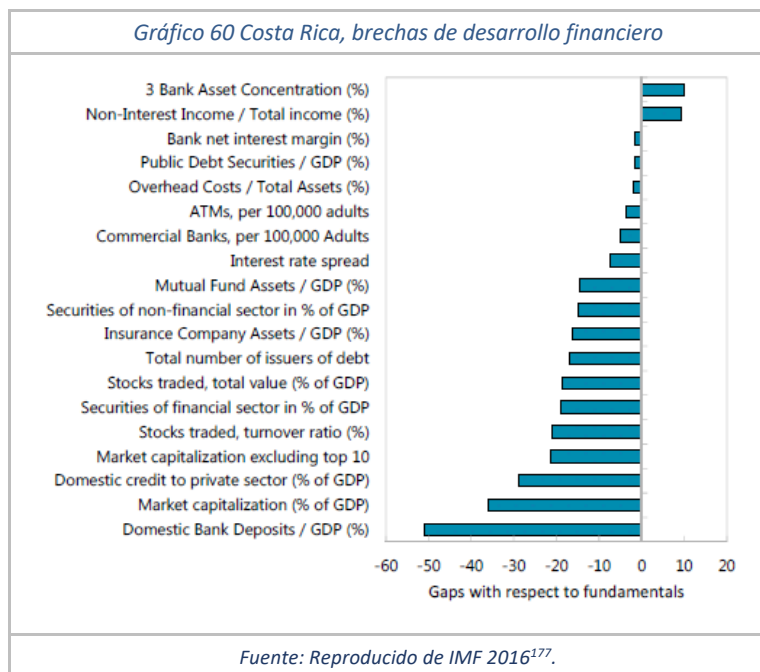
¹⁷³ OCDE *OECD Economic Surveys: Costa Rica, 2016*.

¹⁷⁴ *Advancing Financial Development in Latin America and the Caribbean*, Heng and others, IMF working paper, 2016

¹⁷⁵ El índice contiene dos componentes principales, instituciones financieras y mercados financieros. Cada componente, a su vez, se divide en tres subcomponentes: acceso, profundidad y eficiencia. Los subcomponentes se construyen basados en una serie de variables relacionadas con cada área. IMF 2016.

embargo, en el desarrollo del mercado financiero el rezago es muy importante y se presenta en todos los subcomponentes incluso en relación a la región.

295. Este tipo de análisis pone en evidencia que este sector tiene espacio para apoyar de mejor manera el desarrollo del país. El Gráfico 60 muestra que existen brechas que sugieren que el nivel de desarrollo financiero se encuentra por debajo de los niveles predichos en casi todas las variables que conforman el IDF. Las brechas posiblemente reflejan ineficiencias que deberían ser abordadas, principalmente el diferencial de tasas activas y pasivas, margen de interés bancario y los costos administrativos. En el caso de los altos márgenes de tasas de interés, estos pueden estar ligados a la presencia de la banca pública que no cuenta con los incentivos necesarios para mejorar la eficiencia. La baja razón de crédito al sector privado con respecto al PIB por su parte, podría estar ligada al débil marco legal sobre los colaterales o garantías que existía en el año 2015¹⁷⁶.



296. El bajo desarrollo del mercado de valores tiene varios motivos.

Como se vio arriba, el mercado de valores es una de las áreas que se encuentran más rezagadas en comparación con distintos grupos de países. El mercado accionario es pequeño, a pesar de contarse con actores clave desde hace varias décadas como la bolsa de valores, los puestos de bolsa, las entidades de custodia, la central de valores y el ente regulador, entre otros. La cantidad de emisores de acciones inscritos en la Bolsa Nacional de Valores más bien ha ido en decadencia. En la década de los años 90 se llegó a contar con treinta emisores inscritos, mientras que en

la actualidad no se superan los cinco. Esta caída ocurrió a pesar de que se han otorgado algunos incentivos fiscales. Algunas de las causas que se han planteado, sin que exista una causalidad demostrada, son: la reticencia de los empresarios a abrir sus cuentas al público, la falta de una legislación que proteja las participaciones minoritarias (recientemente ha habido reformas en esta área) y una tramitología y costos asociados a la oferta pública de acciones no compatible con el estado de desarrollo del mercado. También podría estar influyendo que las empresas, a pesar de que crecen sustancialmente llegando a ser medianas o grandes para el medio, mantienen su carácter familiar, sobre todo en su propiedad y sus instancias de toma de decisiones.

297. El mercado primario de deuda es dominado por el Gobierno que lo utiliza para fondar sus necesidades de financiamiento brutas. Esta demanda en los últimos años ha tendido a aumentar impulsadas por el creciente déficit fiscal ya que las necesidades de financiamiento brutas anuales se ubican por encima del 10% del PIB. Solo un 5,3% de las negociaciones realizadas en el año 2017 correspondieron a valores de emisores privados. El mercado secundario es ilíquido y dominado por operaciones de reportos, los precios son prácticamente fijos y no reflejan la interiorización de la información relevante por parte del mercado. Los mecanismos de post-negociación requieren mejoras con miras a disminuir los riesgos de los participantes.¹⁷⁸

176 En el documento citado, los autores estiman gaps de desarrollo financiero calculados como la desviación del IDF con relación a una predicción basada en fundamentales económicos como ingreso per cápita, tamaño del gobierno y estabilidad macroeconómica. Este análisis permite identificar áreas potenciales de sub o sobre desarrollo para Costa Rica en comparación con países de similar nivel de desarrollo.

¹⁷⁷ *Idem*

¹⁷⁸ Costa Rica, Revisión de la Estabilidad del Sector Financiero, IMF, 2018.

298. La falta de un mercado secundario de deuda pública profundo incrementa los riesgos a los inversionistas, a los emisores y no ayuda al desarrollo del mercado de valores. Buena parte de los problemas del mercado secundario se originan por las prácticas que se presentan por parte del Gobierno en el mercado primario. En un informe reciente, el FMI indica: “...No parece haberse logrado un sistema de gestión de emisión de deuda pública que esté centrado en la transparencia ni que se hayan establecido suficientemente *benchmarks* para la deuda pública...”, adicionalmente “... La deuda pública se adquiere en el mercado primario en subastas que no operan como tales y en colocaciones directas que ocasionalmente tienen poca transparencia. Algunas emisiones se colocan directamente sin dar a conocer públicamente las condiciones, y las subastas a menudo colocan títulos únicamente al precio de referencia ...”.¹⁷⁹

Próximos Pasos: Áreas que necesitan de mayor atención

299. Por lo tanto, se puede concluir que Costa Rica todavía no ha alcanzado el nivel de desarrollo financiero que maximiza los beneficios en crecimiento económico y estabilidad. Esta característica presenta grandes oportunidades para sacar el máximo provecho de este flujo financiero, para lo cual sería necesario llevar a cabo una serie de reformas para mejorar el acceso y la competencia y otras más específicas que se podrían identificar con estudios más precisos, lo que sería de gran utilidad para mejorar los fundamentos económicos del país.

300. El acceso al financiamiento tanto en su volumen como su costo se ve limitado por el gran poder oligopólico de la banca estatal y su ineficiencia operativa. Después de más de 20 años de haberse eliminado el monopolio de los bancos públicos sobre las cuentas corrientes, todavía estos bancos controlan casi exclusivamente la intermediación financiera en moneda doméstica. De esta forma es necesario que se retomen las reformas financieras con miras a incrementar la competencia entre entidades públicas y privadas, por ejemplo, por medio de la creación de un seguro de depósito sobre las cuentas corrientes y de ahorro que permitan una competencia más equilibrada entre los distintos intermediarios. Estas reformas deberían diseñarse también para sacar de su zona de confort a la banca privada, que se encuentra concentrada en el mercado en dólares a no generadores, de forma tal que incrementen su participación en moneda local.¹⁸⁰

301. Es importante tomar medidas para aumentar la eficiencia del mercado secundario de deuda pública. Para esto sería necesario ordenar las emisiones en el mercado primario del Gobierno y Banco Central, revisar los procesos de formación de precios y mecanismos de valoración de los títulos y por ende las carteras de inversión, incrementar el acceso directo al mercado de los inversionistas institucionales, introducir la función de creador de mercado y evitar barreras regulatorias que impidan el acceso de inversionistas extranjeros.

302. Sería necesario además tomar medidas para mejorar la estabilidad del sector financiero y su capacidad para enfrentar crisis financieras sistémicas. El Fondo Monetario ha llamado la atención al gobierno y alertado de que se han venido posponiendo reformas fundamentales en áreas clave lo que ha generado la acumulación de vulnerabilidades. Según el FMI, las autoridades deberían actuar sobre los siguientes puntos para que el sector financiero esté mejor preparado¹⁸¹.

- **La dolarización.** Este factor ha alcanzado niveles que atentan contra la salud financiera del sistema. El 27% del crédito bancario está otorgado a no generadores de divisas lo que plantea riesgos de solvencia y de liquidez en el sistema bancario, ese porcentaje equivale a 17% del PIB y a 140% del capital total del sector bancario. Es clave que el BCCR contribuya a la desdolarización cambiando la forma de intervenir en el mercado cambiario, de forma tal que, permita paulatinamente mayor volatilidad con miras a que los actores clave del mercado internalicen los riesgos.
- **Seguridad Financiera.** Se puede mejorar la red de seguridad financiera y formalizar mecanismos de gestión de crisis. A pesar de haber sido un tema ampliamente discutido, todavía no se cuenta con

179 Costa Rica, Revisión de la Estabilidad del Sector Financiero, IMF, 2018.

180 La eficiencia operativa de la banca costarricense y su impacto sobre la rigidez en las tasas de interés, Gerardo Corrales, 2016. XXII Informe del Estado de la Nación.

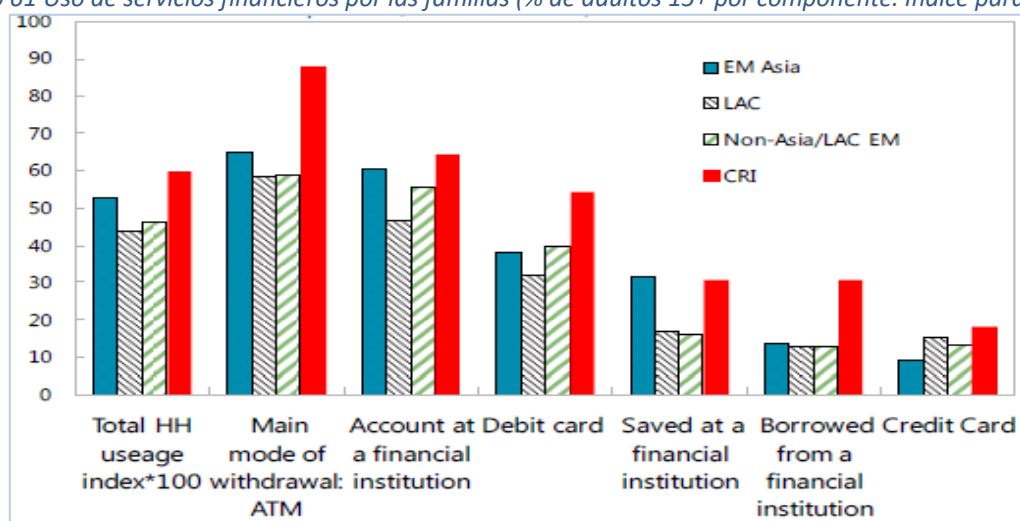
181 Idem.

un marco de garantía de depósitos para los bancos privados y no se han mejorado los mecanismos de resolución bancaria; tampoco se han formalizado los protocolos de gestión de crisis para la toma de decisiones ante un evento sistémico. Recientemente, el BCCR aprobó un reglamento para las operaciones de crédito de última instancia en moneda nacional, con lo cual se atiende uno de los temas relevantes de la red de seguridad financiera que estuvo pendiente por mucho tiempo.

5.4.2 El Financiamiento Inclusivo

303. Los indicadores de inclusión financiera de las familias colocan a Costa Rica como un líder en la materia en comparación con el promedio de países de la región y otros mercados emergentes. Costa Rica creó una infraestructura institucional en el sector financiero partir del inicio de la segunda mitad del siglo pasado que obedeció en buena parte a la meta de cobertura geográfica de la banca estatal. En los últimos años, tanto la banca pública como la privada se han enfocado en gran medida a la banca minorista, especialmente en apoyo a las operaciones de tarjetas, de débito y de crédito. De los datos comparativos del Gráfico 61 resaltan especialmente el elevado uso de cajeros automáticos, el uso de tarjetas de débito y la obtención de préstamos de instituciones financieras en donde se marca una gran diferencia con los diferentes grupos de países.

Gráfico 61 Uso de servicios financieros por las familias (% de adultos 15+ por componente. Índice para el total)



Fuente: Reproducido de Article IV Consultation 2016. Costa Rica—Selected Issues and Analytical Notes (con datos del 2014)

304. En el caso de las tarjetas de crédito, Costa Rica también se ubica como líder con relación a otras regiones y LAC, sin embargo, no deben perderse de vista las eventuales consecuencias negativas del uso excesivo de este producto. Para octubre de 2017, las deudas por tarjetas de crédito ya significan un 3.68% del PIB y es un renglón más dinámico que el crédito bancario.¹⁸²

305. En el caso de la porción de adultos que cuentan con una cuenta bancaria los resultados son mixtos. Si bien es cierto se llegó al 68% en 2017, lo cual se encuentra en línea con el promedio mundial (69%), persisten algunas brechas importantes. Los datos del Cuadro 23 muestran que comparado con otros países de la región, la brecha de género es significativa al ubicarse en 15 puntos porcentuales, únicamente superada por Perú en la muestra. Los mismos datos muestran también que la brecha entre adultos ricos y pobres es la más baja de todos los países analizados.

Cuadro 23 Porcentaje de adultos con cuenta bancaria, varios países

| Pais | Adultos con una cuenta (%) | Brecha entre hombres y mujeres (pp) | Brecha entre ricos y pobres (pp) |
|------------|----------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|
| Costa Rica | 68 | 15 | 16 |
| Uruguay | 64 | 7 | 25 |
| Peru | 43 | 17 | 26 |
| Panamá | 46 | 9 | 23 |
| México | 37 | 8 | 18 |

¹⁸² Informe tercer trimestre 2017 tarjetas de crédito y débito, Ministerio de Economía.

| Pais | Adultos con una cuenta (%) | Brecha entre hombres y mujeres (pp) | Brecha entre ricos y pobres (pp) |
|-----------------|----------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|
| Rep. Dominicana | 56 | 4 | 23 |
| Colombia | 46 | 7 | 18 |
| Chile | 74 | 6 | 12 |
| Brasil | 70 | 5 | 22 |

Fuente: Elaboración propia con datos de The Global Findex Database 2017, World Bank Group.

306. El Banco Central ha dado algunos pasos significativos para profundizar la inclusión financiera. El Recuadro 9 resume algunas de las características de dos instrumentos recientemente introducidos por el BCCR y que seguramente tendrán impacto significativo para aumentar la inclusión financiera. La introducción de la Cuenta de Expediente Simplificado (CES) en 2015 permitió la apertura de 996.000 cuentas bancarias en el período 2016-2017. Además, el servicio de transferencias electrónicas por celular o SINPE Móvil es otro mecanismo que permite que las personas que posean una cuenta en colones en un banco comercial, mutual de ahorro y préstamo o cooperativa de ahorro y crédito, y que dispongan de una línea de teléfono móvil activa, puedan ejecutar pagos desde cualquier canal de banca electrónica a una cuenta de fondos asociada a un número de teléfono móvil.

Recuadro 9 Nuevas herramientas tecnológicas para la inclusión financiera en Costa Rica¹⁸³

Cuenta de Expediente Simplificado (CES) En mayo del 2015, el BCCR incorporó al sistema de pagos la CES, con el objetivo de brindar una cuenta bancaria a una cantidad importante de personas que permanecían sin acceso al sistema financiero. Las cuentas CES están sujetas a un régimen que permite a las entidades financieras simplificar los procedimientos para el cumplimiento de la legislación sobre legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo, de forma que contribuyen a mejorar los niveles de inclusión financiera y promueven la eficiencia y seguridad del sistema de pagos nacional. La proyección es que el 35% de los ciudadanos mayores de 15 años que hoy no tienen acceso a servicios financieros formales (1,4 millones de personas) tengan la opción de abrir una cuenta de fondos en una entidad financiera y la oportunidad de empezar a construir historial que los califique para acceder a productos crediticios, de ahorro y de seguros, además de permitirles el uso de los diferentes canales bancarios disponibles en el Sistema Financiero Nacional para la movilización del dinero por medios electrónicos.

Para dar vida al CES, el Banco Central de Costa Rica introdujo modificaciones al Reglamento del Sistema de Pagos con el propósito de crear un sistema especial de cuentas de fondos para clientes del Sistema Financiero Nacional calificados con un perfil de riesgo bajo. El desarrollo de este nuevo tipo de cuentas también ofrecerá a las entidades financieras condiciones operativas que les permitirá reducir los costos asociados al cumplimiento de la política 'Conozca a su cliente' y concentrar sus esfuerzos de supervisión y seguimiento en los clientes que manifiesten riesgos relevantes. Sumando a lo anterior, con las CES se busca que los sectores de la población de bajos ingresos dispongan de mayores oportunidades de acceso a la oferta de servicios de las entidades financieras, por medio de la eliminación de requisitos documentales y de información que actualmente los descalifica como clientes y les impone costos altos en comparación con sus posibilidades económicas. El CES permitió la apertura de 996.000 cuentas bancarias en el período 2016-2017. Su apertura es expedita por cuanto se definieron tres tipos de límite máximo en las cuentas: tipo 1 (\$1.000), tipo 2 (\$2.000) y tipo 3 (\$10.000)

SINPE móvil. Servicio de transferencias electrónicas desde el celular. El servicio SINPE Móvil es un nuevo mecanismo de pagos cuya puesta en funcionamiento se inauguró en el 2015 por parte del Banco Central. Dicho servicio está construido con el apoyo de las principales instituciones financieras del país y el soporte tecnológico del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (SINPE). Con el uso de este servicio las personas que posean una cuenta en colones en un banco comercial, mutual de ahorro y préstamo o cooperativa de ahorro y crédito, y que dispongan de una línea de teléfono móvil activa, tienen la opción de ejecutar pagos desde cualquier canal de banca electrónica (Banca SMS, Banca Web Móvil, Banca App, Banca en Línea y red de Cajeros Automáticos) a una cuenta de fondos asociada a un número de teléfono móvil. El servicio SINPE Móvil instrumenta al país con un mecanismo alternativo de pagos electrónicos seguro, interoperable, de fácil acceso, sencillo de utilizar, con amplia cobertura y alta disponibilidad. En términos de costo, ofrece la oportunidad de sustituir transacciones en efectivo con transacciones móviles, las cuales son producidas en la industria financiera con costos sociales más bajos.

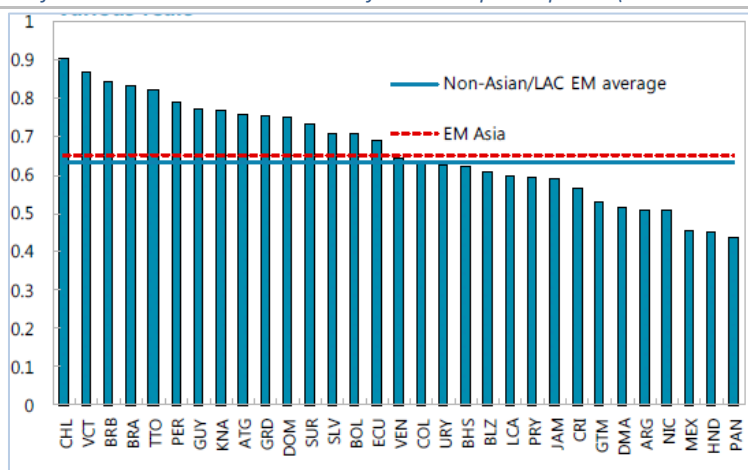
Inclusión Financiera de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs)

307. La inclusión financiera de las empresas en Costa Rica ha sido bastante desfavorable con respecto los países de la región. Los datos del índice de uso de servicios financieros por parte de empresas del Gráfico 62 muestran que el país se compara desfavorablemente con la región. Impactan

183 Fuente: *website* del BCCR.

principalmente, los altos niveles de garantías que se requieren para obtener préstamos y el alto costo del financiamiento, principalmente para el caso de las PYMEs. Este ha sido un resultado históricamente desfavorable para el país. La dependencia del criterio de garantía real, básicamente hipotecaria, para el otorgamiento de créditos es un elemento que le resta profundidad y limita excesivamente el acceso al mercado crediticio a un conglomerado muy importante de la población y de la actividad empresarial.

Gráfico 62: Índice de uso de servicios financieros por empresas (varios años)



Fuente: Reproducido de FMI 2016¹⁸⁴

308. Las PYMEs tradicionalmente se caracterizaron por financiar sus operaciones con capital propio. El concepto de PYME en Costa Rica es muy heterogéneo ya que incorpora a las microempresas y al sector emprendedor que son trabajadores independientes que no se encuentran constituidos como empresas. Estos últimos usualmente se clasifican como parte del sector informal. Los estudios sobre inclusión financiera de la PYMEs muestran que hasta hace poco, aproximadamente las dos terceras partes de estas

empresas se financiaban con capital propio y de cierta forma, se autoexcluían del mercado financiero. La preferencia por el financiamiento propio es por considerarlo más sencillo y menos costoso que el préstamo bancario. Por el contrario, las PYMEs utilizaban, casi en su totalidad, cuentas corrientes o de ahorro. Otra de las razones que se mencionaban para el poco uso del financiamiento bancario eran los requerimientos de garantías y colaterales exigidos para los créditos.¹⁸⁵

309. Con la creación el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) el gobierno comenzó un ambicioso proceso de reformas. El SBD tiene como objetivo el establecer las políticas y acciones pertinentes que contribuyan con la inclusión financiera de las PYMEs. Este sistema está conformado por varios actores, entre los que se encuentran un consejo rector con su secretaría técnica, los cuales se encargan de la coordinación y de velar por el cumplimiento de las políticas y el cumplimiento de la Ley de Banca para el Desarrollo de 2014. El Gráfico 63 muestra los otros actores clave del sistema, que son todos los intermediarios financieros públicos y privados, así como las entidades colaboradoras definidas en la ley, entre los que se encuentran fondos de soporte a los objetivos del SBD, sistema de avales, capital semilla y mecanismos de crédito, factoraje y leasing, entre otros.

310. Sin embargo, a pesar de las reformas el sector padecía de problemas endémicos de desarrollo que no se conseguían superar. Un estudio del Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC) del 2013 mostraba los desafíos que se mantenían pendientes de resolución en el tiempo ¹⁸⁶.

- **El Alcance del Crédito Privado.** El 51.7% del crédito a PYMEs seguía siendo otorgado por la banca estatal, 17% por entidades micro financieras, 12.5% por bancos privados y los fondos especiales dirigidos a PYMEs un 10.6%. Los bancos públicos eran los líderes en la colocación de crédito a PYMEs, y la mayoría de esas operaciones se realizaba con condiciones financieras de mercado.
- **El alcance del SBD.** Los créditos bajo los objetivos del SBD (que se otorgan en condiciones financieras más favorables), es decir, los otorgados por fondos especiales, cooperativas y fundaciones representaban una porción muy baja respecto al total de las colocaciones
- **Más impacto en la Microempresa.** Las colocaciones de crédito se distribuían de forma muy parecida entre la micro, pequeñas y medianas empresas, lo cual denota mayor dificultad de acceso entre

¹⁸⁴ FMI Article IV Consultation 2016. Costa Rica—Selected Issues and Analytical Notes (con datos del 2014)

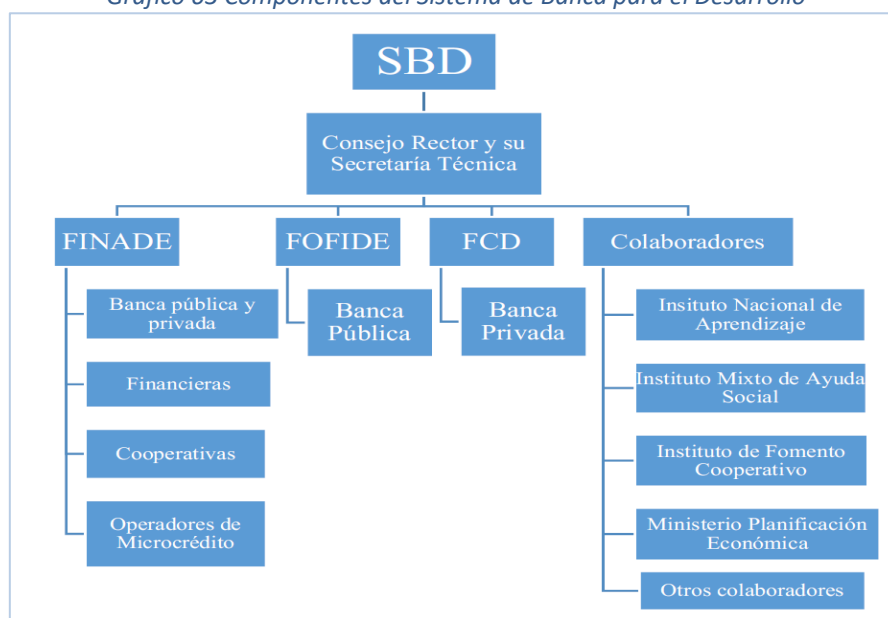
¹⁸⁵ Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica, Francisco Sancho V. CEPAL, 2017.

¹⁸⁶ Estudio sobre la caracterización de la oferta financiera y no financiera en apoyo a las PYME en 2013, MEIC, 2014.

menor tamaño se tiene, ya que las microempresas representan el 51% de la PYMEs, mientras las PYMEs representan el 34 y 15%, respectivamente.

- **La Distribución Geográfica del Crédito.** El crédito a las PYMEs se concentraba en las zonas de mayor desarrollo del país y no cubría adecuadamente la demanda del resto.
- **La Distribución Sectorial del Crédito.** La mayor parte del financiamiento se dirigía al sector comercio (35%) y al sector servicios (30%), mientras que a la industria y agricultura se canalizaba el 11% y 9%, respectivamente.
- **El acceso al crédito.** Entre los principales motivos por los cuales se les rechazaban los créditos a las PYMEs estaban: incumplimiento de requisitos para el respectivo programa, falta de garantía o fiadores, falta de capacidad de pago y mal historial crediticio.
- **El bajo crecimiento del crédito** En el 2013, se otorgaron unos 513 billones de colones en créditos a PYMEs (USD 900 m) monto ligeramente inferior al logrado el año previo y los anteriores.

Gráfico 63 Componentes del Sistema de Banca para el Desarrollo



Fuente: *Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica*, Francisco Sancho V. CEPAL, 2017.

311. El SBD fue creado en el año 2008, pero no fue hasta su reforma en 2014 que comenzó a incidir para dinamizar el otorgamiento de créditos específicamente diseñados para impactar la inclusión financiera.. Con el establecimiento del SBD se crearon nuevas entidades y con la Ley 9274 de 2014 se comenzaron a financiar con fuentes múltiples de recursos. La nueva ley estableció un sistema de fondeo del SBD que combina una multiplicidad de fuentes. El Fondo Nacional de Desarrollo (FINADE) se alimenta de recursos de fondos y fideicomisos preexistentes del sector agropecuario y de la recaudación del impuesto a las inversiones offshore a los bancos. Paralelamente se crean dos fuentes de fondos complementarias, el Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE) que proviene del 5% de las utilidades de los bancos públicos, y el Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD) que proviene del 17% de las captaciones de bancos privados a menos de 30 días. El SBD reconoce la importancia de mejorar la bancarización de los proyectos de las PYMEs y emprendedores, por lo que, como complemento a los créditos se cuenta con mecanismos de avales, servicios no financieros relacionados con desarrollo empresarial y se ofrecen condiciones financieras de acuerdo

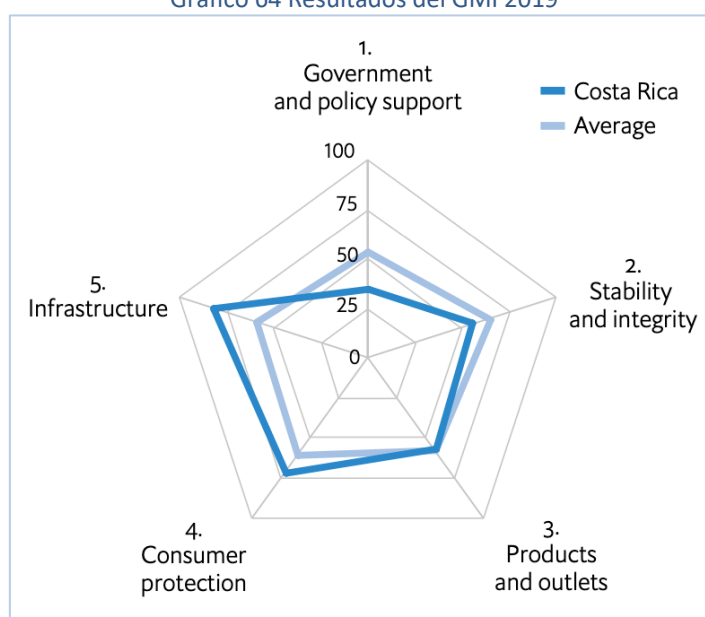
312. La reforma a la Ley del SBD en el año 2014 trajo consigo un marcado dinamismo en la colocación de fondos que habían permanecido estancados por varios años. Durante el periodo 2015-2017 se logró colocar el 75% de los recursos disponibles, esto es, se otorgó financiamiento por el equivalente a USD 746 millones. En ese período se consiguieron otros resultados muy significativos:^{187:} (i) Se pasó de

187 Datos del Informe del Sistema de Banca para el Desarrollo, 2017.

16 mil operaciones crediticias a 43 mil y el saldo de cartera pasó de 70 mil millones de colones a 321,3 mil millones, (ii) el aumento en la colocación se explica, en parte, por lo favorable de las condiciones financieras de los créditos, que en promedio tienen una tasa del 7.8%, lo que es considerablemente menor a las condiciones del sistema financiero a este sector, (iii) la mora promedio del sistema (2.48%) es similar al resto del sector financiero (2.07%), (iv) la mayor parte de los créditos, (76%), se ha otorgado a microempresas (menos de 10 empleados), mientras que el 22% se les ha otorgado a pequeñas empresas, (v) los sectores económicos a los que se ha dirigido la mayor cantidad de fondos son: agricultura (52%), servicios (20%), comercio (17%) y transporte (6%)

313. Las reformas para profundizar la inclusión financiera también se han priorizado durante esta administración. En 2019, el gobierno lanzó un plan para promover la inclusión financiera a través del sistema bancario estatal. El plan apunta a aumentar el acceso a los bancos al reducir los costos de transacción y alentar a las personas y las instituciones de microfinanzas a crear nuevas cuentas. Se pretende aumentar la inclusión financiera en más del 6% durante un período de cuatro años. En ese mismo año, el gobierno lanzó una estrategia nacional de educación financiera, en colaboración con el sector privado. La estrategia incluye un enfoque de género, y está especialmente dirigida a las mujeres, una de los segmentos más endeudados de la población. Otros esfuerzos relevantes en ese mismo año incluyen el lanzamiento de billeteras electrónicas

Gráfico 64 Resultados del GMI 2019



Fuente: GMI 2019¹⁸⁸

314. Este progreso ha sido captado por los principales indicadores internacionales. Según el Global Microscope index (GMI) el país ha dado pasos muy importantes para mejorar la inclusión financiera de las PYMEs. El GMI analiza el ambiente regulatorio para la inclusión financiera por medio de 12 indicadores, Costa Rica, que en 2018 se ubicaba en la posición 30 de 55 países medidos pasó a estar en el lugar 17 de este ranking en 2019. Según muestra el Gráfico 64, el país, se desempeña por encima de la media analizada en infraestructura y protección al consumidor y en productos y puntos de venta. Sin embargo, en las restantes variables, el país todavía tiene desempeño por debajo de la media, estos temas son: regulación y supervisión de actividades de captación de depósitos, regulación y supervisión de sucursales y agentes, regulación y supervisión de portafolios de crédito, reglas de conducta de mercado, requerimientos para prestamistas no regulados, capacidad regulatoria y de supervisión de inclusión financiera, regulación de pagos electrónicos, regulaciones de aseguramiento para la población de bajos ingresos y apoyo del gobierno para la inclusión financiera.

¹⁸⁸ Global Microscope 2019 The enabling environment for financial inclusion, The Economist Intelligence Unit

Próximos Pasos: Áreas que necesitan de mayor atención

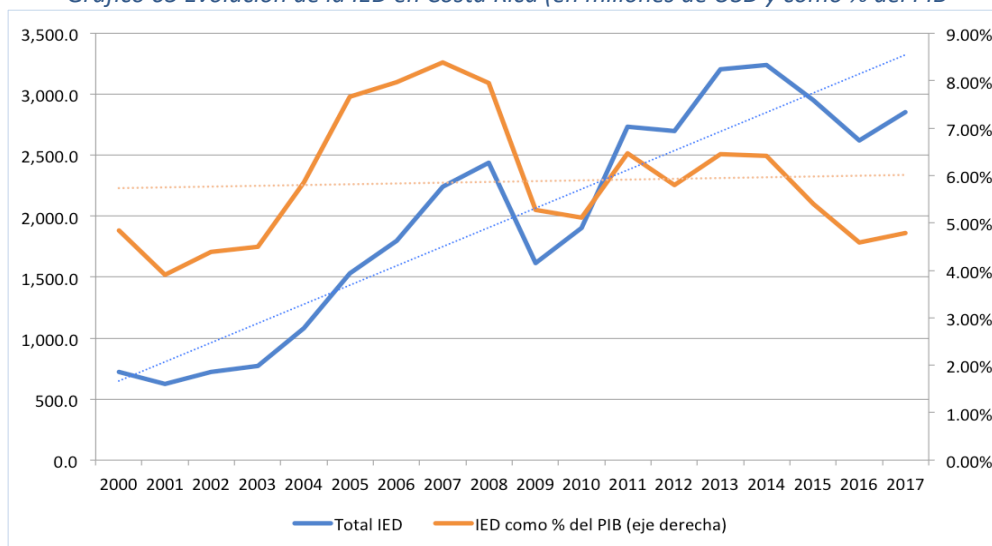
315. Todavía queda bastante espacio para realizar mejoras en inclusión financiera que pueden tener gran impacto social. Queda todavía trabajo por hacer para tratar de cubrir brechas (cada vez menores), remover impedimentos y eliminar fricciones financieras de modo que se pueda dar un incremento y una mejor movilización de los ahorros y se provea a las personas y empresas con mayor acceso a los recursos para financiar consumo e inversión. La inclusión financiera puede incrementar el crecimiento y promover la formalización tanto en personas como empresas con lo que se fortalecen los ingresos del gobierno y las redes de apoyo social por lo que es una gran herramienta para reducir la pobreza e inequidad. De los diversos diagnósticos especializados disponibles, se pueden destacar las siguientes áreas de acción que podrían tener mayor prioridad:¹⁸⁹

- **Estrategia, implementación y coordinación** Se puede avanzar en la formulación de una estrategia nacional para la inclusión financiera y la búsqueda de mecanismos institucionales de coordinación. Se recomienda profundizar en la atribución de responsabilidades a un órgano institucional de alto nivel para liderar y coordinar la implementación intra-gubernamental de las políticas de inclusión financiera. La Superintendencia de Entidades Financieras (SUGEF) ha estado liderando los esfuerzos para desarrollar una estrategia formal y determinar una división de responsabilidades para promover la inclusión financiera entre los organismos reguladores económicos del gobierno.
- **Se puede mejorar aun mas la inclusión financiera de empresas de diversos tamaños.** El otorgamiento de crédito aun depende excesivamente del uso de garantías reales. A pesar de que se ha aprobado una nueva ley para difundir el uso de las garantías mobiliarias, su uso aun es incipiente. El FMI recomienda su mayor expansión y la aplicación de reglas más estrictas para la valoración de garantías reales. Se propone además diseñar una expansión del sistema de banca para desarrollo dentro de un contexto de solida asunción de riesgo.
- **Se debe revisar el uso de algunos de los sistemas que no están funcionando de acuerdo a lo previsto.** Los recursos en dólares que recibe el SBD, de los aportes de los bancos privados, no se están canalizando hacia proyectos productivos debido a la exposición al riesgo cambiario. Las instituciones reguladas no conceden microcrédito tradicional y tienen dificultades para competir con proveedores no regulados por poblaciones de bajos ingresos, ya que las instituciones reguladas por la SUGEF están sujetas a estrictos requisitos de debida diligencia del cliente
- **Evidencia y recolección de datos por parte del gobierno.** El gobierno puede mejorar la calidad de los datos que utiliza para informar sus políticas sobre inclusión financiera, especialmente la información sobre la oferta y la demanda de servicios financieros. Costa Rica tiene un registro público, pero la información está restringida a bancos y otras instituciones financieras reguladas
- **La protección del consumidor financiero.** Se recomienda seguir avanzando por este camino, no solamente enfocándose en la educación del consumidor, sino también con la reforma progresiva del marco jurídico de protección al consumidor, generando instancias administrativas ágiles y flexibles con facultades de resolución y resarcimiento, como alternativa a la vía judicial. También se puede avanzar transparentando y divulgando información exhaustiva sobre los precios y las condiciones de los productos financieros disponibles en el mercado.
- **Innovaciones y nuevas áreas.** Se pueden diseñar y ampliar el uso de diferentes instrumentos como el capital semilla, fondos de inversión y las incubadoras de empresas, y también desarrollar medidas para fortalecer a las organizaciones intermedias que podrían implementarlos. Se puede avanzar en la seguridad jurídica para Fintech y otros servicios emergentes, tal vez con la creación de un marco específico para las Fintech.

¹⁸⁹ Recopilados de FMI (2019), CEPAL (2017) y GMI (2018) y (2019)

5.4.3 La Inversión Extranjera Directa (IED)

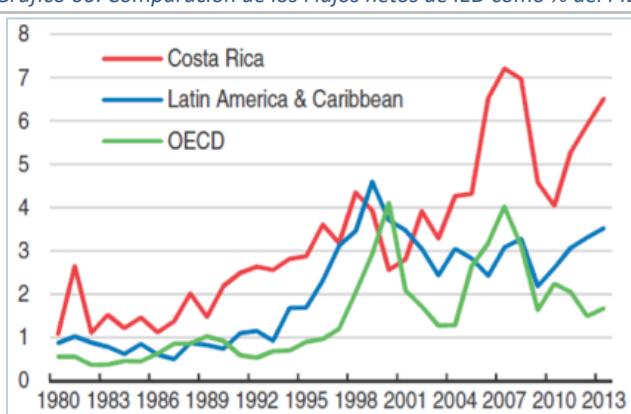
Gráfico 65 Evolución de la IED en Costa Rica (en millones de USD y como % del PIB)



Fuente: Elaboración con datos del BCCR.

316. La inversión extranjera directa (IED) ha sido un factor clave en el crecimiento económico y la modernización del sistema productivo del país en las últimas tres décadas. La estrategia de desarrollo de Costa Rica a partir del inicio de los 80s, se caracteriza por su énfasis en la apertura a los mercados internacionales y la promoción de las exportaciones, para lo que la atracción de la IED ha jugado un papel clave. El dinamismo en la atracción de IED se explica como consecuencia de varios factores entre los que sobresale: (i) la plataforma de inversión y comercio creada a través de negociaciones comerciales, (ii) el clima de seguridad jurídica, estabilidad política, manejo macroeconómico responsable, (iii) el aprovechamiento de ventajas como la disponibilidad de recurso humano calificado, ubicación geográfica y (iv) un atractivo régimen de incentivos fiscales como el régimen de zonas francas. El país ha estructurado un fuerte esquema de leyes y reglamentos para proteger los derechos de los inversionistas extranjeros, que garantizan la no existencia de restricciones para transferir capitales y sus ganancias o dividendos. El país acogió la Declaración en Inversión Internacional y Empresas Multinacionales de la OCDE en el año 2013.

Gráfico 66: Comparación de los Flujos netos de IED como % del PIB



Fuente: Reproducido de OCDE 2016¹⁹⁰

317. El flujo de inversión extranjera directa ha tomado cada vez mayor importancia. Los datos del Gráfico 65 muestran que la IED creció rápidamente en términos nominales pasando de USD 723 millones en el 2000 hasta llegar a los USD 2.856,0 millones en el año 2017. Al analizar esa misma evolución como porcentaje del PIB, se puede notar un primer período de franco crecimiento hasta llegar a representar 8.38% del PIB en el año 2007. A raíz de la crisis financiera global, la IED cayó drásticamente al 5.12 % del PIB en el 2010, desde donde se ha venido estabilizando

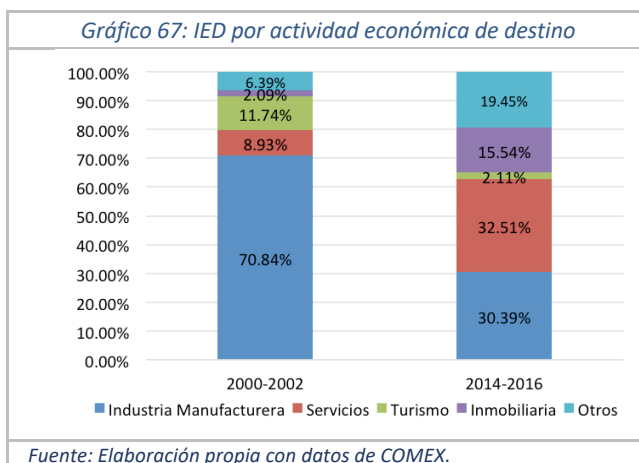
hasta llegar al 4,79% del PIB en el año 2017. Esto tiene una significación especial si se toma en cuenta que la tasa de inversión total de Costa Rica en general se compara desfavorablemente con varios grupos de países incluyendo los de la región (como se vio en el Gráfico 52 de la sección 5.2). Esta capacidad de atraer la IDE durante este período es un resultado muy relevante ya que permite acortar esta brecha.

¹⁹⁰ OCDE Economic Surveys Costa Rica Economic Assessment, 2016

Los datos comparativos del Gráfico 66 muestran que los flujos de IED como % del PIB estuvieron por encima que el promedio de los países de Latinoamérica y el Caribe y también que los de la OCDE

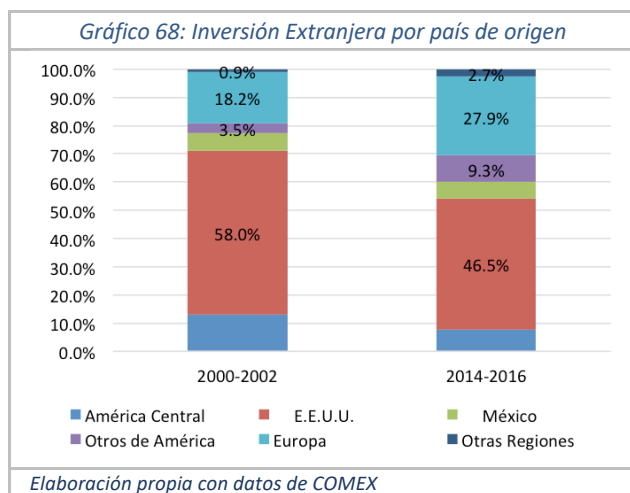
318. Diversificación y sofisticación de los sectores de destino de las inversiones.

El Gráfico 67 muestra que se observan cambios importantes en el destino de los flujos de este tipo de inversión. En los años 2000-2002, las manufacturas y el turismo absorbían el 82,6% del total de la IED, mientras que entre 2014-2016, estos dos sectores en conjunto solo explican el 32,5% del total de las inversiones que ingresaron. Se destaca principalmente la evolución y el dinamismo que han tomado las inversiones en el sector servicios, que fue la de mayor crecimiento, pasando de 8.9% al 32.5% en ese período. Destaca también la inversión en otros sectores como el inmobiliario que pasó de representar el 2,1% del total de la IED, al 15,5%. Una parte importante de la inversión en la actividad inmobiliaria incluye la compra de propiedades en las zonas costeras, mientras que la del sector servicios se ha concentrado en áreas tales como telecomunicaciones, seguros, concesiones, servicios de contabilidad, finanzas e ingeniería¹⁹¹.



Destaca también la inversión en otros sectores como el inmobiliario que pasó de representar el 2,1% del total de la IED, al 15,5%. Una parte importante de la inversión en la actividad inmobiliaria incluye la compra de propiedades en las zonas costeras, mientras que la del sector servicios se ha concentrado en áreas tales como telecomunicaciones, seguros, concesiones, servicios de contabilidad, finanzas e ingeniería¹⁹¹.

319. La procedencia de los flujos también ha comenzado a diversificarse. Los datos del Gráfico 68 muestran que en el mismo período analizado, en los años 2000-2002 la gran mayoría (58%) de los flujos provenían de USA, mientras que en los años 2014-2016 ese país representaba el 46.5% de la IED, al mismo tiempo han ganado importancia relativa Europa, otros países de América y comienzan a tener alguna relevancia otras regiones como Asia.



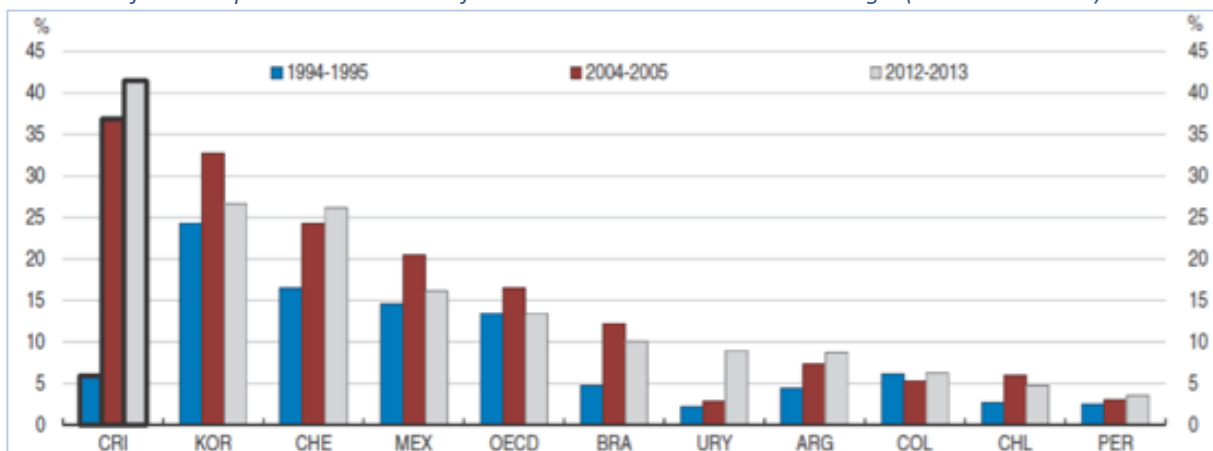
320. Aunque la manufactura ha perdido peso dentro del total de IED, su complejidad y contenido tecnológico ha aumentado notoriamente. Los datos del Gráfico 68 muestran el salto que han tenido las exportaciones de manufactura de alto contenido tecnológico de Costa Rica en comparación con otras economías. Estos valores son incluso muy superiores a los países de la OCDE.

321. Este proceso de diversificación trae aparejado un incremento de la complejidad de la canasta de bienes y servicios que se producen y exportan, lo que se manifiesta en los cambios

en el tipo y la cantidad de productos. Se pasó de subsectores como textiles, agroindustrias y ropa en los 80s, hacia manufactura avanzada, manufactura liviana, ciencias de la vida, servicios corporativos e industria alimentaria¹⁹². En el 2016, y bajo el auspicio de CINDE, 40 nuevos proyectos de inversión fueron atraídos a Costa Rica, de los cuales 18 fueron en el sector servicios, 12 en ciencias de la vida y 10 en manufactura avanzada y liviana y en la industria de comida¹⁹³. Entre las empresas que realizaron anuncios de inversión o reinversión en el 2016, se tienen la alemana Evonik, la sueca Getinge Group y las estadounidenses 3M, Abbot, Amazon, entre otras.

191 Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018.
 192 OCDE, Economic Surveys: Costa Rica, 2016
 193 CINDE, Reporte Anual 2016.

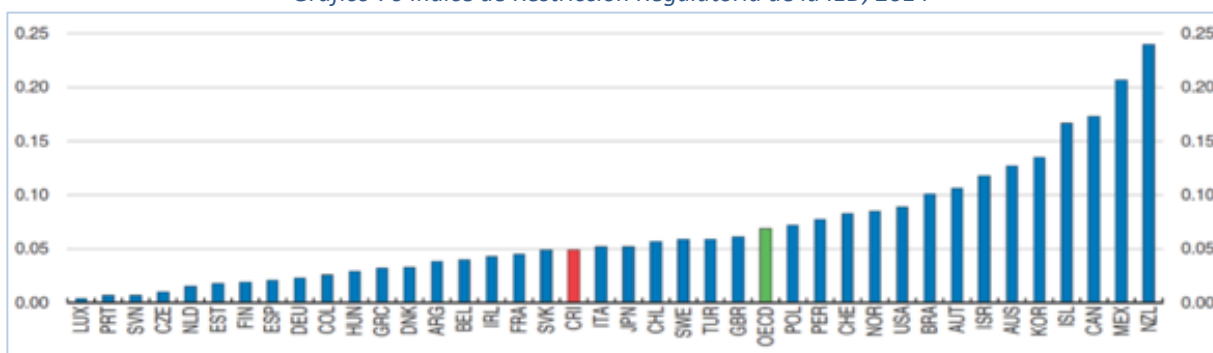
Gráfico 69 Exportaciones de manufactura con contenido de alta tecnología (como % del total)¹⁹⁴



Fuente: OCDE Economic Surveys Costa Rica Economic Assessment, 2016

322. Los flujos de IED han permitido el financiamiento de un déficit estructural en la cuenta corriente, el cual ha rondado el 5% del PIB en los últimos 15 años. La posición de inversión internacional del país es negativa y cercana al 35% del PIB en el 2013,¹⁹⁵ sin embargo, un 60 % del total de pasivos externos del país se explica por el fondeo de la IED lo cual genera cierta tranquilidad sobre la sostenibilidad del endeudamiento externo.

Gráfico 70 Índice de Restricción Regulatoria de la IED, 2014



Fuente: OCDE, "OECD Economic Surveys Costa Rica Economic Assessment", 2016

323. Costa Rica se ha involucrado en un proceso gradual de reformas estructurales que han ido liberalizando los mercados y eliminando las restricciones para la participación privada, incluyendo las inversiones extranjeras, en muchas áreas que estaban vedadas, tales como banca, telecomunicaciones y seguros. Gracias a esos avances el país se ubica favorablemente en el Índice de Restricción Regulatoria a la IED de la OCDE. El índice que varía de 0-1 otorga el menor puntaje a las economías menos restrictivas para IED. Los datos del Gráfico 70 muestran que en el índice total, Costa Rica se encuentra mejor posicionado que el promedio de países de la OCDE. Al desagregar este mismo índice por industria, se puede ver que el país no presenta restricciones en las actividades manufactureras y en el sector primario se ubica igual que el conjunto de países de la OCDE mientras que mantiene restricciones en otros sectores; minería y exploración de oro e hidrocarburos, acceso a la tierra, electricidad el país se comparan más desfavorablemente frente a esas economías¹⁹⁶.

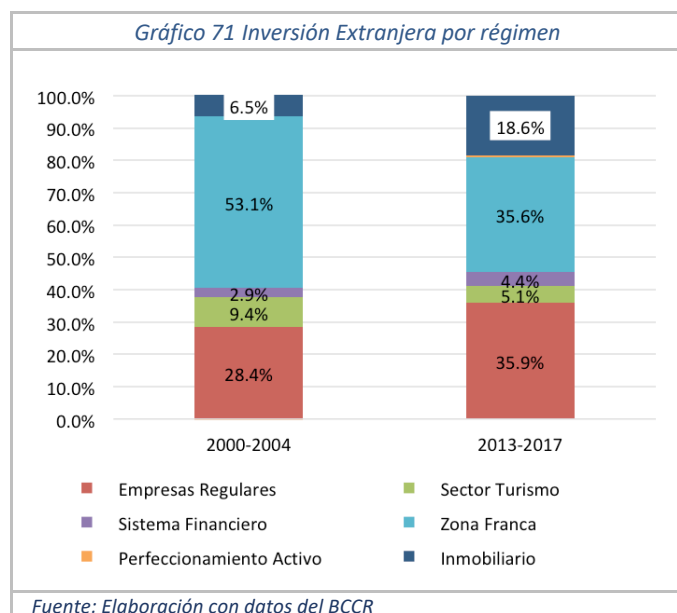
324. El régimen de Zonas Francas ha tenido un papel importante en el desarrollo inicial de la IED. Este régimen que originalmente cubría pocas empresas exportadoras de bienes, principalmente manufactureras de bienes con bajo valor agregado, actualmente abarca gran cantidad de bienes y servicios de sectores de mediano y alto valor agregado, tales como electrónica avanzada, componentes

¹⁹⁴ La fuente considera "exportaciones de alto contenido de tecnología" a productos con alta intensidad de Investigación y Desarrollo (I&D) como por ejemplo, aeroespacial, farmacéuticos, instrumentos científicos y maquinaria eléctrica

¹⁹⁵ Reporte del Artículo IV de Costa Rica, FMI. 2014.

¹⁹⁶ OCDE Investment Policy Reviews: Costa Rica 2013, OCDE Publishing.

eléctricos, insumos médicos de alta tecnología, servicios offshore. Por su dinamismo e importancia relativa respecto al total de las exportaciones, las actividades productivas bajo el régimen de zonas francas continúan siendo muy relevantes para Costa Rica, durante los primeros nueve meses del año 2017 sumaron US\$ 3.904 millones, cifra que fue 12,2% mayor a la que se registró en el mismo periodo de 2016 y representa un 48,3% del total exportado.¹⁹⁷



325. Aunque las zonas francas continúan siendo muy relevantes, a nivel de flujo de IED, fueron relegadas a un segundo puesto. Los datos del Gráfico 71 muestran que en el periodo 2000-2004, representaban el 53.1% de la IED, mientras que en el quinquenio 2013-2017 solo representaron 35.6% de este tipo de inversiones.

326. Por su parte, las empresas regulares pasaron de representar el 28.4% de la IED en el periodo 2000-2004 al 35.9% en el periodo 2013-2017. La inversión inmobiliaria también experimentó un cambio significativo al pasar de representar el 6.5% al 18.6% de los flujos de IED en el mismo período de estudio.

327. Por la aspiración de Costa Rica a ser miembro de la OCDE, deberá estar vigilante ante eventuales reformas al régimen de zonas francas, con miras a cumplir con los convenios a los que se ha adherido recientemente, relativos a “base imponible” y traslado de beneficios (BEPS por sus siglas en inglés). Este tema es relevante para Costa Rica, por cuanto con el régimen actual de zona franca los inversionistas de otras regiones pueden reducir significativamente su carga tributaria, ya que aportan exenciones por participación en sus países de residencia.

328. Las tarifas efectivas de tributación promedio pueden ser incluso negativas, cuando se le permite a la empresa matriz beneficiarse de la deducibilidad de intereses en su país de residencia, al endeudarse para financiar la inversión en un régimen de zona franca en Costa Rica. Justamente este tipo de prácticas son las que se pretenden erradicar por medio de la iniciativa BEPS de la OCDE y del G20, y Costa Rica tuvo participación en la primera reunión del Marco Inclusivo en el 2016 y convino en aplicar los cuatro estándares mínimos que se refieren a prácticas tributarias perniciosas, impedir la utilización abusiva de convenios fiscales, informes país por país y mecanismos de resolución de controversias¹⁹⁸.

329. Es importante evaluar el costo y los beneficios que aportan las zonas francas, ya que al final de cuentas estas representan un gasto tributario que erosiona la base impositiva del país. Es claro que la atracción de IED no depende exclusivamente de incentivos fiscales como las zonas francas en Costa Rica, sin embargo, estos incentivos sí son relevantes, más aún, cuando vienen a paliar otras deficiencias en la competitividad de una economía. Adicionalmente, es importante tomar en cuenta qué incentivos fiscales ofrecen los competidores de Costa Rica para la atracción de IED. En ese sentido es relevante entender que los otros países de Centroamérica no representan en este momento la verdadera competencia en cuanto la atracción de inversiones. Según CINDE la verdadera competencia viene de países como Estados Unidos, México y Colombia¹⁹⁹, por ejemplo. Por este motivo una evaluación exhaustiva del régimen debe tomar en cuenta todos esos aspectos.

¹⁹⁷ Análisis trimestral sobre la evolución de las exportaciones de bienes y servicios de Costa Rica, PROCOMER. 2017.

¹⁹⁸ Análisis de políticas fiscales de la OCDE Costa Rica 2017

¹⁹⁹ <https://trib.al/Zb7YRBU>

Próximos Pasos: Áreas que necesitan de mayor atención

330. El arribo de nuevas inversiones se ve cohibido por la existencia de algunas “desconexiones” entre las características que buscan los inversionistas extranjeros y la oferta que el país ofrece. El mejoramiento de la infraestructura pública es esencial para la provisión de servicios de transporte, energía, agua y telecomunicaciones de manera eficaz y eficiente en los procesos de producción. Algunas de estas divergencias que son clave para la atracción de nuevas inversiones no están siendo atendidas o no son prioridades para las autoridades. Un ejemplo claro es el precio de la electricidad, según la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), el alto costo de la energía eléctrica en el país y el modelo imperante en el sector, afectan directamente la llegada y permanencia de compañías multinacionales.²⁰⁰ Durante los últimos años han existido iniciativas en la Asamblea Legislativa para permitir una mayor generación eléctrica por parte del sector privado pero los mismos han sufrido fuerte oposición por parte de algunas fuerzas políticas y los sindicatos. Es importante destacar que en la actualidad no se cuenta con planes o estrategias claras que ataquen integralmente la problemática de los precios de la electricidad.

331. La falta de capital humano en áreas de ciencias e ingenierías y en carreras técnicas y personal bilingüe, también detiene mayor inversión extranjera. Costa Rica cuenta con cinco universidades públicas financiadas por medio del presupuesto nacional, sin embargo, la coordinación de sus programas y alineamiento con las metas del país es limitada ya que existe una independencia absoluta por parte de ellas²⁰¹. Esto dificulta el reforzamiento de las carreras de mayor demanda laboral por parte de las empresas multinacionales instaladas en el país o prospectos de empresas que desean invertir en el país. Por su parte, el sistema educativo está orientado principalmente hacia la consecución de logros académicos, de esta forma, aunque existe la educación técnica a nivel de secundaria, los estudiantes deben aprobar el mismo bloque académico y exámenes que en la educación ordinaria para poder graduarse. Desde hace más de cuatro años existe un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa para la instauración y regulación de la educación dual, sin embargo, parece no haber tenido un tratamiento prioritario. Además, existe un importante potencial de parte de la enseñanza privada que podría agregar mucho valor si recibiera una orientación estratégica más específica de parte del gobierno.

332. Persiste el reto de fortalecer la integración entre las empresas de zonas francas y el resto de la economía. El éxito que han tenido las agencias CINDE y PROCOMER en la atracción de inversiones y promoción de exportaciones, respectivamente, no parece haber calado fuertemente en las empresas locales en forma de transferencia tecnológica o de conocimiento.²⁰² De esta forma la IED genera pocos efectos de derrame y enlaces con las empresas domésticas debido principalmente a la poca capacidad de absorción de estas últimas y al uso del régimen de zonas francas por parte de las multinacionales que les incentiva a importar sus insumos. Otros factores que influyen son la incapacidad de las firmas locales para cumplir con los requisitos de calidad, volumen y tiempos de entrega de las firmas multinacionales; el limitado acceso al financiamiento y el poco apoyo técnico para modernizar y dar saltos cualitativos para poder integrarse a las operaciones de las multinacionales y la falta del capital humano en áreas como ciencia, ingeniería y diseño.

333. Las cadenas de valor en las que operan las multinacionales en Costa Rica generan menos enlaces con la economía doméstica en comparación con los que se generan en países como Brasil, México, Asia-Pacífico y Europa. La mayoría de vínculos se dan por medio de las compras de bienes y servicios, poco sofisticados, que realizan las empresas en zona franca a proveedores locales tales como; materiales de empaque, suministros de oficina, comida y seguridad. Existen algunos programas de PROCOMER para tratar de fortalecer estos vínculos, pero todavía el reto se encuentra pendiente²⁰³.

200 https://www.nacion.com/opinion/foros/ee-uu-mexico-y-colombia-son-nuestra-competencia/V6ZGK3O2MBAJ5CR7JGNBSB27RU/story/?utm_campaign=socialflow&utm_source=socialflow&utm_medium=social

201 OCDE Reviews of Innovation Policy, Costa Rica, 2017.

202 Sin embargo, en la actualidad se están llevando a cabo análisis más detallados con miras entender mejor la naturaleza y el vínculo entre las empresas extranjeras y las nacionales.

203 OCDE Economic Surveys: Costa Rica, 2016

334. Sería conveniente avanzar todavía más en la diversificación de las fuentes de procedencia de IED para evitar efectos perjudiciales ante cambios unilaterales en las políticas de los países fuentes. No obstante que se han realizado importantes esfuerzos para diversificarlos, Costa Rica todavía es muy dependiente de la IED proveniente de Estados Unidos. Esta es una amenaza si se toman en cuenta las iniciativas que está tomando ese gobierno para fomentar el regreso a los Estados Unidos de toda la producción que se realizaba al abrigo de los tratados de libre comercio. Según estimaciones realizadas por el FMI, en un hipotético caso en que el 20% de la IED de EEUU se retirara de Costa Rica, el crecimiento del PIB se reduciría en 0,5% en el mediano plazo²⁰⁴.

335. Costa Rica tiene grandes oportunidades para posicionarse como un destino de inversión de la economía “de bajo carbono” y potenciar la inversión extranjera. Se puede aspirar a aumentar significativamente la IED en el corto y mediano plazo realizando un fuerte mercadeo internacional del Plan Nacional de Descarbonización y posicionar a Costa Rica en el mercado global de los inversores de impacto que fue analizado al inicio de este capítulo. El llamado que Costa Rica realizó en su NDC de 2015 de considerar al país como “un laboratorio sobre los procesos de des-carbonización profunda de la economía mundial” podría definir un nuevo rumbo para el desarrollo de la IED atrayendo la inversión de empresas en áreas de mucho potencial para el país que de otro modo no vendrían.

336. Esta tarea demandaría revisar las prioridades para la promoción internacional de la Inversión Extranjera Directa. El Plan Nacional de Descarbonización propone inversiones de gran escala infraestructuras, de movilidad y transformación del transporte a eléctrico, o la reconversión de la agricultura inteligente de bajo carbono y pesticidas. Además abre oportunidades de acceder a un amplio nicho de empresas interesadas en el crecimiento sustentable o “green growth” y que están relacionadas con el desarrollo de un amplio rango de nuevas tecnologías que se pueden aplicar para el aprovechamiento y uso renovable del agua, energía y saneamiento, en la provisión de servicios innovadores de turismo, e innovaciones para la producción de vivienda resiliente y de bajo costo, transporte terrestre y marítimo bajos de carbono, por nombrar algunos. También hay áreas de desarrollo para empresas de “blue growth” en actividades tales como la generación de energía renovable offshore, la acuicultura sustentable, la minería subacuática, la biotecnología marina y la vigilancia de los océanos. que pueden ofrecer una oferta para el crecimiento económico y más diversidad en la economía.

337. Estos productos y servicios de la economía “de bajo carbono” no solamente tienen una aplicación comercial en Costa Rica, sino que pueden tener un amplio mercado en toda la región y otras áreas de Norteamérica que los inversionistas en Costa Rica podrían tomar como mercados-destino para sus exportaciones. Este es un camino que merece la pena ser estudiado con mayor atención ya que podría generar una gran expansión de la IED a niveles muy superiores a los registrados hasta ahora. Este trabajo demandará un nuevo enfoque estratégico y una serie de acciones de gran impacto que se deberán realizar en el corto plazo.

338. La promoción de las inversiones basadas en este modelo de desarrollo tiene un potencial muy alto, pero demandará de un liderazgo muy decidido de parte del gobierno. Para lograr movilizar las grandes cantidades de inversión privada que se requerirán en sectores como la generación eléctrica, transporte y turismo sostenible; es necesaria una decidida actuación del Gobierno que permita y promueva la inversión privada en dichas áreas. Algunas de esas acciones serían: adecuar la capacidad institucional para diseñar, implementar y monitorear las políticas de inversión “de bajo carbono”, políticas que incentiven la participación privada en proyectos de infraestructura de este tipo e incentivos financieros para la inversión “de bajo carbono”, entre otros. Estos aspectos se analizan con mayor profundidad en la Sección 5.4.5 de esta evaluación.

5.4.4 Las Asociaciones de Participación Público-Privadas (APPs)

339. En Costa Rica se contratan obras públicas con empresas privadas nacionales o extranjeras. A pesar de que el sector público se caracteriza por su gran tamaño y participación en sectores como el

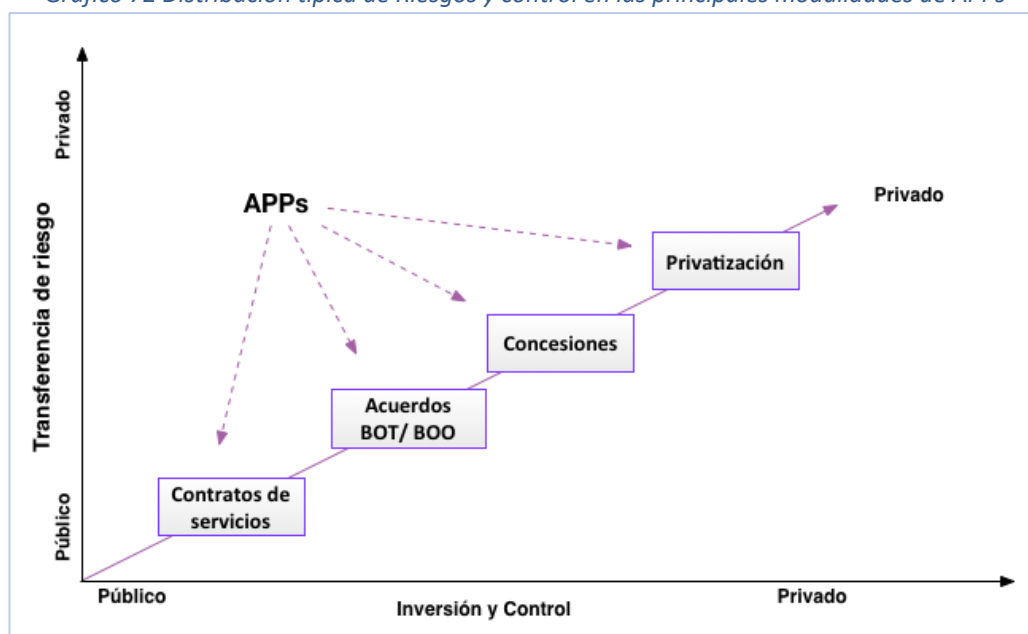
204 Informe del Artículo IV de Costa Rica, Notas Analíticas. FMI, 2017.

energético, telecomunicaciones y financiero; y que cuenta con múltiples instituciones en el sector transporte y de obras públicas bajo la rectoría del MOPT, el estado costarricense no suele construir obras importantes ²⁰⁵.

340. Hasta ahora, la gran mayoría de la obra pública se ha contratado utilizando el marco jurídico establecido en la Ley de Contratación Administrativa (LCA) con cargo al presupuesto nacional (en el caso de obras del gobierno central) o al presupuesto de la respectiva institución pública ²⁰⁶. Adicionalmente, en los proyectos grandes también se acostumbra subcontratar con el sector privado los estudios finales. Con la excepción del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), que sí construye una buena parte de sus obras directamente, las demás instituciones se han dedicado a un rol de rectoría en sus áreas y a contratar con empresas privadas. Esto da una buena idea de lo acostumbradas que están algunas entidades públicas (principalmente las que tienen bajo su responsabilidad grandes obras públicas) a trabajar con el sector privado.

341. Sin embargo, la gran mayoría de las contrataciones que realiza el estado no responde al régimen de Asociaciones Público-Privadas (APPs). Una de las grandes diferencias, del método de trabajo usado regularmente por el estado costarricense con respecto a una APP radica en que el traslado de riesgos del sector público al privado es muy limitado. En el formato de contratación “tradicional” que realiza el estado costarricense, muchos de los riesgos típicos de la propia etapa constructiva, como el aumento en los precios de las materias primas del proyecto durante la construcción, permanecen del lado del Estado que debe constantemente indemnizar al contratista privado por esos factores y otros.

Gráfico 72 Distribución típica de Riesgos y control en las principales modalidades de APPs



Fuente: Elaborado por el Equipo EFD con datos de ADB 2009

342. La expansión del uso de este tipo de asociaciones demandará el desarrollo de capacidades específicas del gobierno para poder administrar las diferentes modalidades posibles. El desarrollo de APPs deberá traer consigo un cambio importante en la distribución de estos riesgos y en la forma de compensar al sector privado por asumirlos. Aunque no existen definiciones estándar de APPs, existen varios tipos posibles de asociaciones con el sector privado donde el grado y la naturaleza de la participación del sector público puede variar significativamente. Las diferentes modalidades de contratación definen la transferencia de riesgos y beneficios entre los sectores público y privado y la

²⁰⁵ Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica (JAPDEVA), Consejo de Seguridad Vial (COSEVI), Consejo de Transporte Público (CTP), Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) y Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC).

²⁰⁶ Cuando el financiamiento de las obras lo provee un ente multilateral que condiciona los recursos a la utilización de sus procedimientos de contratación, se aprueba su uso exclusivo para el proyecto específico.

buena gestión de cada una de ellas exige capacidades bastante especializadas. En su selección, el Estado debe considerar la mejor relación costo-beneficio teniendo en cuenta el tipo de operación más conveniente y las propias limitaciones de capacidad para hacer su buena gestión. Las categorías genéricas presentadas en el Gráfico 72 describen a grandes rasgos, el tipo de gestión de riesgos y la distribución de los costos asociados de inversión, operación y mantenimiento:

- **Licencias/Privatizaciones:** Autorizan a las empresas privadas los derechos de explotación o de prestación de servicios designados y no implican apoyo de ingresos o de inversión pública y por lo tanto, no implican grandes riesgos para el Estado
- **Concesiones:** La mayor parte del riesgo de los ingresos es asumido por el sector privado (de la explotación de los recursos o de tasas de usuarios por uso de servicios), y el gobierno toma posesión de los activos al final del contrato;
- **Acuerdo de construcción-operación-transferencia (BOT)**²⁰⁷: El gobierno asume el 100% del riesgo de los ingresos bajo un pago por disponibilidad a la empresa privada, y asume la propiedad de los activos al final del período del contrato;
- **Acuerdo de construcción-operación-propiedad (BOO)**²⁰⁸: El gobierno asume el 100% del riesgo de los ingresos bajo un pago de disponibilidad a la empresa privada, pero no se apropia de los activos al final del período del contrato;
- **Contrato de servicio:** obtiene ingresos del gobierno, pero no demanda inversiones por parte del sector privado y, por lo tanto, el Estado retiene casi el 100% de los riesgos del proyecto. Este tipo de asociación se utiliza en circunstancias en las que no son necesarias nuevas inversiones del sector privado, pero el gobierno quiere mejorar la prestación del servicio con contratos basados en el rendimiento

La experiencia de Implementación de las APPs en Costa Rica

343. El Estado ha experimentado con varios de estos formatos de asociación con el sector privado, pero no siempre teniendo mucha claridad sobre el modelo utilizado para cada caso. En Costa Rica existen varias leyes y reglamentos que regulan las diferentes formas para las asociaciones público-privadas en la planificación, construcción, operación, financiamiento y prestación de servicios públicos. *La Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos (LGCOP)* y las figuras de la gestión interesada y concesión de servicios reguladas en la Ley de Contratación Administrativa (LCA), se pueden considerar como los principales marcos jurídicos de las asociaciones público-privadas (APPs). No se dispone de información suficiente para hacer una evaluación sobre el estado de situación de los distintos tipos de APPs en Costa Rica, pero se pudieron recopilar algunas experiencias que permiten recorrer el rango de modalidades del Gráfico 31. En todos estos casos se han experimentado con APPs, pero no siempre consiguiendo los resultados esperados:

Cuadro 24 Proyectos concesionados por el Consejo Nacional de Concesiones. Año 2017

| Proyecto | Plazo de la Concesión | Costo (US\$ millones) | Concesionario | Situación actual |
|--|-----------------------|------------------------|--------------------|------------------|
| Terminal de Contenedores de Moín | 33 años | 956.5 | APM Terminals | Construcción |
| Aeropuerto Int. Daniel Oduber | 25 años | 35 | Coriport | Explotación |
| Terminal Granelera de Puntarenas | 20 años | 10.7 | Sociedad Portuaria | Explotación |
| Corredor Vial San José-Caldera Ruta 27 | 25,5 años | 337.4 | Autopistas del Sol | Explotación |

Fuente: Consejo Nacional de Concesiones

344. (i) Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos La Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos (LGCOP) es el principal marco en materia de APPs que tiene el país. Dicha ley creó el Consejo Nacional de Concesiones (CNC) como responsable de promover la participación del sector privado en la provisión de infraestructura, aprobar los carteles de licitación y los procesos de selección y adjudicación de las concesiones, firmar los contratos en representación del Gobierno Central y gestionar y monitorear los contratos de concesiones. Los datos del Cuadro 24

²⁰⁷ Build – Operate – Transfer (BOT).

²⁰⁸ Build – Own - Operate (BOO).

muestran que desde la promulgación de la LGCOP en 1998 (y su actualización en 2008) solo se han adjudicado cinco proyectos de concesiones de los cuales tres se encuentran en operación (Carretera San José-Caldera, la Terminal del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós y la Terminal Granelera de Caldera), uno en la etapa constructiva (Terminal de Contenedores de Moín) y otro fue anulado por el Gobierno (Carretera San José-San Ramón).

345. Esta modalidad no ha tenido mayor impacto porque la Ley General de Concesión de Obras Públicas tiene importantes limitaciones. Varios factores han confabulado para que las concesiones no hayan podido convertirse en una verdadera opción para financiar las obras de infraestructura pública que requiere el país. La LGCOP contiene los conceptos básicos y definiciones acordes con las buenas prácticas en la materia, pero también tiene muchas limitaciones. Una de ellas es que prohíbe realizar las concesiones en sectores claves como telecomunicaciones, electricidad y servicios de salud; algunas de esas prohibiciones se fundamentan en la Constitución. Adicionalmente, aunque no los prohíbe, genera limitaciones adicionales para los proyectos que se desarrollen en muelles de Limón, Moín, Caldera y Puntarenas. En el caso específico de las cinco concesiones otorgadas bajo la LGCOP, si bien algunas han tenido importantes retrasos, incluyendo renegociaciones en los términos, lo cierto es que la mayoría ha logrado llegar a la etapa de operación y se encuentran en funcionamiento

346. (ii) Concesión de gestión de servicios públicos y gestión interesada (LCA). Estas contrataciones están reguladas en la Ley de Contratación Administrativa (LCA). La concesión de gestión de servicios públicos permite el traslado de la gestión de servicios públicos a empresas privadas, para que estas presten el servicio, realicen nuevas inversiones en equipo necesario para la prestación del servicio y contraten al personal que requieran²⁰⁹. El Estado por su parte, contrata el servicio por el monto ofertado y se dedica a fiscalizar la gestión del servicio público.

347. Esta modalidad de APP se ha utilizado en el sistema de salud a través de la Caja Costarricense del Seguro Social y en el contrato de servicios públicos en la Terminal Portuaria de Caldera. Por su parte la figura de la gestión interesada permite al Gobierno contratar un Gestor que se convertirá en un agente del Estado, y estará obligado a financiar y ejecutar proyectos de infraestructura según lo establecido en un plan maestro. El Gobierno mantiene un nivel de control razonable sobre las actividades y funciones del gestor. Esta figura se ha utilizado para las obras de ampliación y modernización del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, el más importante del país.

348. (iii) Contratos de construir-operar-transferir (BOT por sus siglas en inglés) y construir-operar-ser propietario (BOO). Esta figura fue utilizada con alguna frecuencia por parte del ICE para complementar la generación eléctrica pública dándole participación al sector privado. El ICE ha firmado más de 25 contratos BOT para generación privada y 9 contratos bajo la modalidad BOO²¹⁰. Hay un límite que establece que la capacidad provista por medio de proyectos de generación privada no puede superar el 30% de la capacidad instalada del Sistema Eléctrico Nacional, según lo establece la Ley que Autoriza la Generación Eléctrica Autónoma o Paralela (Ley 7200 y Ley 7508) y además deben ser proyectos de generación limpia.

349. Debido a las limitaciones de la ley, se estima que el país desaprovechó inversiones en el orden de los USD 1.000 millones para la generación de electricidad renovable en los últimos cinco años. Estudios recientes argumentan que debido a las limitaciones que no permiten que los inversores privados construyan plantas de generación eléctrica con fuentes limpias de más de 50 megavatios (MW) se han perdido importantes inversiones²¹¹. También se indican limitaciones que provienen de la acción monopólica por parte de la empresa estatal, ya que el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), que es el único ente público que puede declarar elegible un proyecto y adquirir su energía.

350. En la práctica, el uso de estas modalidades le ha generado problemas al ICE. Los proyectos financiados por el ICE bajo las modalidades BOT y BOO han permitido el desarrollo de proyectos de

²⁰⁹ Aliarse. Antología: La dimensión legal de las alianzas público-privadas en Costa Rica, 2015. Editores Jorge Nowalski - Aitor Llodio

²¹⁰ ICE

²¹¹ CINDE https://www.nacion.com/el-pais/servicios/costa-rica-dejo-ir-inversiones-por-1000-millones/5TPWNBRTCZEFJCZL4DSH2C3TZM/story/?rel=none&utm_campaign=Echobox&utm_medium=Social&utm_source=Facebook

generación renovable. Según las evaluaciones disponibles, algunos de los contratos se concedieron con altos precios por errores y omisiones en la propia legislación, y por la inexperiencia del ICE y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), los cuales se han ido solventando²¹². Sin embargo, recientemente han salido a la luz pública una serie de conflictos entre el ICE y algunas de estas empresas generadoras que han terminado en los Tribunales de Justicia o en centros de conciliación y arbitraje. Estas situaciones dejan entrever problemas para gestionar este tipo de APP, debido a la poca claridad sobre qué parte asume ciertos riesgos del negocio, como, por ejemplo, los sobrecostos y atrasos en la etapa constructiva (ver Recuadro 10). Otras figuras de APP, como las concesiones mencionadas anteriormente, permiten realizar un traslado de riesgos más transparente al sector privado, sin embargo por limitaciones legales o incluso ideológicas se han preferido estas figuras con las consecuencias que se han mencionado.

351. (iv) Arrendamientos a través de la figura del fideicomiso como vehículo de propósito especial.

Ante el letargo en las concesiones, otro tipo de APPs han surgido a los que se les ha denominado fideicomisos y fideicomisos de obra pública. Al igual que con otros tipos de APPs, existe poca información sobre los montos de esos contratos, los beneficios de figura y sobre los proyectos ejecutados. Esta figura de arrendamientos ha conllevado procesos licitatorios más expeditos por cuanto únicamente se han utilizado los fideicomisos de los bancos públicos y se ha interpretado que dichas contrataciones pueden realizarse de forma directa. No se cuenta con un informe consolidado sobre la cantidad de arrendamientos financieros de entes públicos a fideicomisos en operación.²¹³

352. Al no trasladarse los riesgos al privado y garantizarse el arriendo o repago del financiamiento por parte del Estado, el costo financiero de esta figura debería ser similar al costo de financiamiento del gobierno.

Se puede observar que esta figura de fideicomisos en realidad están más cercanos a lo que sería el modelo tradicional con financiamiento crediticio por entidades públicas. En estos caso no existe una relación directa entre la empresa privada constructora de la obra y el Gobierno concedente, ya que, es el fiduciario (banco público) quien contrata la obra al sector privado. Muchos de los riesgos que usualmente se trasladan al sector privado en una APP, no se trasladan con la figura del fideicomiso, permaneciendo en la entidad pública y en el fiduciario (banco público). Sin embargo, no existe claridad de que el costo financiero conseguido con esta figura haya sido el más conveniente y en algunos casos en donde el fondeo se ha realizado por medio del mercado bursátil se han detectado costos financieros elevados. Adicionalmente, algunos de los proyectos financiados bajo la figura de los fideicomisos se convierten en pasivos o pasivos contingentes sin su adecuado registro en las cuentas estatales y sin que medien los permisos que usualmente se requieren a los proyectos financiados con deuda.

353. El análisis de un caso particular recomienda revisar el uso de esta modalidad de contratación.

La CGR analizó el Fideicomiso Planta Hidroeléctrica Toro 3, proyecto recientemente concluido y actualmente en operación²¹⁴. La CGR encontró serias deficiencias en el proyecto desde su formulación y otras debilidades que hicieron que el monto de la inversión aumentara un 87% llegando a US\$194,1 millones. Adicionalmente, el informe resalta que el fideicomiso registra en los estados financieros el arrendamiento de la planta como operativo, a pesar de que es un arrendamiento financiero por cuanto los riesgos se transfieren sustancialmente al arrendatario (ICE y JASEC). Esta condición es evidente en el contrato de arrendamiento, pues señala que el ICE y JASEC como arrendatarios asumirán la responsabilidad por la operación, mantenimiento, custodia, aseguramiento y conservación de la Planta. Adicionalmente la CGR ordena al fiduciario “...re expresar de forma retroactiva la información

²¹² Pensar en Costa Rica. Una propuesta integral de planificación estratégica de la infraestructura nacional. Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica, 2010.

²¹³ Entre los fideicomisos activos se pueden mencionar: (i) Fideicomiso inmobiliario UCR-BCR: \$166 millones para construir nuevos edificios en el campus universitario; (ii) Fideicomiso ICE-RANGE-BCR: c30.800 para desarrollo de red de fibra óptica de alta velocidad; (iii) Fideicomiso titularización inmobiliaria ICE-BCR: \$50 millones para construir nuevo edificio de telecomunicaciones del ICE en Sabana Sur., (iv) Fideicomiso planta hidroeléctrica Toro 3 JASEC-ICE-BCR: \$193 millones para generar 49 megavatios y abastecer de energía a 65.000 hogares de diferentes zonas del país; (v) Fideicomiso MEP-Banco Nacional con financiamiento del BID para la construcción de aulas e infraestructura escolar por XX millones; (vii) Fideicomiso de Titularización Proyecto Hidroeléctrico Peñas Blancas ICE-BNCR; (viii) Fideicomiso de Titularización Proyecto Hidroeléctrico Cariblanco ICE-BNCR. (ix) Fideicomiso Planta Térmica Garabito ICE-BCR

²¹⁴ Se usó la figura del fideicomiso para construir la planta y arrendarla al ICE y a la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago (JASEC), como fiduciario fungió el Banco de Costa Rica (banco comercial del Estado).

financiera para que se reclasifique el arrendamiento de la Planta como financiero, según lo establecido en la NIC 17 Arrendamientos...". Esta reclasificación no es un tema menor por cuanto al tratarse de un arrendamiento financiero, el arrendante debe registrar un pasivo y no puede justificar la totalidad de las cuotas como gastos operativos lo cual podría incluso impactar las tarifas eléctricas que son determinadas según un modelo de costo de la generación.²¹⁵

354. Las APPs tienen el potencial para mejorar la provisión de infraestructura pública y de otros servicios, pero la experiencia nacional e internacional muestra que su desempeño no está garantizado. El principal atractivo de las APPs consiste en generar flujos de financiamiento por parte del sector privado hacia obras de infraestructura de interés público, permitiéndose de esta forma su financiamiento y el aprovechamiento del *know-how* del sector privado en las diferentes etapas de los proyectos (planificación, construcción, prestación del servicio público, etc.). Sin embargo, como lo muestran los ejemplos del Recuadro 10, la gestión pública de este flujo es un desafío, ya sea en Costa Rica o en el resto del mundo. Para lograr la maximización de los beneficios de las APPs, el Gobierno debe ser capaz de gestionar varios factores, entre los que se encuentran: (i) la selección del oferente más eficiente en la licitación de los proyectos, (ii) contar con acuerdos adecuados para el intercambio de los riesgos y (iii) tener establecida la naturaleza de la relación contractual entre los participantes públicos y privados. Como el sector privado tiene un costo de capital bastante más elevado que el del Gobierno, para que la participación del sector privado tenga sentido ese costo debe ser compensado por la mayor eficiencia y mejor manejo de los riesgos de parte del privado.

355. Un evento que marcó negativamente el uso de la figura de las concesiones fue la rescisión del contrato de concesión del Corredor Vial San José-San Ramón. En el año 2013 el gobierno decidió rescindir la concesión de esta ruta, clave para el desarrollo económico del país, por ser la de mayor tránsito (100.000 vehículos diarios). La concesión fue descartada ante la presión de algunos sectores sociales, políticos e incluso mediáticos, argumentándose principalmente que el peaje estimado que se cobraría en la ruta era excesivamente oneroso. También afectó la estrategia de comunicación, así como el oportunismo de los promotores de la figura del fideicomiso, que plantearon la posibilidad de realizar el proyecto con un costo del peaje 68%²¹⁶ menor que el estimado en el proyecto concesionado. Esa confluencia de factores trajo abajo el proyecto cuestionándose la figura de la concesión, de forma tal que, desde esa fecha, no se han concesionado nuevos proyectos.

356. Un elemento adicional que ha afectado la figura de las concesiones es la existencia de una sensación generalizada de que los servicios públicos deben ser todos gratuitos. Esta creencia está muy arraigada en Costa Rica principalmente cuando se trata del uso de carreteras, ya que no existe la cultura de cobro de peajes a los usuarios de carreteras acorde con el costo de la misma. De esta forma cuando se concesiona una vía y por ende se comienza a cobrar un peaje en línea con el costo de la obra, el usuario percibe que tal situación debe exclusivamente al uso de la concesión, generándose una reacción negativa a la figura cuando en realidad lo que hay es un problema de fondo que la sociedad no ha podido analizar y discernir.

357. Las pocas evaluaciones disponibles, indican que el Estado deberá consolidar el aprendizaje realizado y mejorar su gestión futura. La ONG ALIARSE realizó una evaluación de tres casos de APPs (i) un contrato de servicios de la LCA en el sector salud, (ii) un contrato de concesión de obra pública

²¹⁵ CGR División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Informe de la Auditoría de Carácter Especial acerca de la Razonabilidad del Costo de la Planta Hidroeléctrica Toro 3, 2017.

²¹⁶ El Sol de Occidente, periódico regional. <http://elsoldeoccidente.com/enlinea/2013/09/proyecto-de-carretera-san-jose-san-ramon/>

Recuadro 10 La difícil tarea de gestionar APPs: ejemplos de Costa Rica y del plano internacional²¹⁷

La experiencia nacional e internacional indica que la gestión de APPs es de gran complejidad, y puede convertirse en un dolor de cabeza para el gobierno. En Costa Rica, existen dos casos de notoriedad pública de conflictos recientes entre el ICE y empresas contratadas bajo la figura BOT y BOO, donde la información encontrada en la prensa permite reconocer la necesidad de reforzar la capacidad del gobierno en la gestión de este tipo de proyectos:

- **Planta hidroeléctrica Chucás** - En el año 2017, el Centro Internacional de Conciliación y Arbitraje (CICA) determinó que el ICE debía pagar USD 112,5 millones a la empresa Enel Green Power Costa Rica por la construcción de la planta hidroeléctrica Chucás. El conflicto se generó en el año 2015 por sobrecostos en la etapa de construcción que el ICE se negó a reconocerle a la empresa. El laudo liberó a la compañía de responsabilidad por el sobrecosto al aclarar que el ICE se involucró de lleno en la edificación de la obra pues participó "activamente" en la fiscalización, incluso con personal permanente en el sitio del proyecto. Además, se menciona que tomó un "rol preponderante" en la toma de decisiones sobre modificaciones solicitadas por el contratista²¹⁸.
- **Proyecto Hidrotárcoles** - Otro conflicto reciente se presentó en el Proyecto Hidrotárcoles en el cual se encuentra en disputa una deuda por USD 117 millones con el Banco Nacional de Costa Rica del consorcio privado Hidrotárcoles, desarrollador del proyecto hidroeléctrico del mismo nombre. El crédito se le otorgó al consorcio privado bajo el entendido que contaba con un contrato para compra de electricidad con el ICE. Tras un conflicto que comenzó en el año 2015, que se encuentra en los Tribunales de Justicia actualmente, en enero del 2018 el ICE decidió poner fin al contrato lo cual posiblemente se eleve a un arbitraje para su resolución²¹⁹.

Este tipo de situaciones no es exclusivo de Costa Rica; existe una abundante experiencia internacional que indica que la gestión de estas asociaciones puede traer consecuencias negativas imprevistas para el Estado en países desarrollados o en desarrollo. Esto es especialmente agravado cuando el gobierno está obligado a intervenir para rescatar operaciones en problemas y en condiciones adversas, como por ejemplo:

- **El servicio ferroviario de pasajeros suburbanos Fertagus en Portugal.** Aunque el contrato inicial había transferido formalmente todo el riesgo de buscar clientes al concesionario, el contrato estipulaba que el gobierno portugués debía asumir la deuda del proyecto si el tráfico permanecía durante varios años por debajo del nivel más bajo de la banda estimado por el proyecto. Esto ocurrió, y la renegociación de contratos ocurrió con el gobierno en una posición relativamente débil.
- **El Channel Tunnel Rail Link, en el Reino Unido.** En 1996, el gobierno adjudicó el contrato a London & Continental Railways Limited (LCR). La empresa planeaba financiar la construcción de Link, aprovechando el financiamiento privada por cuenta de ingresos futuros de Eurostar UK, y donaciones directas del gobierno. Cuando la demanda real del servicio ferroviario Eurostar reveló ser muy inferior a las previsiones, la empresa se vio obligada a abandonar sus planes de financiamiento originales y, en cambio, el gobierno tuvo que rescatar a la empresa aportando subsidios adicionales no previstos.
- **El Hospital Memorial Queen Mamohato, en Lesoto,** Ubicado en la capital Maseru, fue financiado por una APP con el apoyo de la International Finance Corporation (IFC) del Banco Mundial. La promesa era que la APP proporcionaría servicios de salud ampliamente mejorados por el mismo costo anual que antes. Tres años después, las cifras demuestran que el hospital y las tres clínicas asociadas a la APP: (i) cuestan 67 millones de USD al año - al menos tres veces más que el antiguo hospital público habría costado hoy - y consumirán el 51% del presupuesto total de salud del gobierno; (ii) van a desviar recursos urgentemente necesarios de los servicios de salud en las zonas rurales, donde viven tres cuartas partes de la población y las tasas de mortalidad están aumentando; (iii) están generando para los accionistas una tasa de retorno del 25% sobre el patrimonio neto y un ingreso de caja proyectada 7,6 veces mayor que su inversión. La escalada de costos exigió un aumento del 64% en los gastos de salud del gobierno, con el 83% de ese aumento explicado por la APP

(LGCOP) en el sector portuario y (iii) un caso figura de contrato de gestión interesada (LCA)²²⁰. En las conclusiones se menciona que en los tres casos analizados, el esquema de asociaciones elegido ha permitido importantes avances en la cobertura, calidad y eficiencia del servicio provisto. También observa que "los tres casos analizados muestran un Estado costarricense que aún tiene relativamente

²¹⁷ Ejemplos internacionales con APPs extraídos de "Public investment management" ODI, 2016 y de Oxfam: A. Marriott (2014) 'A Dangerous Diversion: Will the IFC's flagship health PPP bankrupt Lesotho's Ministry of Health?'

²¹⁸ <https://www.nacion.com/el-pais/infraestructura/arbitraje-atribuye-mala-fe-al-ice-en/O5XCV6UYVBGPJDILUGJGYOY5SQ/story/>

²¹⁹ <https://www.ameliarueda.com/nota/clusula-contractual-obligara-ice-pagar-deuda-hidrotarcoles-banco-nacional>

²²⁰ Se analizaron tres casos de APPs: i) Administración del Área de Salud de León XIII-La Carpio, otorgada bajo el esquema de contrato de servicios de la LCA; ii) Gestión de las terminales existentes en Puerto Caldera / Construcción y administración de la terminal granelera en Puerto Caldera, bajo la figuras de contrato de obra y servicios (LCA) y concesión de obra pública (LGCOP) respectivamente; y iii) Gestión interesada de los servicios aeroportuarios del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría bajo por contrato de gestión interesada (LCA).

poca experiencia en la transferencia significativa de riesgos en la provisión de obra y servicios públicos”. El informe concluye que el proceso de aprendizaje ha fortalecido la capacidad de supervisión y apoyo necesario para el éxito de las asociaciones público-privadas.

358. De forma más general, se puede afirmar que no se realiza un análisis técnico para decidir qué figura de financiamiento es la óptima para cada caso, y más bien muchas veces han sido limitaciones legales o imposibilidad por parte del sector público las que prevalecieron para utilizar figuras de financiamiento APP. Adicionalmente la contestabilidad en las licitaciones de los proyectos ha sido muy limitada, principalmente en proyectos de gran escala los cuales se han adjudicado a oferentes únicos, confirmándose lo inocuo que ha sido el desarrollo de la figura de APP.

359. La necesidad de realizar cambios de fondo es muy clara en el sector eléctrico, ya que, como se mencionó anteriormente la LGCOP prohíbe realizar concesiones en este sector, mientras que sí se permite la construcción de plantas de generación eléctrica por parte del ICE por medio de figuras alternativas. Algunas de estas plantas se han construido a través de esquemas en donde fideicomisos de bancos estatales construyen y arriendan la planta al ICE con costos de financiamiento elevados y plazos relativamente cortos (12 a 15 años) para el repago de la obra, mientras que la vida útil de dichas plantas ronda los 45 años. Esto aumenta los costos de generación eléctrica lo cual finalmente se traduce en mayores tarifas para los usuarios, alcanzando estas últimos, niveles elevados inclusive para la región centroamericana.²²¹

360. En los últimos años el gobierno ha comenzado a avanzar con el marco normativo de las APPs. En el año 2014, el MdH creó una unidad especial para atender lo relacionado con las APPs²²². Entre las funciones que se asignaron a la unidad resaltan: (i) brindar el soporte técnico y analítico de los convenios y contratos surgidos en los esquemas de APP que permitan al Ministro de Hacienda la toma de decisiones desde el punto de vista financiero, económico y fiscal y (ii) funciones estratégicas en la identificación y cuantificación del monto de los pasivos contingentes que se generen por proyectos dados en un esquema de Asociación Público Privada. La creación de la unidad es un gran avance para el país en el reconocimiento sobre el rol clave que debe jugar el encargado de las finanzas públicas con relación a la estructuración y el financiamiento de ese tipo de proyectos.

361. Otro avance relevante se presentó con la promulgación de un nuevo Reglamento para los Contratos de Colaboración Público Privado en el año 2017²²³. Este reglamento viene a complementar los tipos de APPs regulados en la LCA, específicamente se regula el artículo 55 de la LCA. En los considerandos del decreto se menciona *“Se trata de un tipo contractual mediante el cual la Administración involucra a un sujeto privado en el financiamiento, desarrollo y explotación de la infraestructura pública. Desde esta perspectiva, este nuevo tipo contractual pretende ser una opción para el desarrollo de infraestructura por parte de los entes y órganos públicos, que se suma y no pretende desplazar en forma alguna a otros tipos contractuales preexistentes en la legislación nacional, como es el caso de los contratos de concesión de obra pública con o sin servicios públicos, que tienen sus propias características y régimen legal diferenciado”.* La emisión de este reglamento es un avance, pero limitado puesto que ya se ha utilizado la LCA en figuras de APPs por lo que el reglamento solo viene a clarificar lo ya normado por ley.

Próximos Pasos: Áreas que necesitan de mayor atención

362. No hay duda que las APPs serán necesarias para poder financiar las necesidades de infraestructura que requerirá Costa Rica en el mediano y largo plazo. De lo analizado en la sección 4.3.2 Endeudamiento Público se puede deducir que la capacidad del estado para financiar obras

²²¹ CEPAL. Estadísticas del subsector eléctrico de los países del Sistema de la Integración centroamericana (SICA), 2016 Manuel Eugenio Rojas Navarrete, 2017.

²²² Decreto Ejecutivo N° 38305-H

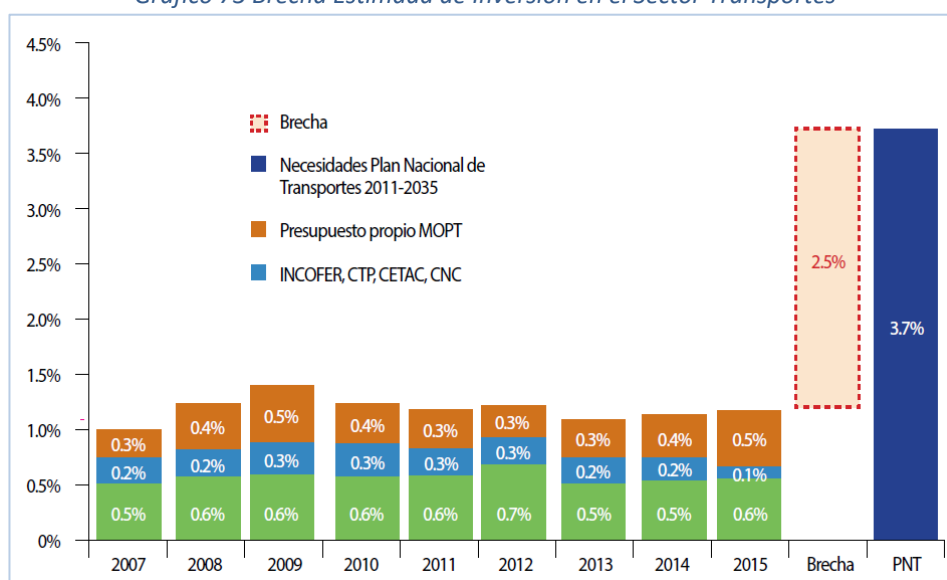
http://www.pgrweb.go.cr/scii/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=77020&nValor3=108111&strTipM=TC

²²³ Decreto Ejecutivo N° 39965-H-MP

http://www.pgrweb.go.cr/scii/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=83225&nValor3=106758&strTipM=TC

públicas con endeudamiento será muy limitada. Independientemente del modelo específico de desarrollo de largo plazo que se tome para el país, será necesario realizar obras de infraestructura importantes que según algunas estimaciones en algunos sectores pueden tener un rezago de casi 20 años²²⁴. Por lo tanto, se requerirá de inversión privada para su financiamiento. El Plan Nacional de Transportes 2011-2035, estima que la inversión necesaria en todos los subsectores del sector transportes será de USD 58.505 millones, de los que el 64% del total, o sea USD 37,285 son recursos públicos y los restantes USD 21,220 deberán ser privados. La realidad indica que la inversión privada deberá ser bastante mayor que esa estimación ya que las necesidades de inversión pública se traducen en una demanda de inversión del 3,7% del PIB anual, lo que supera ampliamente a los fondos disponibles en los presupuestos públicos y genera una brecha de financiamiento del orden del 2,5% del PIB (ver Gráfico 73). Además, hasta que no se resuelva la situación fiscal, la disponibilidad de este tipo de fondos en los presupuestos públicos seguramente será decreciente.

Gráfico 73 Brecha Estimada de Inversión en el Sector Transportes



Fuente: Aliarse. Antología: La dimensión legal de las alianzas público-privadas en Costa Rica, 2015.

363. Para mejorar el desempeño de las diferentes modalidades de APPs, será fundamental avanzar aún más en la revisión del marco legal y regulatorio. Como recomendación general, parece claro que el estado debe mejorar la forma en que se identifican los proyectos y la coordinación entre los distintos actores públicos²²⁵. La forma en que se estructuran y financian los proyectos, así como la forma en que se priorizan, debe ser transparente y basada en criterios técnicos, por ejemplo, la metodología de valor por dinero para escoger la forma de financiamiento. En el caso en que se opte por utilizar una APP, debe verificarse si la figura elegida es la que cumple las expectativas en cuanto a costos y transferencia de riesgos al sector privado que se espera. Se debe tener presente que las APPs pueden generar riesgos para el presupuesto mediante la creación de pasivos contingentes significativos y de largo plazo, especialmente cuando tales asociaciones se utilizan para eludir el control presupuestario.

364. Para dinamizar la utilización de las APPs proporcionando mayores certezas para el gobierno, el marco de políticas e institucional podría ser revisado y fortalecido aún más. Seguramente sean necesarios algunos ajustes adicionales para asegurar que el gobierno tenga la capacidad necesaria en áreas clave de la gestión de este tipo de alianzas. Siguiendo las buenas prácticas de la experiencia internacional, se destaca la importancia de reforzar las siguientes funciones clave para desarrollar un marco institucional efectivo para la aplicación exitosa de estas alianzas:

²²⁴ Pensar en Costa Rica. Una propuesta integral de planificación estratégica de la infraestructura nacional. Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica, 2010.

²²⁵ OCDE *OECD Reviews of Innovation Policy*: Costa Rica 2017.

- *Apoyo a la toma de decisiones de alto nivel.* Para asegurar la priorización eficiente de las asociaciones y la alineación con necesidades más urgentes, muchos países establecen una figura institucional (un Comité Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura o de las asociaciones público-privadas) con el liderazgo directo del Presidente. Esto proporciona orientación institucional de alto nivel y apoyo para una gestión estratégica de las APPs en varios sectores y el uso de los modelos de adquisición.
- *Planificación Estratégica de las APPs.* Es conveniente que la toma de decisiones sobre que tipo, localización y cantidad de APPs será necesaria provenga de una planificación estratégica que responda a las prioridades de desarrollo nacional. Al no disponer de una orientación clara, (como un PEN, ver Sección 3.3) como mínimo, se podría aplicar la recomendación de la OCDE de crear un banco de proyectos de infraestructura de transporte con miras a aumentar la participación del sector privado. Eso ayudaría a despolitizar las decisiones en cuanto a la selección y ejecución de proyectos y en su lugar basarlos en criterios económicos y de ingeniería.
- *Fortalecer la capacidad centralizada de gestión de las APPs.* El Consejo Nacional de Concesiones (CNC) se encuentra muy debilitado, y aunque no ha logrado adjudicar ninguna concesión desde el año 2012, mantiene en estudio proyectos muy ambiciosos, pero con un grado de avance incierto. Sería conveniente considerar una solución institucional que centralice y provea una capa más de control (con capacidad institucional y recursos suficientes) para tener un último fusible que permita asegurar las acciones de coordinar y supervisar la emisión de licencias para proyectos APP de forma transparente y eficiente. La unidad debe tener responsabilidades claras para actuar como una única ventana para coordinar la preparación, transacción y gestión del proyecto dentro del gobierno. Esto podría vincularse con la recomendación también realizada por la OCDE de trasladar el CNC al MdH para mejorar su desempeño y facilitar el registro de los pasivos implícitos que se generan por la participación del sector privado, así como asegurarse de que las APPs son asequibles en el largo plazo para lo cual se requiere ligar el proceso de contratación de las APPs, con el proceso presupuestario del Gobierno Central.
- *Unidad de Gestión de Riesgos.* Independientemente de lo anterior, se deberían invertir los recursos suficientes para fortalecer la capacidad y desarrollar el expertise altamente especializado de la nueva unidad de APPs en el MdH. Esto permitirá desarrollar los criterios y mecanismos técnicos de apoyo a las decisiones gubernamentales, permitiendo que se toman decisiones oportunas y adecuadas sobre el nivel de riesgo, la forma y la estructura de la participación estatal y los arreglos de gestión de riesgos para cada proyecto de APP, especialmente en la prevención de riesgos contingentes y no previstos de la gestión de las alianzas mencionadas anteriormente. Es necesario además armonizar y clarificar dichas funciones con las asignadas a otros entes gubernamentales, en especial el CNC y Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN).
- *Capacidad de las Unidades de APP.* Se debe reforzar la capacidad de las unidades de gestión de alianzas de las autoridades sectoriales de contratación del gobierno. Además de la opción lógica del ICE y el MOPT, esto debe abarcar a otras empresas públicas y ministerios que puedan ser contratantes de estas inversiones en el futuro (salud, educación, etc.). Estas unidades que actúan como puntos focales para el desarrollo, adquisición, monitoreo y gestión de APP, deben contar con elementos técnicos suficientes para asegurar que las buenas prácticas se apliquen en todas las fases del proyecto (estudio, concurso, gestión de proyectos). Hasta ahora se ha contado con el apoyo aislado y puntual de capacitación a funcionarios públicos, como por ejemplo los realizados por parte de la iniciativa ALIARSE²²⁶ Si bien eso seguramente ha ayudado a mejorar los conocimientos en la materia de los principales actores públicos y privados, es necesario realizar un trabajo sistemático que plantee resultados de capacidad medibles y verificables.
- *Fiscalización de las APPs.* Esta es una labor que debe ser realizada en forma sistemática y con resultados públicos. Para el caso de los proyectos concesionados ya se habían recibido recomendaciones de la Oficina de Asistencia Técnica del Departamento del Tesoro de EE.UU. en el año 2013 que propuso la conformación de un órgano fiscalizador que permita preservar y brindar

²²⁶ http://aliarse.org/aliarse2017/quienessomos_en/

una fiscalización rigurosa a los cuatro proyectos concesionados hasta esa fecha. Su conformación no requeriría ninguna modificación legal por cuanto la LGCOP lo contempla. La recomendación incluía que se conformara de forma independiente del CNC para mejorar la credibilidad y la fiscalización de los contratos en marcha, para lo que debería ser dotado de personal de alto nivel.

- **Agencia de Arbitraje Independiente.** Sería oportuno considerar también la existencia de una agencia independiente y poseer conocimientos especializados en el ámbito de interpretación de contratos de concesión y presidir actividades como ajustes arancelarios, variaciones contractuales y áreas de desacuerdo, si así lo solicitan las partes
- **Financiamiento de las APPs.** El financiamiento es una parte significativa del costo total de una obra privada de infraestructura. Es necesario establecer mecanismos para dotar al sector privado el acceso a crédito de mediano y largo plazo en condiciones competitivas internacionales. Esto permitirá equiparar las chances de las empresas nacionales con las empresas extranjeras en futuras licitaciones. Pero fundamentalmente, mejorará el costo beneficio de estas inversiones y su factibilidad. En la medida que el costo de financiamiento del sector privado menor, también lo serán las tarifas que aplicará a los usuarios o los costos finales para el estado de la obra concesionada. Para las empresas nacionales, el acceso a crédito de mediano y largo plazo en condiciones competitivas con las empresas extranjeras pasa a ser un punto clave para asegurar su no exclusión de este mercado.
- **Promoción de APPs.** Hasta ahora la participación del gobierno ha sido relativamente pasiva, pero la dinamización de las APPs va a demandar un trabajo proactivo de promoción de inversiones. Este tipo de actividades tiene una frontera muy clara con la promoción de la IED y, por lo tanto, esta tarea podría ser ejecutada por las mismas instituciones realizan esta promoción en el exterior (CINDE, PROCOMER, COMEX) con una orientación y metas definidas por el gobierno.

365. Las políticas para la buena gestión de las APPs son un buen ejemplo de la conveniencia de aplicar un enfoque integrado de financiamiento. La suma de las recomendaciones realizadas para la gestión de las APPs ilustra el valor agregado de una gestión realizada con una visión estratégica e integrada de financiamiento, donde se podría generar el máximo impacto posible con los recursos y las capacidades disponibles. Las soluciones propuestas en esta evaluación proponen una visión estratégica de las interacciones entre varios flujos de financiamiento que se analizan con mas detalle en la Sección 6.1 de esta evaluación.

5.4.5 Financiamiento Ambiental y del Cambio Climático

366. Hasta ahora, el foco de las políticas orientadas al desarrollo sostenible y el cambio climático se ha centrado principalmente en la acción del sector público. La mayoría de los documentos estratégicos, como la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) y su Plan de Acción y la propuesta de Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDC) para 2016-2030 presentada ante la COP21 en Paris, y otros documentos posteriores como la Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2018-2030) tienen su foco predominantemente en la acción del sector publico. En todos estos documentos se reconoce que parte de la acción corresponderá al sector privado, pero su redacción deja en evidencia que no es el objetivo principal de estas políticas.

367. No se dispone de cifras oficiales para estimar los niveles de inversión privados ya realizados ni para estimar los que serán necesarios para cumplir con las metas nacionales. El estado no produce cifras oficiales en forma sistemática para estimar las variables-clave, como por ejemplo los costos que tiene que asumir el sector privado por la falta de adaptación al cambio climático, ni tampoco lo que deberían invertir para cumplir con las metas de adaptación o de mitigación. Se pueden encontrar algunas cifras en documentos aislados que permiten tener una idea de estas magnitudes, pero estos cálculos no son necesariamente comparables ni de gran utilidad. Por ejemplo para el sector agropecuario, el Plan de Acción de la ENCC, estima que la implementación de la agenda de adaptación costará al sector USD 25.25 millones y que deberá invertir USD 38.00 millones más para cumplir con la agenda de mitigación. En la Política Nacional de Adaptación, se afirma que los daños para el sector agropecuario generados por el cambio climático entre 2005 y 2017 fueron de USD 217.72 millones.

Esto permitiría inferir que -si esos costos de adaptación pudieran amortizarse en un período similar-, el costo-beneficio para la inversión privada sería muy favorable. Pero si este fuera el caso, el sector privado habría ya realizado estas inversiones, cosa que no sucede.

368. A pesar de no haber implementado un enfoque sistémico, el país ha conseguido desarrollar soluciones exitosas y muy innovadoras en la frontera del financiamiento público-privado. Costa Rica ha sido capaz de experimentar con soluciones innovadoras para explorar el gran rango de posibilidades de trabajo en la frontera del financiamiento público-privado. Eso debería generar optimismo y alentar el uso de la capacidad y creatividad nacional para seguir trabajando en este tipo de financiamiento en el futuro en forma más sistemática. En esta búsqueda, se pueden resaltar los siguientes ejemplos:

369. (i) El Fondo Nacional para el Financiamiento Forestal (FONAFIFO). En 1990, se creó el Departamento de Financiamiento Forestal dentro de la Dirección General Forestal. Este departamento constituyó la base del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), que inicia en 1996 el programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA). Los fondos para su creación provenían de diferentes fuentes, como el presupuesto nacional, el impuesto forestal y donaciones de la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo Internacional (USAID) y la Agencia de Desarrollo Internacional del Reino Unido (ODA). Este fondo está amparado en la Ley Forestal 7575 y fue creado con el propósito de propiciar actividades de financiamiento para la preservación y crecimiento del acervo del capital forestal del país.

370. El FONAFIFO se ha convertido de hecho en el principal banco del sistema forestal y ha desarrollado diversos mecanismos y áreas de inversión. Actualmente, FONAFIFO está financiado en una proporción muy importante por los fondos públicos del país, principalmente por los recursos provenientes del impuesto a los combustibles, que han aportado cerca del 80%. También se canalizaron a este fondo parte de recursos de un impuesto al suministro de agua, a partir de 2006 y de un préstamo del Banco Mundial que fue otorgado para fundear el programa. El Fondo Alemán para el Medio Ambiente Mundial realizó una contribución que significó cerca de 2.4% de los recursos y acuerdos con empresas privadas han aportado cerca del 1.8%. Para lograr sus fines, FONAFIFO puede establecer fideicomisos y usando este instrumento y otras innovaciones ha desarrollado varios programas y actividades de financiamiento publico privado, entre ellas:

- **Crédito Forestal.** Líneas de crédito, en condiciones favorables de plazos y tasas de interés, para financiar pequeños y medianos emprendimientos de provisión de bienes y servicios forestales
- **Pago por Servicios Ambientales (PSA).** Incentivos financieros para reconocer a los propietarios y poseedores de bosques y plantaciones forestales los servicios forestales que inciden directamente sobre la protección y preservación del medio ambiente (ver a continuación)
- **Fondo de Biodiversidad Sostenible** Este fondo tiene como propósito conservar en el largo plazo y de manera sostenible, la biodiversidad que se encuentra en propiedades privadas. Se constituye desde un fideicomiso y financia proyectos de conservación que califiquen con las condiciones establecidas para estos fines. Este fondo ha utilizado mecanismos innovadores, como los mecanismos voluntarios de compensación. Los recursos son utilizados para pagar al fideicomiso por servicios al ecosistema y son canalizados hacia pequeños y medianos dueños de terrenos
- **Mecanismos Voluntarias de Compensación.** Se ofrece a los viajeros un esquema voluntario de pago de USD 5 por tonelada de carbón emitida en los vuelos internacionales hacia y desde Costa Rica. También se pueden compensar las emisiones de gases efecto invernadero para los usuarios de automóviles. Su pago equivale a dos unidades de carbono anual, y puede ser adquirido por organizaciones que miden su huella de carbono. Estos recursos se transfieren al Fondo de Biodiversidad Sostenible.

371. (ii) El esquema de pago al sector privado por servicios ambientales (PSA). Costa Rica fue el primer país en iniciar un programa nacional de pagos por servicios ambientales (PES por su siglas en inglés) y en adoptar la terminología de servicios ambientales. El PSA ha sido uno de los factores más importantes en el exitoso programa de reforestación que ha tenido el país. Mediante este programa se compensa a los dueños de terrenos privados por conservar y mantener bosques de manera sostenible, reconociendo la importancia de los bosques y las plantaciones para la conservación del ambiente y su

contribución al abordaje del cambio climático. El programa cubre varias actividades que incluyen: la protección de bosques (que significa cerca del 80%), la reforestación y regeneración de bosques primarios, los sistemas de bosques agrícolas y la administración de bosques.²²⁷

372. Se encargó la administración del PSA al FONAFIFO, facultándosele para movilizar fondos de diferentes fuentes. Se estableció un fideicomiso para financiar los arreglos que los propietarios de tierra destinan para conservación forestal, por los que reciben el PSA. Este pago es luego utilizado por ellos como garantía para un crédito para reforestación. Los productores pueden destinar otra parte de la tierra para producir madera con demanda comercial dentro de esquemas agroforestales o de plantación. En el esquema actual del fideicomiso, gracias a arreglos comerciales establecidos por FONAFIFO con el sector comprador de madera, se puede emitir además un adelanto del pago del producto maderable futuro para costear la asistencia técnica necesaria para asegurar una mejor calidad final. Es decir, se usa el bosque en parte de la propiedad para generar un PSA que a su vez es usado como garantía de un crédito para producir madera en otra parte de la propiedad sin bosque, y este producto puede recibir adelanto de su venta futura, para costear la asistencia técnica que garantice su calidad.

373. La contribución del programa a la reforestación ha sido muy significativa. Entre 1997 y 2011 el fondo ha contribuido al pago por servicios ambientales de 865.684 Ha. Es importante tener en cuenta que, sin contar con cifras sobre el efecto de secuestro de carbón y otros beneficios, el programa arrancó y se ha desarrollado satisfactoriamente para los fines ambientales y para los dueños de terrenos, sobre la base de un pago por hectárea protegida de entre USD 640 y USD 800 en un plazo de 10 años y de entre USD 980 y USD 1.470 en un plazo de 5 años por hectárea reforestada.

374. Actualmente el mayor reto que enfrenta el uso del PSA es asegurar su sostenibilidad financiera y ampliar su cobertura. Según estimaciones del PNUD, la oferta de créditos forestales es insuficiente y el financiamiento existente tiene una demanda insatisfecha del orden del 70% ya que solo permite un presupuesto de cerca de USD1.5 millones al año. En algunas zonas los incentivos para la protección no cubren en su totalidad el uso alternativo de la tierra, particularmente en agricultura y vivienda y también se considera limitada la tipología de PSA disponibles actualmente (solo de conservación, plantación o agroforestación) perdiéndose oportunidad de incentivar restauración forestal en otros usos de suelo agrícolas²²⁸. Estas limitaciones son importantes para alcanzar las metas que se ha propuesto el Plan Nacional de Descarbonización que propone llegar a una cobertura forestal de 60% del territorio nacional, desde un valor base en torno al 52 %. Por otra parte, como se mencionó en la sección 4.3.4 de este informe las propias metas del PNdD atentan contra las principales fuentes de financiamiento de FONAFIFO (el impuesto a los combustibles).

375. El gobierno está en la búsqueda de mayores fuentes de recursos y está considerando la introducción de más innovaciones. Uno de los instrumentos para canalizar estas innovaciones es el Fondo para la Biodiversidad Sostenible mencionado antes, que es un fideicomiso dirigido a atraer nuevos fondos de inversionistas privados y de donantes internacionales. Otro mecanismo es la tarjeta de débito verde del Banco Nacional, bajo la cual el banco asigna el 10% de las comisiones para el Fondo de Biodiversidad. Se espera ofrecer nuevas opciones de compensación por medio del mercado doméstico de carbono, que se encuentra en fase de diseño de regulaciones, procedimientos y protocolo. El MINAE está desarrollando el marco regulatorio y diseñando las instituciones responsables para poder regular el mercado doméstico de carbono.²²⁹ Sobre esta base, se pueden desarrollar los otros mecanismos innovadores que se proponen a continuación.

(iii) Las políticas para el turismo sostenible. Las actividades relacionadas con el turismo están bajo la dirección del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y están orientadas por el Plan Nacional de Turismo Sostenible (PNTS), que provee un marco para el desarrollo conjunto de ambas actividades.

²²⁷ OCDE (2013), OECD Investment Policy Reviews: Costa Rica 2013, OCDE

²²⁸ Dato estimativo provisto por el PNUD/BIOFIN para estimar futuras inversiones en el área forestal. Ver Marozzi, M SÍNTESIS CUADERNOS 2A-2B-3A-3B BIOFIN 2018

²²⁹ INDC de Costa Rica

Costa Rica ha logrado identificar y desarrollar nichos en áreas de turismo sostenible y con el plan continúa promoviendo un mayor desarrollo de áreas como el turismo verde, turismo de aventura, de responsabilidad social, viajes de voluntariado, destino de bodas y turismo médico. Existe un marco de políticas para el turismo sostenible y para que las inversiones de la industria turística se conduzcan dentro de las prácticas responsables de negocios. El PNTS muestra el compromiso gubernamental con la sostenibilidad. Uno de sus objetivos es levantar la competitividad del sector con iniciativas como el establecimiento de estrategias de fondeo, incentivos financieros y no financieros y micro-créditos.

376. Un ejemplo de estas políticas es la introducción del Certificado para la Sostenibilidad Turística, (CST). Este certificado está regulado por la ley de Incentivo de la Responsabilidad Social Corporativa Turística. El certificado no tiene costo para las empresas, y las agrupa en una escala de 5 niveles según el nivel de cumplimiento de un modelo sostenible de administración de los recursos naturales, culturales y sociales. El propósito es fundamentar la sostenibilidad en los esfuerzos del país por lograr competitividad en turismo a la vez de mejorar la forma en que los recursos naturales, culturales y sociales son utilizados. El Certificado también busca promover la participación de las comunidades en el modelo turístico, como un nuevo elemento para la competitividad.

377. Otra acción para atraer inversión privada al turismo sostenible es el Programa Sostenible de Turismo en las Áreas de Vida Silvestre Protegidas. Este programa está basado en un acuerdo con el Banco interamericano de Desarrollo y se trata de crear oportunidades de inversión privada, dentro de esas áreas, en infraestructura, tales como caseríos de entrada, centros de visitantes, albergues para personal y turistas, servicios sanitarios y manejo de aguas residuales, miradores, puentes y senderos, caminos y señalización y obras de mantenimiento en general.

Marco Institucional y de Políticas

378. La inversión del sector privado va a ser el elemento fundamental para la implementación del nuevo Plan de Descarbonización 2018-2050. Una buena parte de las metas de este ambicioso plan sugieren volúmenes significativos de inversión privada, como por ejemplo:

- **Transporte y Movilidad Sostenible.** Se aspira a un sistema de transporte público integrado y eficiente que reemplace la necesidad del uso de vehículos particulares, con un 100% de taxis y buses de emisión cero en 2050. Para esa fecha el 100% de la venta de vehículos individuales será de emisión cero y un sistema de transporte de cargas eficiente que reduce emisiones en un 20%
- **Energía, Edificios Verdes e Industria.** La red eléctrica será 100% renovable en 2030 y la principal fuente de energía para los sectores transporte, residencial comercial e industrial. Para 2050 todos los edificios comerciales, residenciales e institucionales operarán con estándares de baja emisión y para esa fecha, la industria desacoplará por completo su crecimiento de la generación de emisiones y se introducirán, a partir de 2030 estrategias de economía circular.
- **Gestión Integrada de Residuos.** En 2030, Costa Rica tendrá una cultura de ciudadanos y empresas orientada hacia una generación más baja y para 2050, el 100% del territorio tendrá soluciones para la recolección, separación, reutilización y eliminación de desechos.
- **Agricultura, uso del suelo y soluciones basadas en la naturaleza.** Para 2050, se aplicarán los métodos y tecnologías más avanzados para lograr que la agricultura y la ganadería sea sostenible, competitiva, baja en carbono y resistente a los efectos del cambio climático con los niveles más bajos de contaminación. Se aspira a que en 2030, se mantendrá la cubierta forestal existente y se la aumentará en un 60% mientras se invierte el proceso de degradación de los ecosistemas marinos y terrestres y para 2050, aumentar la disponibilidad de áreas verdes para recreación, ubicadas en la gran área metropolitana a través de la mejora de la conectividad entre las áreas protegidas y la consolidación de las riberas interurbanas y los corredores biológicos.

379. La inversión del sector privado para adaptación también está contemplada en otros documentos de políticas pero no es posible analizar la viabilidad de estas propuestas. La política nacional de adaptación sugiere algunos sectores donde las empresas deberán realizar inversiones como la agricultura, la pesca y el turismo. También se infiere que las comunidades y las familias individuales deberán realizar inversiones en lo que se define como “la gestión local del riesgo de desastres,

generando condiciones para la prevención, la planificación y la reducción de la exposición a eventos climáticos extremos". Pero la política define muy vagamente los lineamientos para la acción²³⁰. Ni en esta política ni en el Plan de Acción de la ENCC se establecen metas cuantitativas que, como en el caso anterior, permitan estimar la magnitud de la inversión privada que serán necesaria, y por establecer al menos la pre-factibilidad de las propuestas realizadas.

Próximos Pasos: Áreas que necesitan de mayor atención

380. Es conveniente iniciar un trabajo más sistemático para entender mejor las necesidades de financiamiento privado y las formas de promoverlo. Este es un tema que ha no ha sido abordado en forma sistemática y que sin embargo va a ser de gran relevancia en el futuro inmediato. En otros países, se hacen mapeos de la contribución del sector privado en la respuesta al cambio climático. En estos trabajos se han relevado las necesidades sectoriales de inversión para adaptación, como por ejemplo, la vulnerabilidad de la agricultura y los costos del pasaje a sistemas de *Smart Agriculture* más resiliente y bajos de emisiones. También se realizan mapeos para estimar el volumen de las inversiones que sería necesario realizar en áreas relacionadas con la mitigación. Estos relevamientos y estimaciones se hacen a nivel sectorial (transportes, industria, turismo) y también a nivel familiar e individual (consumo responsable, residencial, etc.) Estos estudios suelen dar un panorama más claro de los volúmenes de inversión privada que implican las metas de las NDC y de los principales sectores que se deberían priorizar y permiten aportar realismo a los objetivos que se proponen.

381. Sería conveniente además desarrollar herramientas específicas para analizar los escenarios de costo beneficio para la inversión privada y para incentivar su ejecución. En otros países se desarrollan Marcos Nacionales de Financiamiento y Planes de Financiamiento para las estrategias de cambio climático, que analizan en conjunto la inversión privada y la del sector público. En estos marcos se estima, entre otras variables, el "costo de no hacer nada" y se lo compara con el costo de las inversiones para prevenir los efectos del cambio climático. Esto se hace tanto para la inversión pública como para la privada. Siguiendo con el ejemplo de agricultura, se podrían proyectar los costos de las pérdidas por no tener sistemas de riego para compensar la falta de lluvias, o para canalizar el exceso de lluvias o de replantar especies resistentes a las sequías o inundaciones y compararlo con las proyecciones de rendimientos por hectárea y otras variables para evaluar el costo beneficio de estas inversiones. Si este balance fuera negativo, entonces el estado deberá considerar las intervenciones necesarias para incentivar esa inversión analizando su costo-beneficio económico, social y ambiental.

382. En muchos casos, la disponibilidad de información oficial creíble y de buena calidad es un elemento suficiente para alentar la inversión privada. Las proyecciones y escenarios económicos de los efectos del cambio climático pueden tener gran impacto en la toma de decisiones de inversión del sector privado. En muchos casos, se desconoce esta información, no es confiable, o no se la presenta del modo adecuado para que los tomadores de decisión de las empresas puedan usar estos datos. También es importante tomar en cuenta la situación de las micro, pequeñas y medianas empresas que necesitan de mayor ayuda para poder acceder y procesar este tipo de información. En Costa Rica no se realizaron muchos trabajos de difusión que permitan tener pautas sobre este tipo de inversiones y además que permitan mostrar buenas prácticas y ejemplos concretos. Por ejemplo, se podrían compartir los resultados del proyecto piloto de "*Café Bajo en Emisiones*" financiado por el BID, lo que permitiría realizar proyecciones sectoriales y estimular estas inversiones. En este caso concreto, fue muy difícil para el equipo de esta evaluación conseguir información oficial y relevante.

383. También será conveniente introducir mecanismos de diálogo formales y estratégicos con el sector privado que valoren la importancia de su intervención y que tengan en cuenta los tiempos de maduración necesarios para obtener resultados. La inversión privada no está bajo el control directo del Estado, que solamente puede intentar motivar y alinear esta inversión con las prioridades nacionales y crear las mejores condiciones para incentivar su desarrollo. El establecimiento de

²³⁰ El Lineamiento 5.2 establece algo relacionado con esto: "*generación de las condiciones necesarias para promover la innovación, inversión, eco-competitividad y resiliencia de la economía ante el cambio climático, aprovechando esquemas existentes de certificación ambiental e incentivos a la producción adaptada al cambio climático tanto para las áreas de mitigación como de adaptación*".

mecanismos efectivos de diálogo con el sector privado es una herramienta esencial para comprender sus posibilidades a nivel nacional y alentar su expansión. El camino recorrido por los países que han tenido resultados positivos, indica que es conveniente jerarquizar este relacionamiento, y que este es un trabajo que demanda continuidad, esfuerzo y ciertos tiempos de maduración. El ejemplo del Consejo Nacional de Producción Limpia en Chile del Recuadro 11 muestra un camino que se podría considerar. Esto marca algún contraste con el enfoque actual, pero, el liderazgo y la inversión que se espera del sector privado es crítico para el éxito tanto de los objetivos relacionados con la mitigación.

384. El Plan Nacional de Descarbonización (PNdD) es una herramienta adecuada para introducir la visión estratégica e integrada de financiamiento. El diseño de nuevas acciones para financiar este plan debería responder a una orientación que asegure la coherencia de mediano y largo plazo y la sustentabilidad de estas intervenciones. Las metas del PNdD permiten desarrollar un marco igualmente estratégico que refleje las orientaciones de mediano y largo plazo para las acciones de apoyo a la inversión pública y privada y del financiamiento que será necesario movilizar para conseguir las. Este marco estratégico también sería un instrumento muy adecuado para establecer los nuevos mecanismos de diálogo con el sector privado. Este Plan de Financiamiento del PNdD debe tener metas de inversión claras, y una agenda para orientar las acciones para ayudar a conseguir esa inversión y para monitorizar su resultado. Como se analizó en la Sección 4.3.4 el MINAE no está facultado para poder liderar en la implementación o para realizar una monitorización adecuada de este tipo de acciones, que deberían tener un anclaje adicional en la Presidencia de la República.

385. Tomando como base las experiencias realizadas en este campo y en otras áreas, es posible proyectar varios mecanismos adicionales de financiamiento que podrían ser iniciados en el corto plazo. Tomando en cuenta que la recomendación más importante es la de desarrollar estas acciones con una visión estratégica e integrada de financiamiento, se puede igualmente listar una serie de herramientas que podrían ser iniciadas en el corto plazo para financiar la agenda de implementación del Plan de Descarbonización:

- **Fondos Verdes Privados de Inversión.** Se pueden desarrollar fondos privados de tipo “Blended Finance”, donde el financiamiento público y concesional es usado para reducir el riesgo de atraer el financiamiento comercial de gran escala. Se podría adoptar un formato de private equity funds y dependiendo del caso, implementarlos en plazos relativamente breves. Estos fondos pueden financiar, a tasas no subsidiadas, pero a largo plazo y sin excesivos requerimientos de garantías patrimoniales, proyectos privados o públicos. Esta herramienta podría financiar una buena parte de los ítems del Plan que requieren inversión privada listados arriba.
- **Bonos Verdes de Emisión Privada.** También se puede alentar la emisión privada de bonos verdes para financiar proyectos específicos del plan. En este aspecto hay experiencias recientes en Costa Rica, como el Bono Verde por USD 500m emitido por el BNCR en 2016, que fue el primero de este tipo en América Central y el que está desarrollando DAVIVIENDA con el apoyo de la IFC del Banco Mundial. La Bolsa de Valores y otras instituciones privadas han manifestado su interés en la emisión de este tipo de instrumentos privados.
- **Reformulación y Ampliación de FONAFIFO.** Tomando en cuenta el éxito ya obtenido por este mecanismo y sus dificultades para satisfacer la demanda actual, se podría analizar una solución integral que permita ampliar a FONAFIFO y conseguir nuevas fuentes de financiamiento. Se puede ampliar el alcance del fondo para financiar otras soluciones basadas en la naturaleza en tierra privada aunque no sean directamente relacionadas con lo forestal (áreas de protección conservación; cercas vivas, micro-corredores, adopción de medidas de NAMAs agricultura y ganadería, protección del recurso hídrico, conservación del suelo, entre otras). Para esto se puede intentar conseguir fondos adicionales y significativos de AOD y de la venta de carbono

Recuadro 11 El Consejo Nacional de Producción Limpia (CNPL) en Chile

Chile ha estado a la vanguardia en el desarrollo de mecanismos efectivos de diálogo público-privado en América Latina durante las últimas dos décadas. La búsqueda de políticas de coordinación efectivas se aceleró en los años 90 con la creación de un *Comité Interministerial para el Desarrollo Productivo* y el establecimiento de mecanismos de diálogo regulares y formales organizado por los *Foros Anuales de Desarrollo Productivo*.

El *Consejo Nacional de Producción Limpia (CNPL)* es un resultado exitoso de este proceso de diálogo y su desarrollo fue liderado por la *Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)*, la agencia gubernamental encargada de apoyar el espíritu empresarial, la innovación y la competitividad, bajo la tutela del *Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (MEDT)*. El CNPL es un espacio de diálogo y acción conjunta entre los sectores público y privado, con la misión de articular, mejorar y promover iniciativas en el sector productivo chileno.

Esta iniciativa comenzó en 1997 siguiendo las recomendaciones de la Agenda 21 acordada en la Cumbre de la Tierra de Río y los acuerdos del Tercer Foro de Desarrollo Productivo del mismo año. El diálogo de producción limpia se organizó a nivel estratégico y también a través de discusiones temáticas y sectoriales –guiadas por el uso de información técnica– para identificar oportunidades y necesidades específicas. La iniciativa logró desarrollar una visión estratégica clara y compartida de la producción limpia en Chile y de los conceptos y mecanismos clave para promoverla. En este camino se destaca el desarrollo de los siguientes conceptos:

- **Acciones de producción limpia (PL).** Se definió a la PL como una estrategia preventiva de gestión empresarial aplicada a productos, procesos y organizaciones de trabajo con el objetivo de reducir las emisiones y/o descargas en la fuente, y disminuir los riesgos para la salud humana y ambiental. La PL resulta de 5 acciones, que pueden ser combinadas o no: (i) minimización y consumo eficiente de insumos (agua y energía); (ii) minimizar el uso de insumos tóxicos; (iii) minimizar el volumen y la toxicidad de las emisiones de los procesos de producción; (iv) reciclaje de la máxima proporción de residuos en la planta de producción y, si no, fuera de ella y (v) la reducción del impacto ambiental de los productos en su ciclo de vida (desde la planta hasta su eliminación final);
- **Mejor Técnica disponible (MTD).** Este término se utiliza para definir la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y modalidades de operación. Estas técnicas se usa para tener elementos prácticos para constituir, la base de los valores límite de emisión que se tiene intención de evitar, y si eso no fuera posible, para reducir las emisiones y su impacto en el medio ambiente en su conjunto. Para cada sector analizado, se identifican varias opciones de MTD que se consideran prioritarias para fines de apoyo financiero.
- **Acuerdos de producción limpia (APL).** Los APL son acuerdos formales y voluntarios entre un sector empresarial y el estado y a través de ellos, una asociación empresarial representativa de un sector productivo, se compromete con organismos públicos competentes a mejorar las condiciones productivas y ambientales mediante metas y acciones específicas en un plazo determinado. Un APL busca implementar las MTD en el sector para generar sinergias y economías de escala en todo su proceso de desarrollo. Eso se traduce en la reducción de costos de producción y ahorros significativos en materias primas, insumos, agua y energía. Asimismo, facilitan el cumplimiento de la normativa ambiental y regulaciones de los destinos de exportación, con estándares equivalentes a certificaciones internacionales.
- **Financiamiento de la Producción Limpia.** Todas las empresas que participan en APL u otros acuerdos voluntarios tienen acceso a un rango de servicios de apoyo financiero apoyados por el gobierno que incluyen: (i) fondos para llevar a cabo diagnósticos sectoriales de brechas específicas; (ii) proporcionar asistencia técnica especializada; (iii) diseminar buenas prácticas y tecnologías y (iv) apoyar la inversión y la adquisición de equipos y tecnologías. Estas medidas también consideran instrumentos específicos para apoyar a las pequeñas y medianas empresas

Una prueba del éxito de este diálogo es que en Octubre de 2012 las NU validaron internacionalmente los APL como las primeras NAMA (Acciones Nacionalmente Apropriadas de Mitigación). Esto significa que las reducciones de gases de efecto invernadero verificadas a través de un APL son reconocidas por la ONU y podrían ser comercializadas. Aunque esto todavía no es posible, el registro deja abierta esta posibilidad para el futuro. Se han acordado APL para una amplia gama de sectores productivos (agricultura, manufactura, minería, construcción), en el transporte y comercio y también para sectores de la administración pública y la educación. Actualmente se está extendiendo el abanico de los Acuerdos Voluntarios para abarcar también acuerdos de Pre-Inversión y de Gestión de Cuencas.

La búsqueda de formas efectivas de organizar este diálogo y de soluciones institucionales para asegurar progresos demandó varias mejoras a lo largo de dos décadas. Esta iniciativa fue desarrollada con el liderazgo y continuo apoyo político del presidente del gobierno durante cinco administraciones consecutivas. El desarrollo de una visión compartida de que la inversión en mitigación también podría percibirse como una fuente de ventaja competitiva no fue una tarea simple. Inicialmente el sector privado consideró la idea con escepticismo y veía con preocupación los costos involucrados en la reconversión de los procesos de producción, las inversiones de capital y tecnología y las necesidades de reingeniería de los procesos y de gestión. El CCP es ahora una entidad formal, con un Consejo de Administración presidido por el MEDT y compuesto por cinco representantes del gobierno y cinco del sector empresarial. Opera con un Director Ejecutivo y un Secretario Regional para todas las regiones geográficas.

- **Fondos Verdes Públicos de Inversión.** En caso que se considere demasiado complejo realizar una reestructura de FONAFIFO como la propuesta anteriormente, se puede pensar en otras soluciones alternativas utilizando la institucionalidad existente. Un caso concreto sería el de ampliar el alcance y las capacidades de la Fundación Banco Ambiental FUNBAM, que perfectamente podría ocupar un espacio más preponderante en el financiamiento de las iniciativas privadas del PndD
- **El “Greenium” y la venta del carbono de CR a precios preferenciales.** Por su el pequeño tamaño de su economía y la claridad de su Plan de Descarbonización, sería posible explorar la posibilidad de que algunos países desarrollados “adopten” a Costa Rica y acepten comprar a precios preferenciales las toneladas de carbono resultantes de estas acciones. Esto permitiría generar el tan deseado “Greenium” (Green-premium) que permite aumentar el valor de los activos ecológicos. Los bajos precios de los mercados internacionales voluntarios de carbono, no son suficientes para amortizar los costos de la inversión privada que Costa Rica necesita. Sin embargo, si se pagaran los mismos precios que las empresas en países desarrollados obtienen por las mismas toneladas, el balance económico sería muy diferente. Este tipo de pago se podría usar como incentivo para la inversión privada nacional y extender ampliamente el PSA. Esto ofrece, además la oportunidad de cambiar radicalmente la lógica de la AOD hacia un modelo de alianzas que es más compatible con los intereses de los países desarrollados.
- **Mercado Interno de Carbono** Sería de gran utilidad analizar la implementación de sistemas avanzados y no solamente voluntarios para generar un mercado doméstico de carbono. La introducción de estos mecanismos obligaría a definir una nueva normativa y generar capacidades y estudios específicos (Unidades de Compensación, Inventario de Gases de Efecto Invernadero, estudios sectoriales, etc.) que demandarán algunas reformas legales y esfuerzos de consideración. Pero también abriría el camino para incentivar la inversión privada en gran escala y para la introducción progresiva de los impuestos al carbono que se mencionaban en la Sección 4.3.4

386. Además de estas medidas, existe una gran cantidad de opciones de herramientas de financiamiento que han sido analizadas por otras propuestas. Por ejemplo, el programa BIOFIN propone una larga lista de opciones y herramientas de financiamiento que si bien fueron pensadas para la preservación de la biodiversidad, pueden tener aplicación genérica en casi todo este campo. Entre esta lista de herramientas propuestas por este proyecto se puede destacar, entre otras: (i) el prepago de derecho de entrada a parques nacionales, (ii) el uso de hipotecas y créditos bancarios verdes y (iii) la titularización de proyectos verdes y joint-ventures con el sector privado.²³¹

5.4.6 Financiamiento de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs)

387. Este tipo de financiamiento tiene grandes posibilidades de crecimiento en Costa Rica. Los datos del Gráfico 74 muestran la evolución de las donaciones realizadas por agencias privadas y ONGs desde los países que integran la CAD de la OCDE²³². Como se puede ver este tipo de financiamiento ha estado en franca expansión y en los últimos años su volumen se cuadruplicó, pasando de USD 9.73 billones en el año 2000 a USD 40.41 billones en 2016. Como dato comparativo, las donaciones globales privadas de 2016 ya equivalen aproximadamente a la mitad de los desembolsos de AOD (incluyendo préstamos y donaciones) realizadas por los mismos países, que en ese mismo año sumaron USD 98.07 billones.

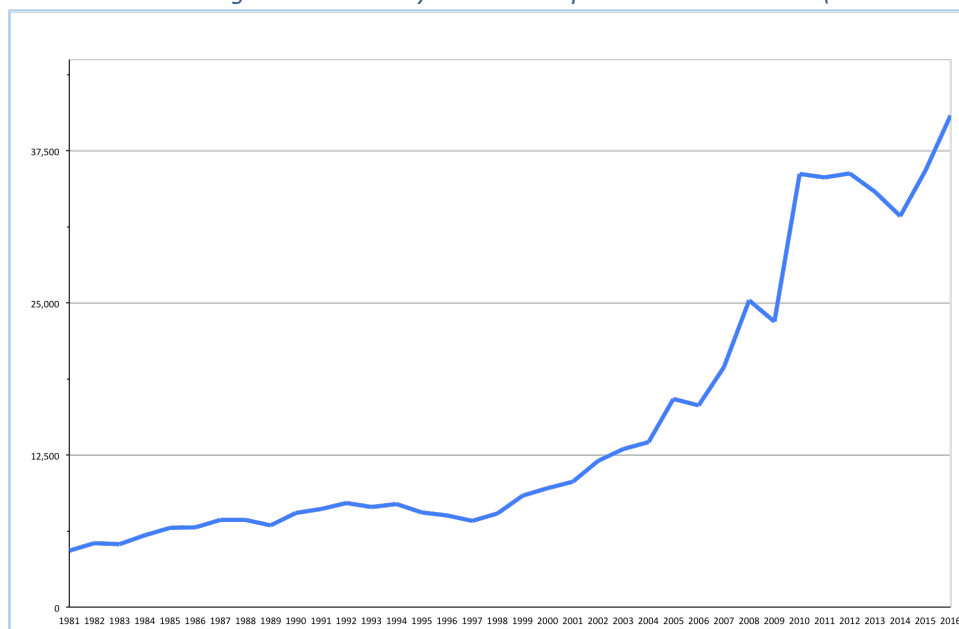
388. Este crecimiento está acompañado por el ingreso de una nueva generación de donantes, que podrían tener una gran propensión a invertir en Costa Rica. El último dato de 2018 refleja que ya son 184 los billonarios que se sumaron al llamado lanzado por Bill Gates y Warren Buffet en 2010 de comprometerse a contribuir con causas filantrópicas. Los billonarios que adhieren a esta campaña (the Giving Pledge) asumen el compromiso de donar una parte significativa de sus fortunas a lo largo de su vida o en sus testamentos. La adhesión es un compromiso moral y no dicta de por sí ni los montos ni

²³¹ Ver Marozzi, M SÍNTESIS CUADERNOS 2A-2B-3A-3B BIOFIN 2018

²³² Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Eslovaquia, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Japón, Corea del Sur, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido y Unión Europea (que actúa como miembro de pleno derecho).

las formas específicas en las que se van a dirigir esos fondos hacia una causa o caridad en particular. Sin embargo, de los actuales firmantes del Pledge, ya hay 139 individuos (que en conjunto combinan una riqueza de USD 731 billones) que han comprometido donar USD 365 billones, o sea, casi la mitad de sus fortunas. Una parte significativa de este grupo son personas relativamente jóvenes, especialmente algunos de los nuevos billonarios de las empresas globales de Internet como Jeff Skoll, Dustin Moskovitz y Marc Zuckerberg. El origen de la mayoría de estos flujos son los Estados Unidos, que supera al 75% del volumen total registrado para estos fondos²³³. Pero lo más interesante no es solamente el crecimiento del volumen de donantes, sino los cambios que ellos están introduciendo en los objetivos las prácticas de trabajo de este mercado privado de financiamiento.

Gráfico 74 Donaciones de Agencias Privadas y ONGs de los países de la OCDE:DAC (en millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de la OCDE

389. Al mismo tiempo que este financiamiento privado crece, se están introduciendo cambios en los objetivos y las formas de canalizar este tipo de inversión para el desarrollo. En el mundo sin fines de lucro en las economías desarrolladas hoy en día coexisten dos enfoques y formas de trabajo que responden a filosofías completamente diferentes:

- **Donaciones tradicionales (PRI y MRI).** Una parte del sector “tradicional” de las organizaciones filantrópicas sigue trabajando usando los conceptos y reglas que definieron este tipo de actividades durante la mayor parte del Siglo XX. Estas organizaciones se ven a sí mismas como libradores de donaciones y definen sus intervenciones con los criterios clásicos de las Inversiones Relacionadas con Programas (o PRI en Inglés) o de Inversiones Relacionadas con la Misión (MRI).
- **Inversión de Impacto.** En las últimas dos décadas se ha consolidado un modelo alternativo de trabajo que procura solamente realizar inversiones en acciones que permiten obtener un impacto específico medible y sostenible. Este modelo de intervención considera que estas inversiones son más efectivas que las donaciones tradicionales y la forma de trabajo propuesta procura alinear los intereses de un amplio grupo de inversores incluyendo a los gobiernos, individuos y empresas y de otros agentes como se analizó en la Sección 6.3.1.

Evolución del Financiamiento de las OSCs en Costa Rica

390. A pesar de que las OSCs en Costa Rica han manejado y manejan importantes flujos de recursos, el gobierno no cuenta con información que le permita analizar su potencial. El gobierno no produce cifras oficiales sobre la participación total de las OSCs en la economía, por sectores o áreas de actividad que le permitan tomar decisiones para gestionar mejor este flujo. Por lo tanto, no se pueden hacer

²³³ Ver datos estadísticos sobre estos donantes en el Anexo 3

estimaciones cuantitativas del ingreso de transferencias externas ni de montos recaudados o invertidos por parte de las OSCs que están en el país. El estado tampoco realiza estudios o evaluaciones esporádicas que analicen (cuantitativa y/o cualitativamente) las experiencias exitosas del trabajo en la frontera entre lo público y lo privado. Esto sería de mucha utilidad para usar las lecciones aprendidas para alimentar un proceso más sistemático de promoción de alianzas y analizar nuevas oportunidades de trabajo en conjunto. Los datos que publica la OCDE solo ofrecen información por donante, pero no por país receptor y por lo tanto no permiten estimar el volumen recibido por Costa Rica por este concepto.

391. Las fuentes disponibles no permiten hacer estimaciones sobre el estado de situación y el potencial de estos flujos en Costa Rica. Existe una estimación para el flujo de donaciones recibidas por ONGs locales de Centroamérica recopilada por la *Seattle International Foundation* de los Estados Unidos con información recopilada directamente de los donantes. Para el caso de Costa Rica la guía del SIF reporta donaciones por un total de USD 42.2 millones en el 2016. Pero si se descuenta una donación de USD 40M de la Fundación Kellogg a la Universidad Earth, la realidad es que según esta fuente solamente ingresaron USD 2.2 millones en ese año²³⁴. El BCCR estimó que el ingreso por transferencias de ONGs en el año 2016 fue de USD 23 millones pero no se pudo conseguir una serie más larga que permitiera estimar la evolución registrada por este flujo. El análisis de la brecha de financiamiento de la Estrategia Nacional de Biodiversidad menciona que *“la sociedad civil, sector privado y las instituciones publicas con apoyo de la cooperación internacional ya están contribuyendo con USD 100,600,786.22”* pero se desconocen más datos sobre este financiamiento²³⁵.

392. Los datos disponibles indican que los valores registrados para este flujo son bajos con respecto a los que podrían tomarse como valores de referencia. Los dos datos disponibles parecen bajos comparado con el potencial que debería tener este flujo en Costa Rica. El valor de referencia sería que Costa Rica reciba la misma proporción de donaciones que la media mundial, lo que equivale a la mitad de lo que el país recibe por concepto de AOD. Como los valores de AOD entre 2000 y 2015 promediaron los USD 83.09 millones anuales, se podría esperar que las donaciones por ONGs internacionales en Costa Rica deberían tener un piso de al menos USD 42 millones anuales.

393. Existe una amplia base de casos aislados que permiten suponer que esta es un área que debería tener gran potencial de desarrollo en el futuro. En Costa Rica abundan las experiencias anecdóticas de OSCs nacionales que han desarrollado proyectos de escala e importancia. Muchas de estas OSCs han conseguido movilizar recursos internacionales donados por Fundaciones y Gobiernos, y han establecido acuerdos con el sector público que han generado gran impacto. En varias oportunidades estas organizaciones han cumplido roles de política pública que han sido claves para el desarrollo del país en diversas áreas como educación, ambiente, turismo sostenible, recurso híbrido y eficiencia energético entre muchos otros. Los siguientes son algunos ejemplos que permiten imaginar el potencial que podría tener esta área de trabajo en Costa Rica:

394. (i) Asociación Costa Rica por Siempre. Procura la conservación a perpetuidad de los ecosistemas marinos y terrestres mediante la gestión de fondos ambientales y alianzas con gobiernos, sector privado y sociedad civil. Esta asociación fue desarrollada por el Gobierno de Costa Rica con el apoyo de varias fuentes internacionales²³⁶, mediante una iniciativa público–privada que permitió establecer un mecanismo permanente de dotación de recursos para sus actividades. El monto de los fideicomisos que administra esta Asociación suma los USD 84 millones. La asociación también apoya al gobierno en la definición de metas de conservación e implementación de estrategias para la consolidación del sistema de áreas protegidas marinas y terrestres, las que busca financiar en el largo plazo por medio de la consecución y gestión de fondos. También administra un Fideicomiso Irrevocable *Costa Rica por Siempre* que incluye el I Canje de Deuda por Naturaleza y el II Canje de Deuda por Naturaleza entre Costa Rica y Estados Unidos, que en conjunto suman aproximadamente USD 56 millones, con el fin de

²³⁴ The 2017 Central America Philanthropy Guide, Central America Donors Forum 2017. Seattle International Foundation

²³⁵ MINAE (2016) Estrategia Nacional de Biodiversidad, pp 9

²³⁶ Como The Nature Conservancy (TNC), la Fundación Gordon y Betty Moore y el Fideicomiso Linden para la Conservación

dar sostenibilidad financiera a la iniciativa de conservación público-privada que supervisa, denominada “Programa Costa Rica por Siempre”

395. (ii) Fundación Omar Dengo (FOD). Su objetivo principal es el desarrollo de las capacidades de las personas, por medio de propuestas educativas innovadoras, apoyadas en el aprovechamiento de nuevas tecnologías en la educación, como instrumentos para ampliar las potencialidades y funcionalidades de las personas. Su *Programa Nacional de Informática Educativa* se ejecuta en coordinación con el Ministerio de Educación Pública y atiende a más de 652.500 estudiantes y a sus docentes, con una cobertura al cierre del 2017, de más de 87% de los estudiantes matriculados en la educación diurna, desde preescolar hasta III ciclo. Este programa administra anualmente un conjunto de recursos del presupuesto público que en el año 2017 alcanzó cerca de USD 30 millones.²³⁷ El Programa también contribuye al cierre de la brecha digital, logrando este año disminuir a 7,17 el número de estudiantes por computadora, con un total de 86.127 computadoras distribuidas en centros educativos de primaria y secundaria. La fundación lleva a cabo otros programas también de mucha importancia, sobre todo en investigación y proyección a la ciudadanía por cerca de un 20% del total de sus operaciones.

396. (iii) Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (FUNDECOR). Ha sido uno de los grandes precursores del desarrollo sostenible y manejo responsable de los recursos naturales en Costa Rica, con su vocación innovadora y comprometida, busca mantener el rol vanguardista y protagónico de Costa Rica en materia ambiental a nivel internacional. FUNDECOR impulsa el manejo integral del paisaje para el desarrollo humano en armonía con la naturaleza. Mantiene una gran cantidad de proyectos en ejecución.

397. (iv) Fundecooperación para el Desarrollo Sostenible. Su propósito es de satisfacer las necesidades de financiamiento y de asistencia técnica a los micro, pequeños y medianos empresarios, individuales o asociados, dedicados a actividades económicas de carácter sostenible. Su meta es la promoción del desarrollo, mediante el financiamiento y el apoyo a una gran cantidad de MIPYMES, tanto en el establecimiento de sus planes de negocios con oportunidad de mejora ambiental; como en la comercialización de sus productos a nivel nacional e internacional. Fundecooperación logra sus objetivos mediante un esfuerzo integrado de aplicación y administración de fondos de cooperación internacional y de su programa Crédito a Su Medida. Desde el 2006, se han colocado €6,697,988,771 en créditos que han beneficiado a más de 300 clientes, muchas de ellas mujeres jefas de hogar. La ejecución de proyectos de cooperación ha gestionado más de USD 38 millones, que han beneficiado a 11,958 personas. inicios Fundecooperación opera con la visión de aportar al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible planteados en la agenda global al 2030 y todos los proyectos que ejecutan están relacionados con alguno de los ODS.

398. (v) Fundación Neotrópica. Promueve acciones que inciden en la valoración económica y ambiental de los recursos naturales y en la distribución justa y equitativa de los bienes y servicios ambientales. Esto se debe a que la creación del Sistema de Áreas de Conservación generó en las poblaciones aledañas a los parques nacionales, reservas biológicas y áreas protegidas, una limitación en cuanto al aprovechamiento de los recursos naturales de los cuales dependían. En 2009 se inició la ejecución del Proyecto Mangle-Benín enfocado a la restauración de los manglares del Golfo Dulce y aplicando metodologías novedosas que involucran la participación y el empoderamiento comunal. Este fue su primer proyecto de gran envergadura, que recibió el apoyo financiero del Reino de los Países Bajos y de Fundecooperación. La incidencia política de la organización se ha visto reflejada por ejemplo en la aprobación del Plan de Manejo para el Humedal Nacional Terraba Sierpe (2010) en parte resultado del trabajo realizado a través del proyecto Ecoticos, ejecutado en 2009-2010 con el apoyo de la Universidad Vermont y el Instituto Gundt de Economía Ecológica. La Fundación ha trabajado con más de 100 empresas del sector turístico y una gran cantidad de Municipalidades introduciendo el concepto de la Huella Ecológica, un indicador que les permite medir la sostenibilidad de una persona, de una

²³⁷ <http://www.crhoy.com/archivo/fundacion-omar-dengo-dice-que-invertira-%C2%A216-mil-millones-del-presupuesto-del-mep-en-cobertura-tecnologica/nacionales/>

comunidad, de una empresa o de un país, y tomar decisiones de cambio a partir de esa información. Según sus estados financieros, esta fundación administra un flujo de recursos de alrededor de USD 1.5 millones anuales.²³⁸

399. La Fundación Costa Rica Estados Unidos para la Cooperación (CRUSA). El retiro de la USAID de Costa Rica en 1996, marcó el nacimiento de esta Fundación que recogió su legado del trabajo en el desarrollo y fortalecimiento de las ciencias, la tecnología, la colaboración financiera, académica y técnica. Promueve el crecimiento económico sostenible a través de la formación técnica y profesional y el apoyo financiero a programas y proyectos en áreas claves para la economía como gestión del recurso hídrico, energías renovables, y desarrollo económico territorial con el propósito de impactar sobre los niveles de competitividad auténtica y el uso racional de los recursos naturales. Un acuerdo de fondo patrimonial entre los gobiernos de Costa Rica y Estados Unidos, permitió dotar a CRUSA de capital y se abrió la recepción de recursos para completar lo que hoy constituye el Fondo Patrimonial de la Fundación. Tiene una Fundación filial en Estados Unidos, lo que permite recaudar fondos de los donantes norteamericanos con el mismo régimen exentos de impuestos que las fundaciones de ese país. Este es un aspecto de mucha importancia para canalizar fondos de donantes privados desde ese país a Costa Rica. CRUSA mantiene un patrimonio superior a los USD 75 millones y una operación cercana a los USD 5 millones anuales. La Fundación CRUSA es otro ejemplo de impacto significativo dentro de las OSCs que operan en Costa Rica.²³⁹

400. El Estado ha experimentado además con el uso de fondos públicos para financiar la acción de OSCs en algunos campos. El Estado puso a disposición fondos públicos para asignaciones específicas a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) dedicadas al trabajo en la respuesta al VIH y a ITS, financiado con el 1% y 1.5% de las utilidades netas de las loterías nacionales que coordina la Junta de Protección Social²⁴⁰. Esto ha permitido fortalecer las acciones de prevención y atención por parte de los grupos y organizaciones sociales. Pero no se cuentan con evaluaciones de impacto ni del value for money o de otros indicadores de impacto de la inversión realizada.

401. A pesar de las buenas experiencias individuales, las pocas evaluaciones disponibles señalan que el relacionamiento entre el estado y las OSCs podría mejorar mucho. El *Informe de País sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio* realizado por MIDEPLAN en 2015 establece que *“la participación de la sociedad civil en todo el proceso nacional de ejecución de los ODM, fue muy débil y en ocasiones la misma estuvo prácticamente ausente. Ese factor limitó en alguna medida un mayor avance en el cumplimiento de algunas metas, así como un ejercicio efectivo de auditoría ciudadana en el proceso”*²⁴¹. Esa debilidad se hizo evidente en los talleres realizados en el marco de la elaboración del Informe País, ya que fueron muy pocas las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil las que participaron. El estado podría decidir generar espacios de diálogo formales y estratégicos para orientar el trabajo con este tipo de organizaciones.

402. La plataforma que agrupa y representa a las organizaciones sociales y a las empresas sociales de Costa Rica es la Federación de Organizaciones Sociales (FOS). Fundada en 1969 como federación de organizaciones voluntarias, la FOS es el eferente ante el gobierno, las empresas y los aliados globales. La FOS realiza reportes de sostenibilidad y mapeos del sector, así como divulgación y publicación en medios y redes sociales de temas de interés del sector. Según los datos de esta fuente, en agosto de 2016 existían 752 Organizaciones No Gubernamentales afiliadas a esta Federación operando en Costa Rica, de ellas 208 trabajan en el área de Pobreza y Vulnerabilidad, 204 en Salud y Bienestar, 94 en Medio Ambiente, 62 con relación a Paz y Derechos Humanos, 52 en Educación y 35 en temas de Economía. No obstante, no se tiene información de aquellas que pudieran existir sin afiliarse a esta federación, salvo por conocimiento popular de algunos nombres.²⁴²

²³⁸ <http://neotropica.org/wp-content/uploads/2015/03/Memoria-institucional-2013-2014.pdf>

²³⁹ La Fundación “Amigos”, en USA es una 501 c) (3), lo que le permite operar con el mismo régimen de exoneraciones fiscales para sus donantes que las organizaciones locales <http://www.crusa.cr/>

²⁴⁰ Estos fondos provienen de la Ley 8718, Art 8 - inciso i)

²⁴¹ MIDEPLAN, Informe de País sobre Objetivos De Desarrollo Del Milenio, Septiembre 2015 pp 126

²⁴² <http://www.foscr.org/new/>

403. El marco legal y regulatorio para el funcionamiento de las OSCs con el sistema “tradicional” es bastante básico y tiene muchas oportunidades de mejora. La ley en Costa Rica separa las organizaciones establecidas entre Fundaciones y Asociaciones, lo que incluye a las ONGs y otras asociaciones. También pueden existir filiales, federaciones, ligas o uniones de estas, pero en todo caso deben estar formalmente inscritas para funcionar, caso contrario no podrán contar con personería jurídica y los personeros se exponen a sanciones establecidas por ley. Las Fundaciones deben estar inscritas en el Registro Público de Personas mientras que las Asociaciones en el Registro de Asociaciones. El marco legal propone un tratamiento diferenciado para Fundaciones y para ONGs:

404. La Ley de Fundaciones. Establece los siguientes principios para la constitución y funcionamiento:

- **Gobernanza.** La administración y dirección de las fundaciones estará a cargo de una Junta Administrativa (JA) cuyos Directores (pro-bono) serán designados por el fundador en el propio documento de constitución, donde además se debe establecer como serán sustituidos. En todos los casos, a la JA siempre se agregan dos miembros: uno designado por el Poder Ejecutivo y el otro por la municipalidad del cantón donde tenga su domicilio
- **Organismo Competente de Control.** Se designa a la Contraloría General de la República para fiscalizar el funcionamiento de las fundaciones, por todos los medios que desee y cuando lo juzgue pertinente. Si en el curso de algún estudio apareciere una irregularidad, deberá informarlo a la Procuraduría General de la República, para que plantee la acción que corresponda ante los tribunales de justicia, si hubiere mérito para ello
- **Qué Controla.** La ley no especifica claramente las funciones de la Contraloría, pero en su Artículo 18 menciona que para recibir fondos públicos, la Contraloría debe dar el visto bueno de que *las donaciones y transferencias recibidas fueron ejecutadas y liquidadas según los fines previstos y de conformidad con los principios de la sana administración.* El mismo artículo también menciona la existencia de manuales de normas técnicas de auditoría y control interno emitidos por la Contraloría General de la República que regiría el control de las fundaciones.
- **Rendición de Cuentas y Transparencia.** Según el Artículo 15 las fundaciones, por intermedio de la Junta Administrativa, deben rendir un informe contable de sus actividades el primero de enero de cada año a la Contraloría. Para el manejo de fondos públicos, se pide además llevar *en una cuenta separada con las donaciones que reciban y la procedencia de estas, y deberán especificar en qué se invierte.* Lo anterior deberá ser fiscalizado por la auditoría interna que toda fundación está obligada a tener, la cual ejercerá sus funciones de conformidad con la normativa vigente en la materia que fiscalice
- **Actividades Comerciales.** La ley permite que las fundaciones realicen operaciones comerciales para aumentar su patrimonio, siempre y cuando que los ingresos que obtengan sean destinados exclusivamente a la realización de sus propios objetivos
- **Exoneraciones Fiscales.** Los bienes de la fundación están exonerados del pago de toda clase de impuestos. Están además exentas del pago de derechos de inscripción y de impuestos nacionales y municipales, salvo los arancelarios, *que sólo los podrá exonerar en cada caso el Ministerio de Hacienda, según la clase de bienes que se trate y su destino*²⁴³.

405. La ley de Asociaciones regula las asociaciones para fines científicos, artísticos, deportivos, benéficos, de recreo y cualesquiera otros lícitos que no tengan por único y exclusivo objeto el lucro o la ganancia. Se regirán también por esta ley los gremios y las asociaciones de socorros mutuos, de previsión y de patronato y se excluyen las organizaciones de tipo político explícitamente a los partidos políticos. La ley regula además la constitución de filiales de una asociación en el país y el establecimiento en el país de asociaciones residentes en el extranjero.

- **Gobernanza.** La administración y dirección de estas organizaciones se define en sus estatutos, que además definen las normas de funcionamiento y las restricciones para el desempeño de las

²⁴³ Norma 5338, Ley de Fundaciones, Artículo 10

funciones de los asociados. Los estatutos deben establecer las características del Órgano Directivo (mínimo de 5 personas), la Fiscalía y la Asamblea of Junta General de la asociación (que tiene que contar con al menos 10 personas mayores de edad). El Presidente es el representante oficial de la asociación frente al gobierno y la justicia.

- **Organismo Competente de Control.** La ley establece que el control administrativo de las asociaciones corresponde al Poder Ejecutivo, quien es el encargado de *autorizar la creación de asociaciones nacionales y la incorporación de las extranjeras; de fiscalizar las actividades de las mismas y de disolver las que persigan fines ilícitos*²⁴⁴ pero no especifica qué institución dependiente del PE debe ejercer esta autoridad. La inscripción de las asociaciones se realiza a través del Gobernador de la provincia que remite este trámite al Ministerio de Gobernación. Distintos artículos mencionan otros roles que debería tener la Gobernación en la fiscalización de las acciones de las asociaciones, pero no se hace de forma explícita²⁴⁵.
- **Qué Controla.** La Contraloría tiene que fiscalizar las donaciones, subvenciones, transferencias de bienes muebles e inmuebles pero solamente cuando estos provienen de aportes económicos del estado o sus instituciones. El Art. 26 establece que *de no presentarse las liquidaciones correspondientes dentro del mes siguiente al cierre del año fiscal, el ente contralor lo informará de oficio a la administración activa respectiva y a la vez, la asociación que incumpla quedará imposibilitada para percibir fondos del Estado o sus instituciones, hasta que satisfaga la información requerida*²⁴⁶.
- **Rendición de Cuentas y Transparencia** Las asociaciones solo están obligadas a reportar los recursos provenientes de donaciones, subvenciones, transferencias de bienes muebles e inmuebles, cuando estos son aportados por el Estado. Esa liquidación debe realizarse anualmente ante la Contraloría. El art 33 establece sanciones para las asociaciones que no mantengan sus libros sellados o que los llevase con más de 3 meses de atraso.
- **Actividades Comerciales.** La ley permite que las asociaciones adquieran toda clase de bienes, celebrar contratos de cualquier índole y realizar operaciones lícitas de todo tipo, encaminadas a la consecución de sus fines.
- **Exoneraciones Fiscales.** La ley no menciona exoneraciones fiscales de ningún tipo para las actividades de estas organizaciones.

406. La legislación que regula las operaciones “tradicionales”, procura obtener información para dar permisos para operar pero después decide ignorar lo que estas organizaciones hacen. El estado está muy pasivo frente a la realidad de estas organizaciones. El control que realiza el estado es más que nada contable y no se genera información útil con los controles que se realizan en la práctica. El estado podría tener una visión proactiva, y generar información anual para identificar oportunidades de trabajo en conjunto, o de co-financiamiento y publicar los resultados de estos trabajos para atraer mas inversiones. También podría tener una posición reactiva pero más efectiva, donde el estado tiene el interés de garantizar debidamente la transparencia de las operaciones que realizan este tipo de instituciones y su alineamiento con los objetivos de desarrollo nacionales. Si se pasa revista a lo que acontece con los flujos ilícitos en el país, se podría decir que esta visión “de prevención del daño” también tiene sentido y debería estar mejor controlada.

407. El marco legal que regula las alianzas público privadas y los sistemas estatales de contratación de servicios con pago por resultados es el punto más débil de este sistema. El estado tiene un rol muy importante en la creación de las condiciones y el “ecosistema” para que se desarrolle este mercado. Pero es necesaria una gran reforma del marco legal y un fuerte fortalecimiento institucional para estimular su desarrollo tanto del lado de la oferta como de la demanda. Hay una gran fragmentación

²⁴⁴ Ley Nº 218 de 8 de agosto de 1939 - Ley de Asociaciones

²⁴⁵ Por ejemplo, el Art 22 establece que además del libro que indica quiénes son los socios de la Asociación, deberán llevar un libro de actas de la Asamblea General y de la Directiva, a cargo del Secretario, y libros de contabilidad a cargo del Tesorero. Estos libros deberán ser autorizados por el Gobernador de la provincia respectiva. Pero no se dice si el contenido de estos libros se debe presentar regularmente o si se prevé que se realizará su inspección

²⁴⁶ Ley Nº 218 de 8 de agosto de 1939 - Ley de Asociaciones

que dificulta la comprensión de este marco, por ejemplo hay 11 leyes referentes a APPs. La Ley de Concesiones del 1997 es la referente, pero luego varias instituciones (ICE INCOFER, ESPH).tienen legislación propia que les permite desarrollar alianzas estratégicas-APPs por fuera de ese marco. Es necesario plantear un nuevo reglamento para viabilizar instrumentos financieros de pago por resultados en la prestación de servicios que no podrían desarrollarse utilizando las figuras de APP o Concesiones que están más enfocadas en financiar el diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento de infraestructura.

408. Existen varias iniciativas parlamentarias que pretenden buscar soluciones a este tema, pero estos esfuerzos no siempre tienen objetivos claros ni visiones compatibles. En el año 2019 se aprobó un proyecto de ley de *Alianzas Público Privadas para el Desarrollo en el Sector Público* que define un ámbito de las APPDs y provee orientaciones para su implementación, definiendo los protocolos, las etapas y los pasos que las instituciones públicas deben tomar.²⁴⁷ Este proyecto de ley propone además alinear lo establecido en otras reglamentaciones como las que establece la Ley de Administración Financiera de la república y Presupuesto Públicos y la Gestión para Resultados en el Desarrollo y establece el vínculo con la Política Nacional de Responsabilidad social 2017-2030. En la asamblea legislativa se han planteado 3 propuesta de ley en los 2 últimos años. La reforma a la ley de concesiones fue aprobado a finales del año pasado. Uno de ellos :(*“Ley Nacional Para el Desarrollo, Fomento y Gestión de las Alianzas Público-Privadas”*) plantea lineamientos que cambiarían aspectos clave de la Ley de Contratación Administrativa y debería absorber/eliminar la ley de concesiones.

Próximos Pasos: Áreas que necesitan de mayor atención

409. Con cualquiera de las dos modalidades de financiamiento que predominan en el mundo, Costa Rica podría posicionarse estratégicamente para competir mejor en la atracción de este tipo de financiamiento. Parece haber bastante espacio para crecer todavía con este tipo de financiamiento. Si se dispusiera de una línea de base de datos sobre la realidad, se podrían hacer estimaciones mas precisas de lo que se podría aspirar a mejorar. Una meta que el gobierno se podría fijar sería de llevar este tipo de financiamiento a un nivel parecido al volumen total de la AOD, o sea, algo cercano a los USD 95 millones anuales. Esto se podría tratar de conseguir con un mejor posicionamiento del país entre quienes están dispuestos a financiar proyectos y programas con el estilo “tradicional” que gobierna a este flujo. Si el país decidiera abrir las oportunidades para desarrollar las nuevas modalidades de Impact Investment y el mercado para los Bonos de Inversión para el Desarrollo (DIBs), se podrían aspirar a cifras mucho mayores. El trabajo que se podría realizar en el corto y mediano plazo debería considerar la oportunidad de tomar acciones en forma simultánea con estos dos enfoques complementarios.

410. (i) Promover al país como un laboratorio de buenas prácticas y de APPDs. El país todavía parece tener buenas chances para aumentar significativamente el flujo de ingreso de los fondos que siguen la “lógica tradicional” de este tipo de financiamiento, especialmente en el área de Medio Ambiente. Si el Estado tuviera buena información agregada sobre los resultados de las evaluaciones de impacto de las inversiones realizadas en los últimos 20 años, seguramente dispondría de elementos para atraer el interés de nuevos inversores. De la información aislada que se pudo analizar para esta evaluación, se puede inferir la existencia de un patrón de innovación, de alianzas exitosas entre el estado, las OSCs y otros agentes y de éxito en la obtención de resultados sustentables en el tiempo que parece ser bastante diferente a lo habitual en los demás países emergentes.

411. Esta realidad seguramente no es lo que se ve desde el panel de control que tienen los donantes. Por lo tanto, -siguiendo con la línea conceptual de lo que plantea la NDC y el PNdD- Costa Rica podría exhibir estos antecedentes a la comunidad internacional para proyectarse como un “laboratorio” de oportunidades donde se pueden experimentar prácticas e intervenciones innovadoras en este campo. El tamaño de la economía y el interés del gobierno, sumado a los buenos antecedentes históricos sería

²⁴⁷ La norma define las APPDs como “*acuerdo de cooperación y/o colaboración, que podrá ser materializado en instrumentos legales para la interacción corresponsable, de mediano o largo plazo de las instituciones publicas y las organizaciones privadas, en la cual, las partes identifican y alinean objetivos comunes y congruentes que contribuyan al desarrollo, y para lo cual, asumen de forma compartida un proyecto o programa, sin que esto involucre obligaciones contractuales entre las partes*”

un muy buen atractivo. Lo que se propone es reconocer de una forma un poco más sistemática, los logros que varios gobiernos sucesivos han sido capaces de construir y aspirar a profundizar el avance en esta dirección con una perspectiva estratégica un poco más estructurada. Eso por ejemplo, llevaría el campo de acción de éstas políticas a la oportunidad de: (i) estructurar un tipo de diálogo estratégico con diferentes actores, (ii) generar un mapeo de las áreas de oportunidad donde –según los distintos actores- se pueden realizar intervenciones de alto impacto; (iii) analizar las mejores formas de promover a Costa Rica internacionalmente como un destino para este tipo de inversiones y la llegada de nuevos inversores.

412. (ii) Posicionar al país en el liderazgo entre las economías emergentes en la creación de “un ecosistema” adecuado para hacer crecer el financiamiento de impacto. Un enfoque alternativo y complementario sería tratar de conectar con los avances conseguidos en otros países en el desarrollo de las prácticas relacionadas con la inversión de impacto y las herramientas como los Bonos de Impacto Social que están siendo utilizados en las economías más avanzadas. Como se analizó en la Sección 5.3.2 “mercado” para los Bonos de Impacto de Desarrollo (DIBs) está todavía en su infancia y hay bastante dificultad para implementar este enfoque en los países emergentes.

413. Costa Rica podría aspirar a liderar en la construcción de un “ecosistema” que permita acelerar el uso de este tipo de financiamiento entre los países emergentes. Este enfoque sería totalmente compatible y reforzaría significativamente lo que propone el Plan Nacional de Descarbonización. Una estrategia de implementación de este plan que considere las posibilidad de estimular las intervenciones de inversión de impacto sería una gran innovación que abriría nuevos mercados de inversión que pocos países emergentes podrían emular. Eso seguramente colocaría los ojos sobre Costa Rica de los grandes capitales disponibles para este tipo de financiamiento. Para acelerar este proceso, el país debería realizar todavía a algunos estudios para resolver los problemas principales aspectos que limitan la implementación de este enfoque.

414. No importa la orientación elegida, un elemento importante será establecer una forma de trabajo más productiva con las instituciones interesadas. Esto permitiría aumentar la confianza y generar más interés de los potenciales asociados en el desarrollo, como inversionistas nacionales e internacionales, filántropos y otros actores en las metas de los PNDIP. Algunos de los principales interesados, que podrían proveer las formas de financiamiento que el país quería movilizar probablemente no lo harán a menos que tengan confianza en los objetivos fijados y encuentren que el papel que les sea asignado sea adecuado y tengan confianza en el proceso. Para eso, el gobierno tendría que lograr establecer un diálogo constructivo -a nivel político y técnico- con estos actores y traerlos a bordo en la movilización de recursos. Estas partes interesadas serán participantes mucho más dispuestos si confían en la competencia fiduciaria y la integridad de las autoridades con las que se espera que trabajen.

415. La generación de información agregada sobre este flujo es uno de los puntos de partida para cualquier mejora que se quiera realizar del sistema. La publicación periódica y disponibilidad en línea de las listas de organizaciones formalmente registradas y sus propósitos sería un instrumento valioso en ese sentido. Asimismo, la información que recibe la Contraloría General de la República podría verse en cuadros o tablas que, sin dar información específica sobre cada Asociación o Fundación, pueda presentar los flujos de recursos que manejan por sectores, áreas de interés, origen de los fondos y otros detalles que serían de gran utilidad para dar trazabilidad general a la acción de las ONGs costarricenses y al mismo tiempo para dar mayor credibilidad a la actividad que realizan. Se podría generar un banco de datos, con base en la información que posee el Registro de las Fundaciones y las asociaciones, de manera que conociendo el universo de ONGs que operan formalmente en el país, se pueda realizar recolección de información voluntaria para contar con un panorama de su accionar en el país, e inclusive intentar recolectar, de manera voluntaria, cifras aproximadas sobre el flujo de recursos que administran. Para ese propósito, la FOS, con su amplia experiencia en el sector, podría ser un ente encargado o facilitador de un proyecto de este tipo.

416. Las políticas para la construcción de los “ecosistemas” que permiten el desarrollo de las inversiones de impacto tienen que considerar simultáneamente el lado de la oferta y el de la demanda. En países como Italia y Francia se suele hablar de ésta como una nueva *'economía social y*

solidaria', donde diferentes agentes se agrupan por su congruencia hacia los mercados de Inversión de Impacto. En Francia, se estima que esta economía social y solidaria emplea a 2,3 millones de personas, y su importancia ha sido recientemente reconocida en la legislación²⁴⁸. Para crear un “ecosistema” que funcione como una sub-economía o mercado, se deben realizar intervenciones del lado de la demanda, como por ejemplo: para crear las condiciones para que el gobierno y otros agentes puedan ser compradores de resultados y para que los proveedores de servicios (grandes, medianos o pequeños) puedan participar en este “mercado”. También se deben mejorar las condiciones para asegurar la oferta de financiamiento, como por ejemplo, desarrollar los canales para la inversión de riesgo, estimular el acceso a las fuentes domésticas y externas de capital (que pueden ser gobiernos, fundaciones, fondos de pensiones o de seguros, empresas comerciales pero “con propósito” social y una amplia gama de otros incluyendo el crowdfunding). Finalmente, es muy importante también implementar medidas para incentivar y favorecer el desarrollo de los intermediarios que viabilizan las inversiones de impacto ya que, al final de cuentas, son éstos los que toman los principales riesgos cuando se aplican contratos como los Bonos de Impacto Social.

417. Los países como Costa Rica están un poco en desventaja frente a las economías avanzadas para la construcción de esos “ecosistemas”. La mayor parte de las experiencias de construcción de estos “ecosistemas” se están realizando en las economías más avanzadas. En los países emergentes, esta forma de trabajo es bastante muy avanzada si se la compara la relación habitual entre el Estado y las OSCs y otros agentes. Para Costa Rica, el desarrollo de un “ecosistema” que permita la inversión de impacto va a ser una meta ambiciosa y un desafío de cierta complejidad, pero que podría obtener resultados muy importantes. El camino para viabilizar este tipo de inversiones tendrá que analizar como resolver algunos obstáculos, como por ejemplo:

- **Definir los problemas prioritarios.** El punto de partida es la definición de un problema válido e importante y que pueda ser resuelto con la participación de agentes no estatales. El estado debería tener un rol clave en la identificación de estas oportunidades, pero es posible que esto sea problemático, especialmente si no se mejoran los mecanismos de diálogo con los agentes sociales.
- **Foco en la Prevención.** Otro factor clave de este enfoque es la inversión en la intervención temprana sobre los problemas y eliminar la inversión que se hace para lidiar con sus consecuencias. Esto permite generar ahorros y que los gobiernos puedan hacer más con los fondos disponibles. Pero para saber que se ahorra, el gobierno tienen que conocer primero el costo de obtener los resultados de desarrollo. La construcción de líneas de base de los costos para conseguir los resultados considerados esenciales requerirá de algún trabajo previo.
- **Métrica para medir los resultados.** Se necesitan tener sistemas robustos que permitan medir los resultados deseados, y capturar todas las facetas del impacto logrado por la intervención. Nuevamente, la disponibilidad de datos e información podrá ser un obstáculo que encarecerá el trabajo de la organización de verificación de resultados. En general, no se realizan estudios que permitan conectar los costos por beneficiario de algunos servicios con mediciones estandarizadas de calidad, para hacer estimaciones de costo-beneficio y tener líneas de base para compararlas con lo que se podría obtener si los mismos servicios fueran implementados por OSCs
- **Culturales.** El tipo de trabajo que se propone rompe con varios de los patrones culturales y las formas de trabajo tradicionales en Costa Rica. Las APPDs analizadas introducen nuevas figuras – especialmente privadas- que distan bastante de lo que se realiza habitualmente en el país. Hasta que no haya una masa crítica de acciones realizadas que permitan demostrar su mérito, los obstáculos de tipo cultural pueden ser importantes.

418. Generar un marco para promover este tipo de iniciativas demandará un fortalecimiento significativo de algunas capacidades en Costa Rica. El estado Costarricense no está preparado para trabajar en régimen de alianzas con el sector privado con y sin fines de lucro. El único intento que se hizo para generar un Bono de Impacto Social fue empujado por la fundación Aliarse (“Vigilantes del

²⁴⁸ *Allocating For Impact*, Subject Paper of the Asset Allocation Working Group, Documento del G8 Social Investment Taskforce, Septiembre de 2014

Agua” que tenía como propósito reducir un 50% los costos del MEP de consumo de agua en los centros educativos). La Fundación implementó una fase-piloto con una donación y las intervenciones de este tipo en 95 centros educativos generaron ahorros de hasta un 64%, que corresponde a 522 millones de litros de agua. Sin embargo, después de cuatro años de negociar con el MEP finalmente la idea fue descartada por argumentaciones legales de gran vaguedad que sugieren que es muy importante reforzar significativamente la capacidad a nivel de los ministerios de línea, y que también hay que realizar un trabajo importante en a nivel de otras instituciones públicas como por ejemplo, la Contraloría y la Contaduría.

5.4.7 La Responsabilidad Social Empresarial

419. La incorporación de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en la cotidianidad de las organizaciones de Costa Rica ha sido un proceso paulatino que tiene más de cuarenta años. Un estudio reciente sobre el estado de la Responsabilidad Social Empresarial en Costa Rica reconoce que en la construcción de este modelo de gestión en el país se diferencian tres momentos históricos²⁴⁹:

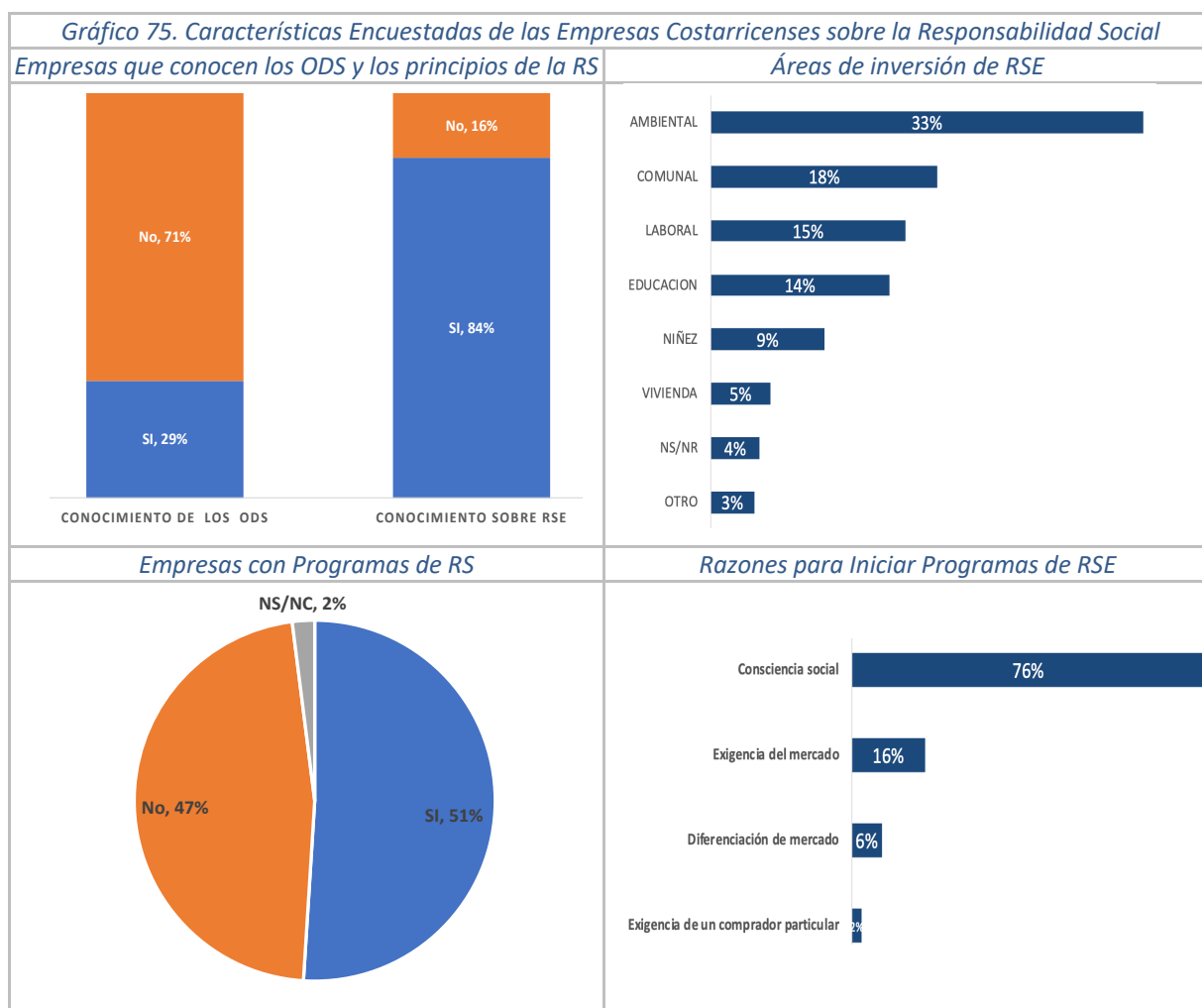
- **Enfoque Filantrópico.** Entre 1977 y 1997, el enfoque predominante para definir la RSE era el filantrópico que fueron catalizados cuando un pequeño grupo de empresas pioneras se organizaron para crear la Asociación Empresarial para el Desarrollo²⁵⁰ (AED). A nivel de Gobierno se dieron los primeros pasos de acercamiento con este tipo de empresas mediante dos acciones relevantes: la creación del Premio a la Excelencia y del Certificado de Sostenibilidad Turística.
- **Responsabilidad Social Empresarial.** Entre el 2004 y el 2007, se desarrolla esta fase de consolidación con poca acción desde el Gobierno y con hitos importantes del lado del empresariado; se elabora un modelo de estandarización de la RSE y se producen dos conferencias de responsabilidad social empresarial de alto impacto.
- **Responsabilidad Social.** Desde el 2008 se profundiza el trabajo anterior creando el Consejo Consultivo Nacional de Responsabilidad Social (CCNRS) y se dieron muchos hitos de importancia. Entre ellos sobresale la emisión por parte del gobierno de la Política Nacional de Responsabilidad Social (PNRS) 2017- 2030, con una visión integradora de las empresas, las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, así como las relaciones entre estas.

420. La creación del Consejo Consultivo Nacional de Responsabilidad Social (CCNRS) es un hito para la futura relación entre las empresas, la sociedad civil y el gobierno. Desde 2008 un grupo de empresarios se organizaron para promover los principios de la RS en el país creando una red/alianza de organizaciones públicas y privadas de consulta y apoyo en materia de RS. El CCNRS tiene las siguientes funciones:

- Constituir un foro de debate sobre RS entre organizaciones empresariales y de sociedad civil e instituciones gubernamentales que sirva como marco de referencia para el desarrollo de la RS
- Fomentar y promover una visión común de Responsabilidad Social a nivel de la sociedad en general, a nivel regional y a nivel local, e interiorizarla en el seno de cada organización miembro;
- Identificar, fomentar y dar seguimiento a acciones concretas sobre RS, proponiendo al Gobierno, a las organizaciones gremiales privadas, a las empresas y a las organizaciones de la sociedad civil su implementación cuando corresponda, prestando especial atención a medidas dirigidas a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES);
- Informar sobre las iniciativas y regulaciones públicas que incidan en las actuaciones de instituciones públicas y organizaciones privadas, que constituyen un valor añadido al cumplimiento de sus obligaciones legales; y

²⁴⁹ Estudio multisectorial sobre el estado de la responsabilidad social en costa rica. Club de Excelencia en la Sostenibilidad, 2017.

²⁵⁰ Es una organización sin fines de lucro que busca la sostenibilidad y competitividad del país, que promueve la Responsabilidad Empresarial y la Inversión Social Estratégica del sector productivo mediante la orientación práctica, la instalación de capacidades, el intercambio de buenas prácticas y la conformación de alianzas en temas prioritarios para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible del país. Está conformada por más de 120 empresas que trabajan de forma coordinada con la sociedad civil y el Estado a través de alianzas público privadas. <https://si.cultura.cr/content/asociacion-empresarial-para-el-desarrollo-aed>



Fuente: Gráficos contruidos por el Equipo EFD con datos de la IV Encuesta Trimestral de Negocios "Pulso Empresarial" 2019

- Promocionar el diseño, homologación e implementación de estándares; metodologías de diagnóstico; memorias e informes de sostenibilidad.

421. La gran mayoría de las empresas costarricenses declaran conocer los principios de la Responsabilidad Social y tener programas en su empresa, pero por lo general desconocen los ODS. Los datos del Gráfico 75 resumen algunos de los resultados recopilados en la última encuesta trimestral de negocios realizada por la UCCAEP. La gran mayoría de los respondientes a la encuesta (84%) declara conocer los principios de la RS, pero solamente 51% implementan las prácticas de la RS en su empresa. Los proyectos ambientales lideran (33%) las áreas preferidas de acción de las empresas que realizan programas. También se priorizan proyectos de desarrollo comunal, laboral y de educación. Un dato llamativo es que el 71% de estas empresas respondieron desconocer los ODS

422. En el 2017 se realizó un estudio para proveer una línea de base sobre el estado de la RS en Costa Rica.²⁵¹ El *Estudio Multisectorial del Estado de la Responsabilidad Social en Costa Rica* tiene como objetivo brindar una metodología para analizar el comportamiento de las organizaciones con respecto a la aplicación de los principios de la RS y establecer una línea base para el seguimiento futuro. La encuesta abarcó 481 organizaciones, de las cuales 66 del grupo "Gran empresa", 395 PYMEs y 20 ONGs. Las conclusiones del mapeo indican que:

- **Grandes Empresas.** El 90 % tienen una estrategia de RS definida y cuentan con sistemas de indicadores para dar seguimiento a su implementación, sobre la que reportan anualmente. Cuentan

²⁵¹ Las dimensiones o bloques de temas que se valoraron en este estudio son (i) la Gestión de la Responsabilidad Social, (ii) Grupos de interés y comunicación, ética, cumplimiento y gobierno corporativo, dimensión ambiental, dimensión social interna, dimensión social externa.

con sistemas de gestión integral de la ética, y tienen una política contra la corrupción y lucha contra el fraude. Además la mayoría tienen sistemas de eficiencia energética, aunque no estén siempre certificados y un plan de gestión de residuos. Más de la mitad de estas empresas relacionan sus negocios con los ODS.

- **PYMES:** A nivel de empresas medianas y pequeñas, la profundización de los programas de RS es más limitado. El 60 % tienen una estrategia de RS definida y solo el 25% cuenta con sistemas de indicadores para dar seguimiento a su implementación. Muy pocas (24%) alienan sus negocios con las estrategias de RS y el 38% elabora informes específicos. Solo un 42% tiene sistemas de eficiencia energética, y el 19% un plan de gestión de residuos.
- **Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs).** Un 79% de las OSCs tienen un plan de RS. El 54% cuenta con indicadores para dar seguimiento a la estrategia de RS y el 46% alinea su estrategia de RS con las oportunidades y riesgos derivados de la operación. El 40% participa en el programa “Bandera Azul Ecológica”, un 20% en “Esencial Costa Rica” y el 13% tiene Programas de Gestión Ambiental Institucional. El 75% de las OSCs declaran haber alineado su estrategia a los ODS

423. Las empresas y organizaciones que cuentan con programas de RSE asignan recursos financieros y esfuerzos de sus trabajadores y directores para dos grandes tipos de programas o actividades. Por una parte están las acciones “hacia afuera” de la empresa que se enfocan en el desarrollo socioeconómico del país como un todo. Sin embargo, la mayoría de las actividades RSE se enfocan “hacia dentro” y se desarrollan para afectar positivamente el nivel de vida de los colaboradores y el entorno en el que actúa la organización. Esto también parece estar confirmado por los datos de la encuesta presentados en el Gráfico 81. Muchas empresas forman parte de programas de carácter social y ambiental en las que participan trabajadores de diversas organizaciones (voluntariado laboral). En estos casos se trata de programas que no están directamente relacionados con el entorno geográfico de ubicación de la entidad ni de sus trabajadores. En este sentido se han hecho aportes importantes para la limpieza de ríos y playas, la recolección, transporte y disposición de desechos, el embellecimiento de parques y carreteras, la atención de emergencias nacionales, etc.²⁵²

424. Una de las actividades de mayor interés que se están desarrollando es la creación de la “Ruta Sectorial por los ODS”. Esta iniciativa está dirigida a asegurar la participación plena del sector privado en el logro de los ODS, para lo cual se unen esfuerzos de las siguientes organizaciones: AED, UCCAEP, Red Local de Pacto Global. Es una mesa de trabajo que tiene como objetivo la comprensión de los ODS, su vinculación con cada rama empresarial, las áreas prioritarias de trabajo. Inicia con un proceso de capacitación y desarrollo de conocimiento para que el sector de actividad económica se concientice de sus desafíos y vaya descubriendo hacia donde asignar sus contribuciones. En este esfuerzo ya se han sumado empresas de los siguientes sectores: comercio, industria, construcción, tecnologías de la información, turismo y agroindustria.

425. Las experiencias del pasado han acumulado experiencia y esfuerzos importantes en relación al logro del ODS1: Fin de la Pobreza. El país se comprometió a 0% de pobreza extrema para el 2030 y a disminuir por lo menos a la mitad la pobreza en todas sus dimensiones. La experiencia empresarial lleva varios años, desde el 2011, AED lidera la Alianza de Empresas sin Pobreza Extrema. 37 organizaciones de Costa Rica, la mayoría de ellas empresas privadas se involucraron en una estrategia que –según argumentan- ha tenido grandes beneficios e involucrado a instituciones gubernamentales como el IMAS, Banco Hipotecario de la Vivienda, MEP, etc. Mediante una metodología diseñada por la empresa Holcim se valoran las condiciones socioeconómicas del personal e identifican los casos de pobreza y pobreza extrema y el tipo de apoyos requeridos de acuerdo con sus necesidades, con lo cual se determinan los recursos de la empresa que se asignan y también se ligan sus necesidades con la oferta institucional del país. El Cuadro 25 muestra ejemplos de algunos casos realizados.

²⁵² Revista “Especial Empresas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, producida en forma conjunta por Asociación Empresarial para el Desarrollo, Red de Pacto Global Costa Rica y Punto y Aparte, noviembre 2017 y de información publicada por la organización AED en marzo del 2013. <https://www.elfinancierocr.com/negocios/empresas-costarricenses-implementan-programas-de-rse-desde-la-casa/DEEL5T3L3FG3DM5FNQMARC4FGE/story/>

Cuadro 25 Algunas iniciativas que se desarrollan en el marco de Cero Pobreza

| Área | Programa | Empresa | Alianzas públicas | Objetivo |
|----------------------|--|---|--|---|
| Educación | Ayuda económica y/o aulas en la empresa. | Purdy Motor, Demasa, Laica. | MEP, Coned, IMAS, Fonabe. | Fomentar la culminación de estudios básicos y superiores dentro de sus empleados. |
| Vivienda | Tramitar bono de vivienda, préstamos blandos para construcción o reparación. | Demasa (Grupo Gruma), Purdy Motor, Grupo Roble. | Banhvi, Sistema Financiero Nacional. | Vivienda digna. |
| Educación financiera | Permite ayudar a los colaboradores a mejorar sus finanzas personales, evitar altos endeudamientos y controlar gastos. | Grupo Roble, Alimentos ProSalud (150 beneficiarios), Punto Rojo, Demasa, Laica. | BAC, otros bancos privados, banca estatal, cooperativas de ahorro y crédito. | Finanzas familiares. |
| Niñez | Promueve la creación de guarderías infantiles dentro de las empresas para favorecer a sus colaboradoras de ingresos bajos. | Laica, Demasa. | Casa Presidencial (Programa Redes de Cuido), Ministerio de Bienestar Social y Familia. | Redes de cuidado. |
| Alimentación | Ayuda temporal para promover una adecuada alimentación y una dieta balanceada. | Laica, Demasa. | Empresas, Cen-cinai, IMAS. | Alimentación básica para el personal y sus familias. |
| Becas estudiantiles | Ayuda de becas para hijos, hermanos de colaboradores. | Grupo Roble, Laica. | IMAS, MEP, Avancemos, Fonabe. | Becas para continuar la educación. |
| Salud | Apoyar económicamente a personal y familias en casos de tratamiento médico. | Demasa, Punto Rojo. | Médicos, Caja del Seguro Social, consultorio interno. | Atención a la salud de los colaboradores y/o sus familias. |
| Sicología | Grupos de trabajo para brindar terapia. | Demasa. | Sicólogas. | Manejo adecuado de estrés, auto-estima, actitud positiva. |

Fuente: AED 2013

426. Otro aspecto donde existe una trayectoria acumulada importante es con relación al logro del ODS13: Acción por el Clima. En este campo la AED lidera la plataforma colaborativa Eco Eficiencia Empresarial que ha reunido a 135 organizaciones con la meta de aumentar la rentabilidad mientras reducen su impacto ambiental. Desde 2011 hasta el 2017 las empresas participantes han reducido su huella de carbono en 37.000 toneladas de CO₂, lo que ha implicado el ahorro de US\$19 millones por concepto de consumo de electricidad, gasolina, diésel y LPG. Dos organizaciones sirven de ejemplo en la realización de negocios exitosos con la sostenibilidad como eje. Florex, una PYME que ha participado en el Programa Bandera Azul Ecológica (PBAE) por 8 años consecutivos y está certificada como carbono neutral desde el 2013. Esta empresa ha aprovechado el enfoque de sostenibilidad para innovar y gestionar un modelo de negocio basado en la mejora continua. COOPESERVIDORES mantiene la certificación de carbono neutral desde el 2013. El mapeo y la auditoria de los procesos mejora el control lo que conlleva mejoras en la gestión de consumo y ahorro económico, disminución del gasto en electricidad, agua y papel.

El Marco Legal y Regulatorio para el funcionamiento de las OSCs en Costa Rica

427. La formulación de una Política Nacional de Responsabilidad Social (PNRS) 2017- 2030 por parte del gobierno puede dar un marco de desarrollo muy favorable para el trabajo con estas empresas. El objetivo principal es promover la RS entre las empresas y organizaciones públicas y privadas para que las buenas prácticas vayan aflorando y generalizándose, a la vez que se involucra y sensibiliza a la población sobre su importancia. La definición de responsabilidad social que acoge es la indicada en la

Norma ISO 26 000²⁵³. El modelo de gestión elegido para implementar esta política se materializó a través del Decreto Ejecutivo N° 40459-MEIC.

428. El decreto establece creación del Consejo Asesor de Responsabilidad Social (CARS), como órgano máximo para coordinar las acciones dirigidas a la implementación y seguimiento de la Política Nacional de Responsabilidad Social. El CARS tendrá una Secretaría Técnica de la Responsabilidad Social, ejercida por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio. El trabajo de la PNRS se estructuró en 7 ejes temáticos: (i) Promoción de la Responsabilidad Social como elemento transformador de organizaciones más sostenibles; (ii) Transparencia y buen gobierno en la base de todo sistema de gestión responsable; (iii) Articulación y participación social y lucha contra la pobreza; (iv) Gestión de las personas y fomento del empleo; (v) respeto al medio ambiente, mitigación y adaptación al cambio climático; (vi) Gestión integral de la cadena de valor: consumidores y proveedores y (vii) La Responsabilidad Social en las relaciones exteriores de Costa Rica

429. La política es el resultado de un proceso de consulta amplio y participativo y se encuentra ligada a varias iniciativas de carácter internacional. La PNRS se vinculó en lo fundamental con el Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018 y se realizaron consultas con organizaciones de la sociedad civil tales como; Comisión Interinstitucional de Responsabilidad Social, Entidades del sector público y empresas públicas, Pequeñas y medianas empresas, Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED), Consejo Consultivo Nacional de Responsabilidad Social (CCNRS), Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP), y también una consulta online estuvo a disposición pública entre el 3 y el 21 de diciembre de 2016 y contó con 152 respuestas de ciudadanos pertenecientes a las diferentes provincias del país y a diferentes grupos de interés (administraciones públicas, empresas públicas y privadas, organizaciones de la sociedad civil, académicos). Asimismo, se recibieron escritos detallados de parte de diversas organizaciones relevantes. La PNRS se encuentra ligada y hace suyas iniciativas de carácter internacional, algunas de las cuales se implementan y adaptaron para su aplicación en Costa Rica²⁵⁴ y especialmente con los ODS y la Agenda 2030.

430. Este nuevo marco de política podría favorecer el desarrollo de los nuevos instrumentos de “Inversión de Impacto” y la expansión del uso de los “Bonos de Inversión Social” y otros mecanismos mencionados en la sección anterior. El marco de esta política parece ser el más adecuado para facilitar un diálogo productivo para mejorar la calidad de la inversión que se realiza por parte del estado, estimular su financiamiento privado y la ejecución de servicios por parte de las organizaciones de la sociedad civil. En este contexto se podrían incubar un número importante de proyectos piloto de este tipo. Será necesario contar con una serie de experiencias puntuales como esta para poder avanzar en el desarrollo de un “ecosistema” que favorezca y acelere la realización de este tipo de inversiones.

431. Costa Rica debe seguir de cerca las nuevas tendencias en el mundo de la RS y procurar marcar un perfil propio en un continuo de acciones que pueden ser de mucho impacto para el país. En este campo, al igual que con lo que sucede con la inversión social y el trabajo de las OSCs mencionado en la sección anterior, se están produciendo cambios profundos y acelerados que se deberían seguir muy de cerca para incentivar su desarrollo en el país, y para posicionar a Costa Rica en los mercados internacionales. Entre estas nuevas tendencias cabe destacar:

- **Shared Value**²⁵⁵. Este concepto define una estrategia de gestión por la que las empresas buscan oportunidades de negocios en la resolución de los problemas sociales. Mientras que la filantropía y la RS se enfocaban en “devolver” a la sociedad o “minimizar el daño” que los negocios de la empresa causan, este concepto se enfoca en maximizar el valor competitivo que puede tener para la empresa

²⁵³ Define como; “responsabilidad de una organización ante los impactos que sus decisiones y actividades ocasionan en la sociedad y el medio ambiente, a través de un comportamiento transparente y ético que contribuya al desarrollo sostenible, la salud y el bienestar de la sociedad; tome en consideración las expectativas de sus partes interesadas; cumpla con la legislación aplicable y sea coherente con la normativa internacional de comportamiento y esté integrada en toda la organización y se lleve a la práctica en sus relaciones.”

²⁵⁴ Entre estas iniciativas se encuentran los principios rectores de Naciones Unidas sobre empresa y derechos humanos, directrices de la OCDE, norma guía ISO 26000 sobre Responsabilidad Social, la declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Earth Charter declaración, denominada “La Carta de la Tierra”.

²⁵⁵ El concepto de Shared Value fue acuñado por el Prof. Michael Porter de Harvard Business School y hoy en día es usado globalmente

la resolución de problemas sociales para atraer nuevos clientes y mercados, o para reducir costos o retener talentos. Cada vez más empresas están considerando aplicar este modelo de negocios y para eso deben ser capaces de trabajar con el apoyo del gobierno, las OSCs y otras partes interesadas, para tener la escala para crear un cambio real en los problemas sociales

- *Profit with Purpose*. Inspirados por conceptos como el de shared value, está emergiendo una nueva generación de empresarios que proponen un nuevo estilo de negocios: de distribución total de las utilidades y de empresas que además asumen un compromiso de largo plazo para priorizar, actuar y reportar sobre su impacto social y ambiental. Una encuesta de Deloitte de 2013 sobre el comportamiento de los “millennials” mostró que más de la mitad de esta generación quiere trabajar para empresas con prácticas éticas y de negocios bien definidas. Este es un continuo de empresas que está en franca expansión en las economías más desarrolladas (Alemania, Estados Unidos, Italia, Francia y Reino Unido) y su mercado de crecimiento esperado es muy amplio.²⁵⁶

Próximos Pasos: Áreas que necesitan de mayor atención

432. El liderazgo global de Costa Rica en la mitigación de los efectos del cambio climático ofrece un gran oportunidad para realizar un salto cualitativo y modernizar la visión predominante de la RS. El cambio climático ofrece a la vez riesgos y oportunidades para las empresas. Los objetivos del Plan Nacional de Descarbonización le ofrecen a la empresa costarricense la oportunidad de hacer un salto significativo y modernizar los planteos actuales de RS.

433. En este sentido, el país ofrece un marco muy favorable, comprado incluso con otras economías desarrolladas. Por ejemplo: ante la decisión del gobierno de Estados Unidos de abandonar los acuerdos de París de 2015, los líderes de las mayores empresas de ese país²⁵⁷ ratificaron su vocación de apoyar estos acuerdos y tomaron la decisión de avanzar en forma independiente y contraria a las orientaciones de su gobierno. En el mundo, muchas empresas se están comprometiendo de diversos modos a tomar medidas para mantenerse a la vanguardia de los riesgos materiales del cambio climático y aprovechar las oportunidades emergentes con bajas emisiones de carbono. Entre las “respuestas empresariales” más comunes se incluyen las siguientes acciones:

- *Carbon Pricing*. Un número cada vez mayor de empresas están adoptando alguna de las diversas modalidades de usar precios internos de carbono (carbón fees, shadow pricing o implicit carbón Price) para auto penalizar en sus cuentas internas el efecto de la huella de carbono de sus inversiones. Eso progresivamente va generando cambios en la toma estratégica de decisiones y permite analizar el costo-beneficio de ciertas inversiones con otra perspectiva. El número de compañías que incorporan un precio interno del carbono en sus estrategias comerciales ha crecido de 150 compañías globales en 2014 a más de 600 compañías en 2017²⁵⁸
- *Science-Based Emission Reduction Targets*. Los objetivos adoptados por las empresas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) se consideran “basados en la ciencia” si están en línea con lo que la última ciencia del clima dice que es necesario para cumplir los objetivos del Acuerdo de París. La adopción de estos objetivos brindan a las empresas un camino claramente definido para un crecimiento a prueba de futuro al especificar cuánto y qué tan rápido necesitan reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero. A nivel global, 826 compañías toman medidas climáticas basadas en la ciencia y 340 han aprobado objetivos basados en la ciencia²⁵⁹.
- *Descarbonizar el Consumo de Energía*. A la fecha, unas 226 empresas líderes a nivel mundial ya se han unido a la iniciativa corporativa RE100 y se han comprometido a aumentar la demanda corporativa y a su vez el suministro de energía renovable y evolucionar hacia un esquema “100% renovable” Existen otros grupos de liderazgo empresarial como “The Climate Group” que están

²⁵⁶ Por más de esto ver Profit-With-Purpose Business, Subject Paper for the G8 Social Impact Investment Taskforce, G8, September 2014

²⁵⁷ Entre otros, Tim Cook (CEO de Apple), Bill Ford, (Chairman de Ford Motor Co.), Bob Iger, Chairman and CEO, The Walt Disney Company, Elon Musk (TESLA), David MacLennan, Chief Executive de Cargill, Jeff Immelt, Chairman & CEO de General Electric Lloyd Blankfein, chief executive de Goldman Sachs Nick Akins, CEO, American Electric Power y Mark Zuckerberg, CEO de Facebook

²⁵⁸ Ver CDP (2015) Putting a price on risk: Carbon pricing in the corporate world e información reciente publicada en su website

²⁵⁹ Por más información ver <https://sciencebasedtargets.org>

marcando un camino claro en este sentido²⁶⁰. Una parte importante de este trabajo es la comunicación de casos concretos de empresas en diferentes sectores, analizando el caso de negocios para las energías renovables. También se provee información a empresas de servicios públicos y operadores de mercado para ayudar a eliminar las barreras del mercado para el abastecimiento corporativo de electricidad renovable

434. La experiencia acumulada en el campo de la Responsabilidad Social es un activo que tiene el país y que podría aprovechar para atraer un nuevo tipo de inversiones extranjeras. La experiencia acumulada en el área de RS podría ser un catalizador muy importante si el país asumiera como orientación estratégica las metas del Plan Nacional de Descarbonización. Como se mencionó en la sección 5.4.3 Inversión Extranjera Directa, existe un nicho de inversores interesados en el crecimiento sustentable que pueden ofrecer una oferta interesante para el crecimiento económico de Costa Rica y más diversidad en la economía. La experiencia acumulada para el trabajo con los ODS es otro elemento que el país podría utilizar para posicionarse y atraer un tipo de inversión extranjera muy diferenciada como las que se plantean estos dos grandes grupos de empresas:

- **Business Call to Action.** Lanzado en las Naciones Unidas en 2008, es una iniciativa de donantes que pide a las empresas que se comprometan con los ODS e integren el valor social corporativo en su negocio principal. En todo el mundo, casi 200 empresas de 67 países respondieron a esta convocatoria y ya se han comprometido a adoptar modelos empresariales inclusivos para proporcionar oportunidades de ingresos sostenibles, así como bienes y servicios más asequibles para las personas en la base de la pirámide. Su objetivo es mejorar la vida y los medios de vida de millones a través de negocios comercialmente viables que involucran a personas de bajos ingresos como consumidores, productores, proveedores, distribuidores de bienes y servicios y empleados. Se estima que para 2030 estos compromisos agregados darán como resultado un mayor acceso a los servicios financieros para 83 millones de personas, un acceso mejorado a la energía para 99 millones de personas y un mejor acceso a los servicios de salud para más de 668 millones de personas y una capacidad de 495 millones de toneladas reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, junto con muchos otros impactos positivos.²⁶¹
- **Global Impact Investment Network.** Esta iniciativa agrupa a la comunidad inversora para explorar las nuevas formas de adaptar sus estrategias de inversión para contribuir al esfuerzo global de los ODS. Las inversiones de impacto se realizan con la intención de generar un impacto social y ambiental positivo junto con un rendimiento económico. Un número creciente de inversionistas ya está aprovechando activamente los objetivos de los ODS como marco para sus inversiones. Para estas compañías, la alineación con los ODS no se considera como una salida dramática de sus actividades actuales. De hecho, han encontrado que están revitalizando, ya que los ODS ofrecen un punto de entrada directo y atractivo para atraer a más empresas a comenzar a construir carteras de inversión de impacto. Hay grandes expectativas sobre el potencial económico futuro de la inversión de impacto del sector privado.²⁶²

435. Como llamado de atención, también es importante incorporar una perspectiva que equilibre la sinceridad de los objetivos de RS con la realidad fiscal de las empresas en Costa Rica. Cuando se revisan los logros de las empresas reportados por las organizaciones que promueven la Responsabilidad Social, es imposible no recordar también los resultados de la realidad costarricense presentados en otras secciones de este informe. Por ejemplo, en la Sección 4.3.1: Ingresos Tributarios se muestra que más del 27% de las empresas grandes no paga el impuesto a la renta y que el MdH calcula que la evasión y elusión de impuestos puede llegar a representar el 8,22% del PIB. Otro resultado es el analizado en la

²⁶⁰ Por más información visitar <http://there100.org> y <https://www.theclimategroup.org>

²⁶¹ El Business Call to Action es una alianza multilateral entre los principales gobiernos donantes, incluido el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA), el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de Finlandia y el PNUD en colaboración con importantes instituciones mundiales, como el Global Compact de las Naciones Unidas. Para más información sobre esto vea: www.businesscalltoaction.org

²⁶² Por más de esto ver: "Achieving The Sustainable Development Goals: The Role Of Impact Investing" The Global Impact Investing Network (GIIN), 2017

sección 4.3.5 Flujos Ilícitos, donde se estima que la defraudación al estado por la facturación fraudulenta en el comercio exterior podría generar pérdidas de recaudación, que van desde los USD 452 millones hasta los USD 1,355 millones anuales, equivalentes al 0.91% y 2.72% del PIB o al 6.85% y el 20.56% de los ingresos tributarios totales del Estado.

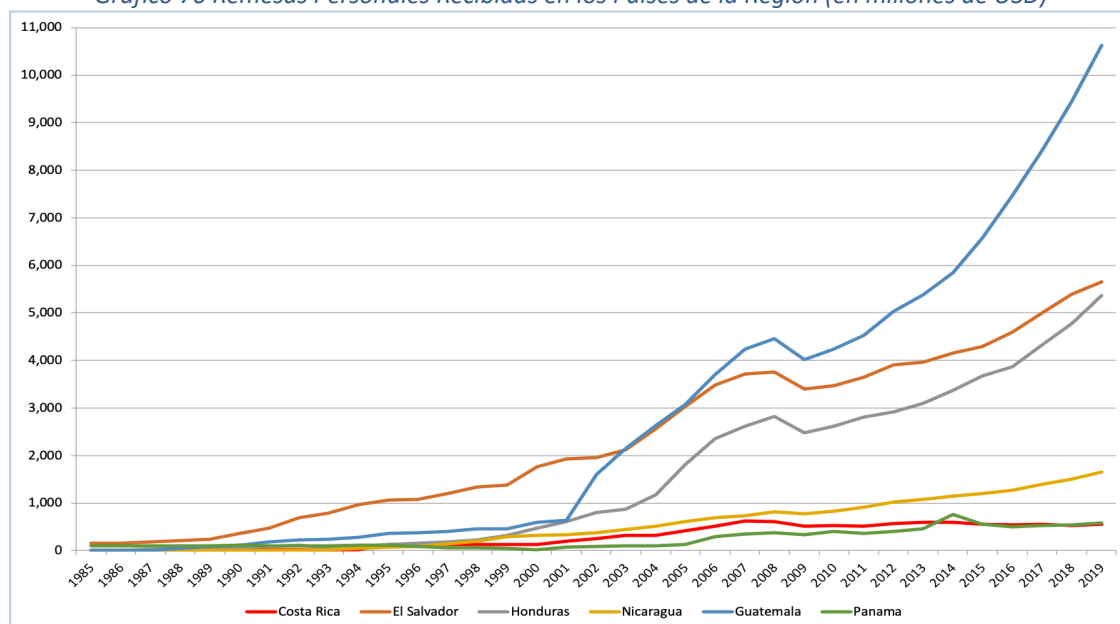
436. Para orientar el trabajo futuro del estado en todas estas áreas de gran potencial, se debería llegar primero al consenso de que la principal responsabilidad social de la empresa es la de pagar sus impuestos. Esto que parece ser bastante obvio, tal vez sea conveniente que figure como un programa de trabajo que debería estar en el tope de la agenda de “*Transparencia y buen gobierno en la base de todo sistema de gestión responsable*” de la implementación de la Política Nacional de Responsabilidad Social (PNRS) 2017- 2030.

437. Curiosamente, la aversión al pago de tributos por parte de las empresas que promueven la RS, no es un comportamiento estrictamente costarricense sino que parece ser típico de la realidad de estas empresas. Un artículo reciente publicado por la revista The Economist plantea la existencia de una relación entre estas empresas y la voluntad de evadir o minimizar el pago de impuestos y muestra evidencia de estudios que se realizaron para explicar las principales razones de este comportamiento²⁶³.

5.4.8 Las Remesas Familiares

438. Con respecto a otros países de la región, Costa Rica no es considerado como uno de los países donde las remesas que llegan del exterior tiene una incidencia económica relevante. El Gráfico 76 muestra la evolución histórica de las remesas entrantes a los países de la región en millones de USD. Los valores comparativos del Grafico 77 muestran que entre 2006 y 2016, en Costa Rica, estos flujos apenas representaron un valor promedio de 1.49% del PIB, lo que es mucho menor comparado con los de Nicaragua (8.77%), Guatemala (10.51%), Honduras (16.18%) y El Salvador (16.77%) en el mismo período. Mientras que los demás países experimentaron una gran expansión de las remesas a partir de año 2000, los datos de Costa Rica, se mantienen relativamente constantes durante este período, constatándose solamente un lapso que va de 2005 al 2007 donde los valores superaron el 2% del PIB.

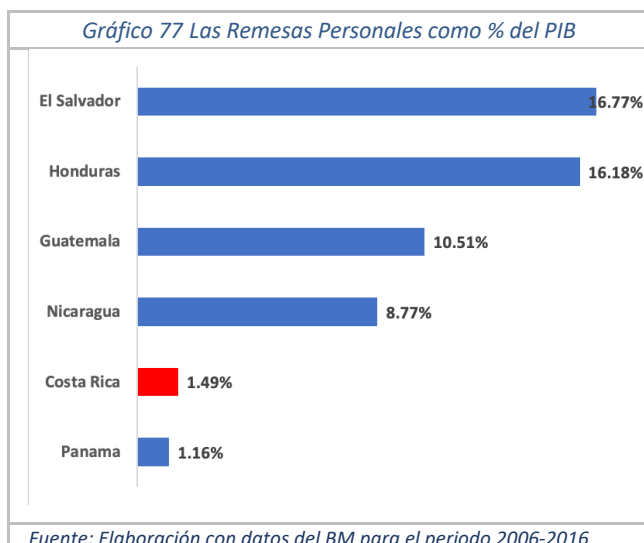
Gráfico 76 Remesas Personales Recibidas en los Países de la Región (en millones de USD)



Fuente: Base de Datos del Banco Mundial

²⁶³ “Social saints, fiscal fiends: Opinions vary on whether firms can be ‘socially responsible’ while avoiding taxes” The Economist, Edición del 2 de Enero, 2016

Gráfico 77 Las Remesas Personales como % del PIB

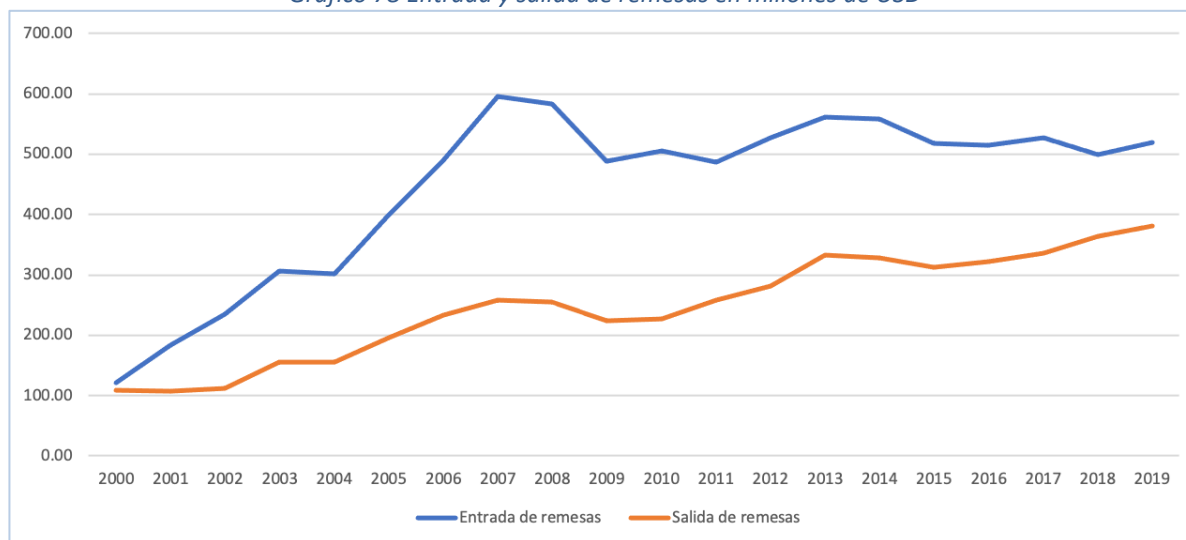


Fuente: Elaboración con datos del BM para el periodo 2006-2016

439. Sin embargo, el volumen de recursos que ingresa es, en términos absolutos, muy significativo. Los datos del Gráfico 78 muestran la evolución histórica de los flujos de remesas entrantes y salientes de Costa Rica. Puede comprobarse que desde el año 2006 las remesas entrantes a Costa Rica se estabilizan en valores cercanos a los USD 500M anuales. Su valor promedio para el periodo 2006-2016 fue de USD 559M anuales (o 1.49% del PIB)²⁶⁴. En términos comparativos, este flujo de financiamiento es del mismo orden de magnitud que lo que recibieron los gobiernos locales en el mismo periodo, que promedió los

USD 443M por año (o el 1.04% del PIB) y quintuplica al volumen de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) que llegó al país en el mismo período, (en promedio de USD 92.14M anuales o el 0.27% del PIB). Sin embargo, el país no parece tener grandes expectativas sobre el impacto de las remesas, ni se han generado políticas o medidas al respecto. Esto no se compara con las expectativas sobre la inversión en los gobiernos locales o sobre la AOD, ni con el nivel de esfuerzo invertido por el gobierno para mejorar su gestión. Parece razonable plantear que sería conveniente colocar también a estos flujos en el “panel de control” del gobierno y trabajar para incentivar su crecimiento y obtener más impactos de desarrollo.

Gráfico 78 Entrada y salida de remesas en millones de USD



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR

440. Costa Rica también es un origen para los flujos de salida de remesas. Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2013, la cantidad de extranjeros en Costa Rica representan el 8% de la población. Esta característica genera un flujo importante de remesas de esta población hacia sus países de origen, principalmente Nicaragua y Colombia. Sin embargo, estos flujos no son de mayor interés para esta evaluación.

441. El gobierno dispone de poca información y de trabajos analíticos limitados para analizar el posible impacto de las remesas que entran al país. El Banco Central de Costa Rica (BCCR) realiza desde el año 2000 una encuesta trimestral a las empresas remeseras con el objetivo de medir la entrada y salida de remesas canalizadas únicamente por medios formales. Para complementar esta información,

²⁶⁴ Estos valores fueron calculados con los datos de la base del Banco Mundial. Las cifras del BM y las del BCCR difieren levemente ya que estas últimas son ligeramente menores.

se realizan además estudios de investigación con encuestas a las poblaciones migrantes. Este trabajo se realiza por iniciativa de la División Económica del BCCR²⁶⁵ en colaboración con el MREC. Estos estudios permiten estimar los valores de las remesas enviadas y recibidas tanto por medios formales como informales, así como aproximar las remesas en especie. Pero el alcance de estos estudios es muy limitado. El BCCR prepara un formulario de encuesta y el MREC exhorta a los consulados a que se los envíen a extranjeros que visitan sus oficinas o que están en sus bases de datos. Para la última investigación se solicitó colaboración a 56 consulados pero solamente 10 consulados respondieron.

Cuadro 26 Financiamiento de las Remesas en 2014

| Destino | Total Recibido (USD m) |
|-----------------------------|------------------------|
| Alimentación | 145,211 |
| Pago de deudas | 122,871 |
| Compra de otros bienes | 55,851 |
| Compra de vivienda | 33,510 |
| Ahorros en el país | 27,925 |
| Pago de gastos de educación | 16,755 |
| Negocios en el país | 16,755 |
| Otros destinos | 139,626 |
| Total | 558,505 |

Fuente: Elaboración propia con datos del VCR

442. La diáspora costarricense realiza inversiones importantes que se podrían incentivar para generar actividades de alto impacto para el desarrollo económico del país. Una población migrante de alrededor de 300,000 personas, de los que el 60% vive en uno de los mercados más atractivos del mundo y con niveles de ingresos medio altos es un activo que el país tiene y que puede explotar mejor. Los datos del Cuadro 26 muestran los valores de la distribución del uso de las remesas de 2014 antes mencionados pero en

millones de USD. Se destaca, por ejemplo, el componente de inversión que tienen estos flujos ya que USD 89M se destinan para la compra de vivienda (propia o de otras viviendas), USD 16,75 millones para financiar negocios en el país y otro tanto para financiar la educación de costarricenses.

443. El tamaño de la diáspora costarricense y su posición económica en los países de destino define un capital humano con un potencial muy importante que el país podría considerar explotar. Los datos presentados a continuación carecen de valor estadístico y deben ser tomados solamente como indicativos del potencial de este capital humano en el exterior. Pero describen aspectos muy interesantes como para pensar en que se podría obtener más impacto de desarrollo con este capital. Según los datos del BCCR la cifra de costarricenses en el exterior puede oscilar entre los 120.000 y 350.000 individuos, lo que representa entre el 2.5% y el 7.2% de la población total del país. Aproximadamente el 60% de ellos residen en Estados Unidos y según estos datos, existen algunos aspectos de esta población migrante que merecen ser destacados:

- **Nivel Educativo.** La población costarricense migrante es de calificación media-alta. El 29% de los residentes en USA tienen secundaria completa, el 20% cursó estudios universitarios y el 22% tienen universidad completa. Este último porcentaje asciende al 80% de los costarricenses que emigra hacia otros destinos.
- **Motivos para la Migración.** El principal motivo para los migrantes a los Estados Unidos es la falta de trabajo (33%), mientras que un 13% lo hace por la inestabilidad económica y política del país y un porcentaje similar lo hace por motivos de estudio, también el 9% emigra por negocios y el 14% porque tienen vínculos familiares. La mayor parte de migrantes hacia otros destinos lo hace por estudios (38%), por razones de negocios (10%) o porque tiene vínculos familiares (16%).
- **Nivel Socioeconómico.** La gran mayoría de los migrantes costarricenses (42%) desempeña trabajos calificados y se dedica a labores profesionales, mientras que solamente el 10% trabaja en actividades relacionadas con la construcción, mientras que son muy pocos los que trabajan en actividades relacionadas con limpieza (7%) o servicio doméstico (2%) y ninguno en agricultura.
- **Envío de Remesas.** Un porcentaje relativamente elevado de los migrantes (56%) envía remesas en forma regular. Estos valores se reducen con el tiempo de estadía fuera del país y la comparación con

²⁶⁵ Las investigaciones anteriores se han ejecutado en los años 2003, 2005, 2008, 2010 y 2012; y han estado a cargo de la División Económica del Banco Central de Costa Rica (DEC-BCCR) específicamente del Área de Encuestas Económica (AEE) del Departamento Gestión de Información Económica (DGIE). El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, remite a los diferentes consulados costarricenses una solicitud para distribuir el formulario de la encuesta a extranjeros que visitan sus oficinas o que están en sus bases de datos.

las mediciones anteriores indica que la proporción de migrantes que envía remesas tiene una tendencia a la baja con el tiempo. En 2003 el 66% de los migrantes enviaba remesas mientras que en 2014 lo hacía apenas el 44%. Un 49% del total de los migrantes a Estados Unidos envían remesas (promedio de USD 446 por mes), mientras que solamente un 38% de los costarricenses que emigran a otros destinos envían remesas, pero de mayor valor (USD 513 promedio)

- *Destino de las Remesas.* Una parte muy reducida de las remesas que envían los migrantes costarricenses se destina a alimentación (26%), mientras que el 22% se usa para el pago de deudas y el 10% a educación. Un dato muy significativo es que el 3% destina sus remesas para financiar negocios y un 5% para sus ahorros en el país, el 6% de las remesas se usan para financiar la construcción o compra de vivienda y un 10% para la compra de otros bienes.

Próximos Pasos: Áreas que necesitan de mayor atención

444. La experiencia de las EFD en otros países destaca los beneficios que se podrían obtener si se adoptara un enfoque integral de políticas para aprovechar los de las remesas en el desarrollo. Las EFD realizadas en países donde las remesas representan un componente considerable del PIB nacional (como Bangladesh, Filipinas, Fiji y Nepal) registraron estrategias y medidas que pueden servir de referencia para analizar la posibilidad de adoptar políticas más integrales. Estas EFD mostraron que con un enfoque estratégico y holístico se puede crear un círculo virtuoso de políticas diseñado para abordar las siguientes situaciones:

- *Coordinación Estratégica.* Una institución gubernamental de referencia debe recibir el mandato de proporcionar el liderazgo necesario para coordinar la integración estratégica de las políticas que ya existen a nivel nacional y sub-nacional y la coordinación de las intervenciones. La perspectiva más conveniente para este tipo de políticas es un enfoque donde el país asume la realidad de la existencia de una economía transnacional y aprende a trabajar con las diásporas (legales o ilegales, temporales o permanentes) para generar oportunidades que beneficien el desarrollo del país.
- *Medidas para vincular a la población migrante.* Se puede ofrecer a los migrantes la posibilidad de estar formalmente registrados y más directamente en contacto con el país, ofreciendo beneficios como: (i) acuerdos bilaterales para la protección de los derechos básicos de la población migrante en los países de destino; (ii) la posibilidad de realizar aportes remotos a la seguridad social que les permita financiar su retiro en Costa Rica, (iii) permitir la tenencia de cuentas bancarias desde el extranjero e incentivar la posibilidad de que ahorren o inviertan comprando bonos (verdes o sociales) nacionales; (iv) promover la generación de espacios (reales o virtuales) para que se pueden conectar con las empresas nacionales y ampliar las oportunidades de trabajo de estas familias en tareas como la promoción de inversiones, del turismo o la venta de productos de empresas exportadoras de Costa Rica en sus países de destino.
- *Medidas para apoyar a las familias de los migrantes que están en el país.* Se pueden diseñar medidas para: (i) apoyar la inclusión financiera de las familias de más bajos recursos, (ii) mejorar la educación financiera de esas familias para mejorar el destino que dan a esos recursos; (iii) incentivar el acceso a créditos para la vivienda y/o la inversión productiva de PYMEs de las familias “colateralizando” los ingresos por remesas. Estas intervenciones pueden resultar en el aumento de la propiedad de las casas, las granjas o de pequeñas y microempresas por parte de las familias de escasos recursos económicos y rurales y un impacto sostenible en la reducción de la pobreza. Además se podrían generar beneficios significativos integrando estas acciones con los programas ya financiados por OSCs nacionales e internacionales en el área de desarrollo rural o comunitario.
- *Incentivos para la población migrante que regresa.* Medidas como: (i) disposiciones que faciliten el regreso y la importación sin impuestos de los bienes y enseres personales adquiridos en el extranjero; (ii) sistemas de reconocimiento de competencias formales adquiridas en los principales países de destino para garantizar una mejor reinserción en los mercados nacionales de trabajo; (iii) promover la generación de espacios (reales o virtuales) para que se pueden conectar con empresas nacionales que estarían interesadas en contratar personal calificado en el extranjero; (iv) incentivos y acceso al crédito para que puedan realizar inversiones productivas en el país

445. Estas iniciativas podrían estar mejor posicionadas en el mapa de las políticas del país. Actualmente, el único marco de referencia es el Plan Nacional de Integración para Costa Rica 2018-2022, que sin embargo analiza esta situación desde una perspectiva muy particular. Se propone un tratamiento conjunto de la situación de la población inmigrante en el país (mayoritariamente de Nicaragüenses y Colombianos) con las de la diáspora. Esto también ocurre en los estudios que realiza el BCCR, que intentan establecer comparaciones comportamentales entre dos poblaciones que son completamente disímiles y que tienen objetivos de políticas muy diferentes. El marco de las políticas que se propone analizar se orienta a maximizar los efectos sociales y económicos que Costa Rica podría obtener con una mejor integración de la diáspora costarricense con la economía nacional. Las medidas pensadas para una “encomia de la diáspora” podrían tener impacto significativo en algunos los flujos de financiamiento analizados en esta evaluación, por ejemplo en las Secciones 5.4.5 y 5.4.6.

Capítulo 6. Oportunidades para adoptar una visión estratégica e integrada del financiamiento para el desarrollo

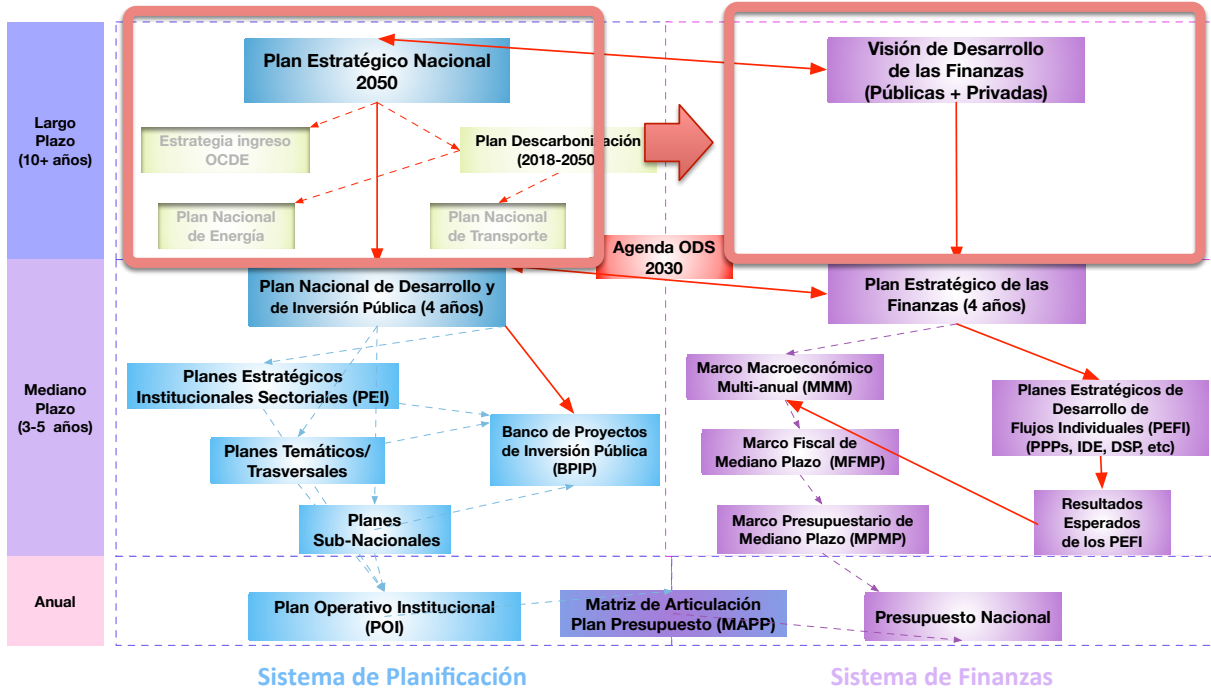
446. Costa Rica está en una encrucijada que puede marcar un punto de inflexión en su camino de desarrollo. Por una parte, la situación coyuntural es complicada debido a una realidad económica y política delicada y un marco externo ligeramente más desfavorable que antes. Pero además, el país cuenta con grandes posibilidades de dar un salto cualitativo hacia un futuro que puede ser determinante para su desarrollo. El análisis realizado permitió identificar algunas oportunidades que deberían ser consideradas para definir el futuro de las finanzas para el desarrollo en Costa Rica.

447. La agenda que se surge de posibles acciones de la evaluación muestra que hay un amplio rango de oportunidades de intervención que el gobierno deberá priorizar. Aunque el foco de esta evaluación está en la visión estratégica y de largo plazo del financiamiento, en esta evaluación también se aportan soluciones para implementar en el corto plazo. Las áreas de acción identificados en los distintos capítulos de este informe generan una agenda bastante extensa y su priorización no es sencilla. Las acciones resumidas en los Cuadros 27 y 28 al final de este capítulo resumen las principales líneas de trabajo que se podrían seguir para desarrollar los flujos individuales estudiados y para mejorar la gestión estratégica de todos ellos. El gobierno deberá analizarlas y priorizar entre todas ellas las que crea más adecuadas u oportunas.

448. Las soluciones propuestas por esta evaluación muestran también un camino para iniciar un cambio del paradigma tradicional del financiamiento para el desarrollo de Costa Rica. El modelo que permitió financiar el desarrollo del país hasta ahora -donde el financiamiento público tenía el papel preponderante- no será suficiente para viabilizar los ambiciosos objetivos que el país se puede proponer alcanzar en el mediano y largo plazo. Esta evaluación presenta propuestas para que el gobierno pueda comenzar a adoptar una visión integrada y comience a aplicar nuevos enfoques para conseguir el desarrollo estratégico de los flujos de financiamiento públicos y privados ya sean domésticos o externos y su alineamiento con las prioridades nacionales.

449. Este nuevo enfoque de financiamiento integrado va a ser necesario para que CR pueda conseguir los objetivos de mediano y largo plazo y acelerar los ODS. Uno de los instrumentos clave que el gobierno necesita desarrollar es una estrategia o plan de desarrollo nacional, que integre las prioridades de desarrollo con un horizonte de largo plazo pero que sea operativamente accesible (un plan a 10 o 15 años). Ese plan es solamente un primer paso. Para que se implementen con éxito, la estrategia de desarrollo debe identificar los recursos necesarios para poder implementarla. Se puede así definir una estrategia para movilizar esos recursos utilizando toda la gama de posibilidades que se analizan en esta evaluación. Para movilizar todos los recursos que podrían estar disponibles, el gobierno debe gestionar las políticas que gobiernan a los flujos de financiamiento y coordinar estratégicamente las acciones necesarias para acelerar su desarrollo y alinearlos con las prioridades.

Gráfico 79 un Sistema Integrado de Planificación y Financiamiento y sus Principales Instrumentos



450. La planificación de largo plazo debe tener un horizonte operativo para poder fijar metas de financiamiento. Actualmente, MIDEPLAN está trabajando en la elaboración de una Visión Estratégica Nacional que se propone unificar los esfuerzos existentes con un horizonte a 2050. Si bien este es un aporte positivo, las metas a tan largo plazo no son operativamente relevantes. Sería necesario definir además, en forma también unívoca, lo que el país pretende conseguir en un plazo menor. Para hacer operativa la Visión Estratégica a 2050, sería conveniente la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo a más corto plazo. Una opción podría ser la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo para 2030, lo que proporcionaría las siguientes ventajas:

- **Ambición de los Objetivos Globales.** El PNDIP 2019-2022 propone indicadores relacionados con los ODS, establece la vinculación entre algunos objetivos y los ODS y aclara cuando las acciones se realizan “en el marco de” los mismos. Sin embargo, este tipo de planificación limita considerablemente el nivel de ambición del país con respecto a las metas globales, que en una gran cantidad de casos, son muy poco ambiciosas para un país como Costa Rica.
- **Concertación Global.** El alineamiento de planes individuales de mediano plazo con los ODS no refleja un compromiso real del país para conseguir las metas globales, ya que se libera a la iniciativa de los futuros gobiernos la posibilidad querer alcanzarlas o no. Eso limita la credibilidad y el liderazgo que tendrá Costa Rica en la conversación global sobre el desarrollo sostenible y sus posibilidades de generar apoyos de AOD, de cooperación sur-sur y especialmente de los agentes privados de financiamiento que están orientados a conseguir impacto.
- **Sincronización con la Iniciativas de las Fuentes de Financiamiento** El resto del mundo está trabajando con mucha energía para intentar lograr estas metas y Costa Rica voluntariamente se desfasa de toda esta actividad. Por ejemplo, las metas intermedias del PNdD (para 2035), desalinean lo que propone el país con las metas globales que son para 2030. Esto dificulta significativamente la interacción con los inversores de impacto y otros agentes públicos y privados de financiamiento internacional que en la mayoría de los casos, deben reportar sobre los resultados de sus inversiones con respecto a los objetivos para 2030
- **Sincronización de la Planificación Nacional de Mediano Plazo.** Un Plan a 2030 también facilitaría el encadenamiento de la planificación de los próximos PNDIP ya que para conseguir esas metas se necesitaría exactamente de dos planes más (el PNDIP 2023-2026 y el PNDIP 2027-2030). Sin embargo las metas a 2035 están desfasadas de la planificación nacional de mediano plazo, ya que quedan a mitad de camino entre lo que consiga el PNDIP 2031-2034 y el siguiente (2034-2037).

451. Cualquiera sea la orientación, se puede mejorar mucho formulando un único Plan Estratégico Nacional (PEN) de largo plazo que refleje todos los objetivos nacionales de largo y mediano plazo que se consideren prioritarios y que cuente con amplio apoyo político²⁶⁶. El PEN permitiría eliminar la multiplicidad de planes existentes y agregar coherencia a la acción del estado. Además, sería el punto de partida que se necesita para desarrollar las estrategias de largo plazo para asegurar la movilización del financiamiento (público y privado) que será necesario para permitir su implementación.

452. El PEN debe proponer metas realistas y realizables pero no necesariamente limitadas por la proyección del techo presupuestal. La definición de las metas de este plan debería ser realizada con la misma libertad con la que Costa Rica definió su Plan Nacional de Descarbonización. Es decir: que no se limiten las metas que se quieren obtener por la proyección de las tendencias económicas y presupuestales del pasado en el futuro. Varios estudios de las UN coinciden en afirmar que, proyectando las tendencias actuales hacia el futuro, el mundo perderá los ODS por un amplio margen y, que por lo tanto, un enfoque de "más de lo mismo" no funcionará. Es por lo tanto necesario plantear metas realistas pero ambiciosas que obliguen a pensar en disrupciones y cambios ambiciosos pero realizables para financiarlas en ese lapso de tiempo.

453. Se puede luego introducir un nuevo marco estratégico y diseñar las herramientas para movilizar el financiamiento de estos planes. Si el país define en forma unívoca sus metas de largo plazo, será posible analizar la factibilidad general de estas metas y poner en marcha los procesos para asegurar su financiamiento. Esto se debería manifestar en un documento de planificación de largo plazo de las finanzas para el desarrollo que hoy tampoco existe en el país. El cambio que se propone es más que nada cultural, ya que plantea diseñar nuevas estructuras de financiamiento, más complejas que las actuales. Estas innovaciones demandarán una combinación diferente de recursos casi siempre existentes, tomando en cuenta el posible uso del financiamiento privado. Esta nueva lógica que se propone es complementaria y no sustitutiva a las de forecasting que se usan actualmente y que se hacen proyectando los datos económicos y los modelos del pasado hacia el futuro, entre ellos el espacio presupuestario y otras variable clave de la economía.

454. Es conveniente introducir una nueva lógica en la forma en la que se proyectan los objetivos de largo plazo y se asegura su factibilidad. Este nuevo enfoque propone una forma alternativa para la formulación del PEN: (i) se toman como punto de partida los objetivos de largo plazo que el país quiere alcanzar sin considerar las limitaciones para su financiamiento, (ii) se realiza una estimación general de los costos de los objetivos y de las posibles fuentes (públicas y privadas) para financiarlos, (iii) se puede realizar la "ingeniería inversa" de las estructuras de financiamiento señaladas y de su necesidad de desarrollo para alcanzar los volúmenes de los flujos públicos y privados necesarios, (iv) se de-construye el proceso de desarrollo de estos flujos para llegar hasta los niveles deseados (lo que usualmente requiere reformas en las políticas que los gobiernan y en sus modelos de gestión) y se planifican sus principales hitos hacia atrás en el tiempo, (v) si se llegara a la conclusión que esos cambios no son técnica o políticamente posibles en el lapso disponible, se debe re-analizar el objetivo, limitando su alcance (o incluso eliminándolo) hasta llegar a una solución realizable.

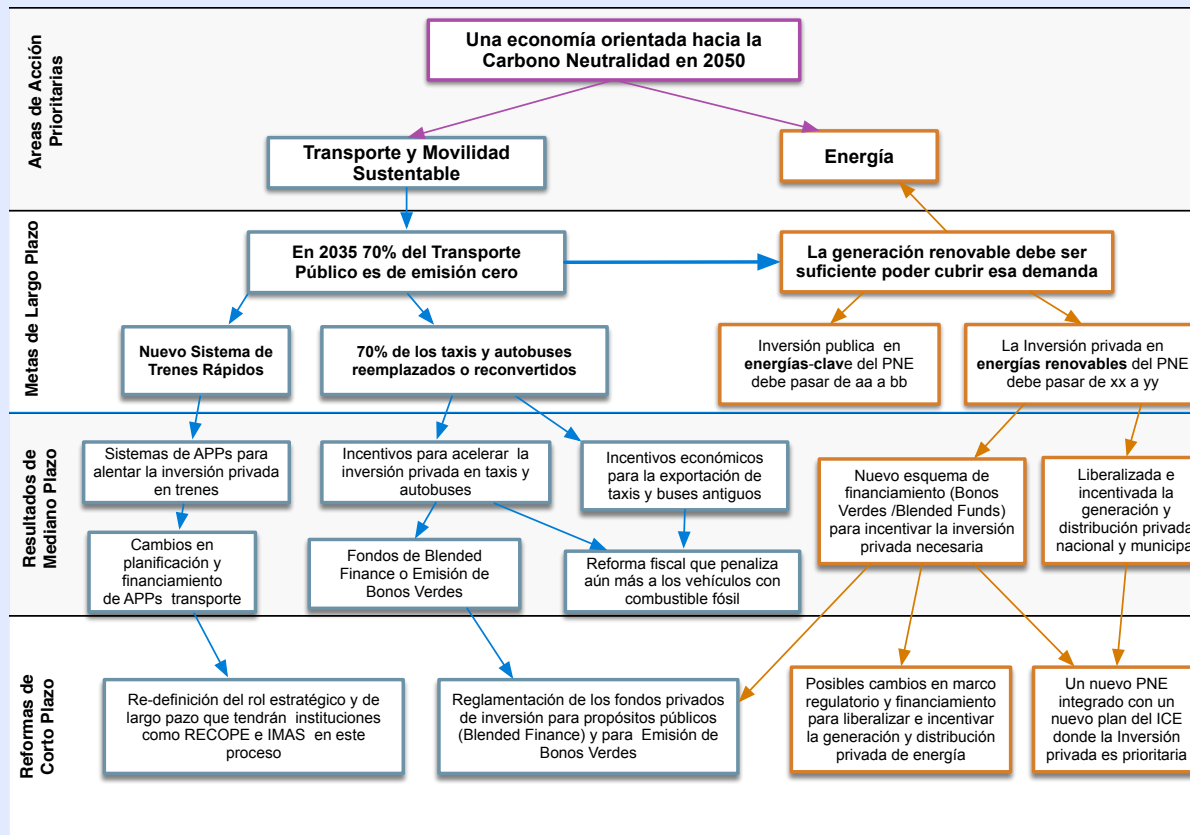
455. Esto definiría a su vez, la necesidad de realizar una planificación del financiamiento de largo plazo para desarrollar los flujos de financiamiento que serán necesarios para viabilizar los objetivos. Cuando se consiguen identificar los objetivos para los flujos de financiamiento, es posible analizar el trabajo que sería necesario realizar para desarrollarlos, y fijar las metas específicas para realizar las reformas que sean necesarias para que esto ocurra. Esto define un tipo de planificación estratégica de las finanzas que hasta ahora no se realiza en Costa Rica. También se debe definir quien, dentro del estado debe asumir la responsabilidad de ejecutar esta planificación, que debe tener el mismo nivel de prioridad que los objetivos que se pretenden alcanzar. Este concepto de planificación estratégica del financiamiento de mediano y largo plazo y la introducción de nuevos instrumentos para facilitar su implementación es una de las mayores innovaciones que propone esta evaluación.

²⁶⁶ Nótese que la existencia del PEN ya fue postulada por el Gobierno como necesaria en el *Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica*. Simplemente que este instrumento nunca fue formulado

Recuadro 12 Ejemplo de la aplicación de la lógica propuesta para financiar las metas de desarrollo sostenible

Este ejemplo muestra el tipo de razonamientos que se deberían introducir al aplicar la “ingeniería inversa” (back-casting) a la planificación del financiamiento. Este ejemplo muestra la cadena lógica de decisiones (muy simplificada) que aparece tomando como punto de partida una de las metas del Plan de Descarbonización 2018-2050 “en 2030 el 70% del transporte público será de emisión cero”.

Si se intentara financiar esta meta proyectando hacia el futuro las formas históricas de intervención y el techo presupuestal del financiamiento público -incluso usando los fondos concesionales de Cambio Climático a los que CR tiene acceso- la respuesta sería bastante simple: no hay espacio fiscal para el endeudamiento que requeriría este tipo de inversión. Por lo tanto, el objetivo se debería eliminar del plan. Sin embargo, el país podría intentar de-construir una solución alternativa para financiar esta meta, con una combinación de soluciones de financiamiento como las que se indican el diagrama. Se puede apreciar que para conseguir estas soluciones será necesario integrar planes, acciones y reformas de una forma diferente a la que se hace hasta ahora, como por ejemplo:



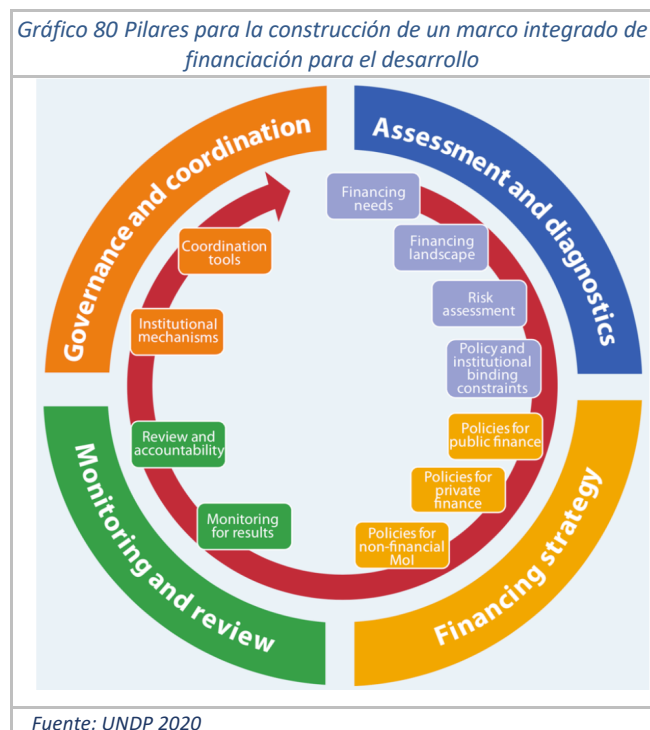
- **Nuevas fuentes de financiamiento.** Una parte importante de la inversión que se debe realizar es privada (generación y distribución de energía) y a nivel micro (nuevos buses y taxis). Por su alto impacto ambiental y de carbono, para financiarla se pueden establecer mecanismos privados (Fondos o Bonos) que podrían atraer financiamiento privado de gran escala (especialmente inversores de impacto) y conseguir tasas de interés bajas.
- **Uso del financiamiento público.** Se puede incentivar el establecimiento de Blended Funds y otros mecanismos privados usando el poco financiamiento público disponible (nacional y de ADO) para reducir el riesgo de la inversión privada que se debe apalancar. Se puede estimar incluso el nivel de leverage que se debería conseguir.
- **Espacio político y promoción de APPs de gran escala.** Es necesario negociar espacio político para realizar las APPs de gran escala que será necesaria para el nuevo sistema de trenes y para la generación de energías renovables. También se debe planificar la promoción para atraer esa inversión privada; la alta visibilidad de estos proyectos facilitaría mucho atraer grandes inversores internacionales a Costa Rica.
- **Reforma fiscal.** Para generar una solución sustentable para el transporte privado, se debe modificar el sistema tributario para penalizar progresivamente más a los vehículos de combustible fósil. De ese modo, se podría generar también un pequeño margen de recaudación fiscal adicional que se puede reinvertir en todo el sistema
- **Reformas institucionales y cambio de planes.** El diagrama muestra un grupo de reformas de corto plazo que se deberían priorizar de forma diferente a la actual. Además, esta nueva meta generará también cambios en la formulación actual de los planes de Energía y de la forma de trabajo de instituciones como el ICE. Hay instituciones como RECOPE que deberán cambiar completamente su modelo de negocios futuro y su

planificación estratégica a 2035 y 2050. Algo similar sucede con el IMAS que deberá contar con la capacidad y los recursos necesarios para dinamizar la inversión a nivel municipal.

456. El ejemplo del Recuadro 12 ilustra lo que sucede cuando se aplica esta lógica en la práctica. El ejemplo simula el tipo de razonamientos lógico para una de las metas del Plan de Descarbonización 2018-2050 “en 2030 el 70% del transporte público será de emisión cero”. Se tomó esta meta porque este objetivo no sería factible si se proyectaran las formas de trabajo del pasado hacia el futuro y se ajustaran al techo presupuestal. Usando los procedimientos tradicionales se podría decir que como no hay espacio fiscal para financiar esta meta, se la debería eliminar del plan. Sin embargo, si se analizan las formas alternativas para conseguirla y financiarla, aparece un camino crítico de acciones que deberían explorarse para poder darle factibilidad. Si bien el ejemplo está muy simplificado, muestra el tipo de intervenciones relativamente importantes que se deben realizar para movilizar estas inversiones. Se identifica además una primera lista de resultados a mediano y corto plazo que se deberían conseguir y que si no se planifican adecuadamente no se producirán.

457. El ejemplo permite visualizar el tipo de cambios que serán necesarios en la planificación estratégica de las finanzas y en las responsabilidades para su ejecución. El ejemplo permite apreciar que de este modo aparece un encadenamiento lógico de las acciones necesarias para conseguir los resultados deseados que no ocurrirían o que no lo harían en tiempo y forma. Para asegurar que estas puedan tener éxito este encadenamiento debería ser formulado como un “plan maestro” que proporciona una visión para el financiamiento y se le debería asignar el mandato y la responsabilidad a alguna autoridad de gobierno para ejecutarlo. Por el tipo de acciones que son necesarias, se puede inferir además que la responsabilidad de ejecución de este plan excede las facultades y el mandato de un solo ministerio. Este es un punto que se analiza con mayor profundidad en un documento aparte que realiza propuestas para la implementación de las oportunidades analizadas por la EFD .

Próximos Pasos: Implementación de las Oportunidades Identificadas por la Evaluación



458. Con esta evaluación se consiguieron dar pasos importantes para que el país pueda desarrollar un marco integrado de financiamiento. Como se muestra en el Gráfico 80 el proceso para la construcción de estos marcos de financiamiento prevé acciones en cuatro pilares: evaluación y diagnóstico; la estrategia de financiamiento; seguimiento y revisión; y gobernanza y coordinación. La fase de evaluación y diagnóstico cubrió todas las áreas que se pueden analizar en Costa Rica: el mapeo de las posibilidades de financiamiento, el análisis de los riesgos y de los desafíos de las principales políticas. El único aspecto que no fue cubierto fue el estudio las demandas de financiamiento (“needs assessment”), ya que en ausencia de un plan de desarrollo de largo plazo este estudio no puede realizarse. Sin embargo, en las acciones de implementación se propone aplicar esta metodología al plan nacional de

Descarbonización, que ofrece un marco muy claro de objetivos y metas cuantificables que pueden ser usados como referencia.

459. La evaluación también identificó con bastante claridad los principales elementos que podrían usarse para formular una estrategia integrada de financiamiento. Esta evaluación analiza con bastante detalle las políticas para los flujos de financiamiento privados y públicos y las acciones para mejorar su impacto. También analizó el efecto sinérgico de la interacción entre los distintos flujos de

financiamiento, independientemente de su naturaleza pública o privada, doméstica o externa. Se analizan además, otros aspectos no financieros que son clave para la implementación, como por ejemplo la capacidad del gobierno para coordinar políticas altamente transversales, como las que serían necesarias para implementar el Plan de Descarbonización y las que también serán necesarias para implementar su estrategia de financiamiento. De este trabajo emergen algunos grandes rumbos y opciones para definir esta estrategia e incluso, las acciones que podrían definir el camino crítico de su implementación. Pero es necesario trabajar un poco más con el gobierno para priorizar esas alternativas.

460. En un documento aparte se proponen las principales ideas y opciones concretas que podrían analizarse para avanzar en la definición de una estrategia de financiamiento integrado. Existen varias opciones para visualizar una hoja de ruta para las recomendaciones que se presentan en este informe. Para facilitar la implementación por el gobierno de la agenda emergente, las recomendaciones de la evaluación se agruparon en tres líneas independientes de acción:

- **Área 1. Integración entre Planificación y Financiamiento.** Acciones para adoptar una visión estratégica e integrada del financiamiento para el desarrollo (de corto y mediano plazo).
- **Área 2. Financiamiento Público.** Un plan de acciones que ayudará a consolidar el equilibrio macro fiscal en el mediano plazo y mejorar el impacto de desarrollo del gasto público.
- **Área 3. Financiamiento Privado.** Un plan de acciones que permitirá aumentar la participación del sector privado en el desarrollo sostenible

461. La estrategia de financiamiento planteará varios niveles de dificultad ya que el gobierno tiene distintos grados de influencia sobre los flujos de financiamiento que será necesario movilizar. Una de las conclusiones de este trabajo es que será necesaria una visión estratégica de largo plazo y una implementación consistente de acciones y políticas de corto y de mediano plazo para conseguir que la mayoría de los flujos de financiamiento analizados se desarrolle con la magnitud necesaria y para alinearlos con las prioridades nacionales. Este trabajo le planteará al gobierno diversos grados de dificultad dependiendo del origen de los fondos de financiamiento:

- **Financiamiento Público.** Si bien el gobierno tiene el control del uso de las finanzas públicas, tiene dificultades para manejar los intereses en competencia dentro del estado y las complejidades en torno a la coordinación de los diversos niveles de administración. También hay dificultades sistémicas para conseguir coherencia y consistencia del financiamiento público, especialmente para las políticas transversales como las que gobiernan los objetivos de desarrollo de largo plazo.
- **Financiamiento Público-Privado.** El gobierno tiene influencia directa para permitir y alentar la inversión privada en alianzas con el sector público ya sea con el formato de APPs o de APPDs. También puede desarrollar mecanismos para estimular la inversión de empresas privadas, de fondos de inversión de impacto, de donantes de AOD o de ONGs nacionales e internacionales, pero no puede controlar la cantidad y la calidad de este financiamiento. Será necesario reforzar la capacidad del estado para mejorar el funcionamiento de la frontera de la inversión publico-privada y para gestionar adecuadamente los costos y riesgos de este tipo de financiamiento para el estado.
- **Financiamiento Privado.** El gobierno no tiene control sobre las inversiones privadas y es muy difícil orientarlas para la construcción de bienes públicos nacionales, pero puede incentivar la forma en que se desarrollan y tratar de alinearlas con las prioridades nacionales. Para esto es necesario un cambio en el tipo de relacionamiento y de la calidad del diálogo con el sector privado. Se requiere de una visión de largo plazo para generar intervenciones coherentes y para abrir nuevos mercados que aumenten la inversión privada en las áreas deseadas y con la magnitud necesaria.

462. El primer paso para alcanzar las transformaciones que se propondrán en esta estrategia, va a ser el de generar un consenso al más alto nivel del gobierno sobre su necesidad. Esta estrategia describirá los principales caminos que el país podría recorrer y el tipo de acciones a realizar para financiar sus planes de desarrollo de largo plazo en el contexto de los ODS. Las reformas necesarias son de muy alto nivel estratégico ya que plantean cambios significativos en la forma de planificar y de financiar los objetivos de desarrollo del país. En todos los casos se ofrecen orientaciones que parecen ser

interesantes y que merecerían ser exploradas. Pero el gobierno debe definir en primer lugar si quiere o no adoptar este tipo de rumbo.

463. Las consideraciones sobre la implementación de este tipo de estrategia son casi tan importantes como su concepción. A partir de esta decisión se deberá avanzar para analizar los caminos y las soluciones institucionales más eficaces para poder implementar las tres áreas de acción identificadas en esta evaluación. La partición en tres líneas de acción separadas no es casual ya que intenta facilitar las soluciones institucionales específicas para implementar cada área y definir las responsabilidades para liderar estos procesos en forma independiente. Además, para dar coherencia a todo el proceso, es necesario poder aportar una guía general a más alto nivel del gobierno. Estas consideraciones son muy importantes para diseñar una solución que pueda tener chances de éxito.

464. Uno de los aspectos más importantes que se analizaron son las necesidades de gobernanza y de coordinación estratégica. La implementación de un marco estratégico de este tipo debe estar orientada desde el más alto nivel del gobierno. Por su naturaleza, la agenda de implementación de una EFD siempre excede la capacidad de un ministerio en particular y debe terminar siendo orientada desde el más alto nivel del gobierno. El ultimo pilar para la construcción de este tipo de estrategias es un elemento clave en Costa Rica ya que el tipo de coordinación estratégica que se requerirá no tiene buenos antecedentes de referencia en el país. En general, el accionar de los gobiernos en CR ha sido más que nada cortoplacista y han demostrado tener una gran capacidad de improvisación sobre la marcha. Pero el país ha tenido malos resultados cuando ha intentado aplicar planes con una visión de mediano plazo que en su gran mayoría han tenido un propósito más declarativo que operativo.

465. La evaluación analizó además las acciones de fortalecimiento institucional que serán necesarias para apoyar la acción del estado en la implementación de este tipo de estrategias. Si existiera la decisión política de avanzar en este camino, se plantean algunas situaciones donde sería necesario fortalecer la acción del estado. Para algunas partes de esta implementación se plantean situaciones donde será necesario fortalecer significativamente el liderazgo y las capacidades institucionales de algunos ministerios específicos, (especialmente MIDEPLAN, MdH y MINAE). Para otras partes de la agenda se plantea el desafío y la necesidad de fortalecer la capacidad de liderazgo estratégico e institucional de la Presidencia de la República y la necesidad de fortalecer algún instrumento que facilite este trabajo, como podría ser por ejemplo el Ministerio de la Presidencia. Todo esto se plantea en el documento complementario donde se analizan los caminos para la implementación de las recomendaciones de esta evaluación.

466. Esta evaluación también identificó la necesidad de desarrollar los sistemas adecuados para poder monitorizar la implementación de este tipo de estrategias. Esto tiene relación con el tercer pilar para la construcción de los marcos integrados de financiamiento. La evaluación analiza las características que debería tener el nuevo “panel de control” que necesitará el gobierno para poder monitorizar el resultado de la implementación de esta estrategia de financiamiento. En este trabajo se muestra con alguna claridad, que para el seguimiento de una parte sustantiva de los flujos de financiamiento que sería necesario integrar a este panel de control, el gobierno no cuenta con sistemas de información adecuados o confiables. Además, existen varios flujos analizados para los que el gobierno directamente no dispone de información para cuantificar su volumen o para monitorizar regularmente su desempeño. Este trabajo demandará algunas inversiones, que seguramente se verán justificadas una vez que el gobierno decida adoptar este tipo de soluciones.

467. El tipo de soluciones que propone esta evaluación acumula lecciones aprendidas por los países durante décadas de diálogo y negociación internacional entre diversos actores para el desarrollo. Existe un amplio consenso en que para lograr la ambición de la Agenda 2030 y cumplir la promesa de no dejar a nadie atrás requiere más y más recursos diversos. Pero como se cristalizó en el ODS 17, la Agenda 2030 no se puede lograr sin asociaciones. La acción conjunta, el fomento de la confianza y un mejor enfoque en la calidad de la cooperación al desarrollo es una necesidad. Con este propósito se propone que estos nuevos enfoques estratégicos apunten a fortalecer el diálogo entre las múltiples partes interesadas (públicas y privadas) y el intercambio de conocimientos sobre cómo crear mejores asociaciones en el contexto de la financiación para el desarrollo. Esta propuesta plantea aprovechar

conceptos reconocidos internacionalmente y probados en el tiempo que conducen a resultados de desarrollo más sostenibles y duraderos.

Cuadro 27 Resumen de las acciones para adoptar una visión estratégica e integrada del financiamiento

| Foco | | Principales acciones identificadas |
|---|-----|--|
| 1. Sistemas de planificación y financiamiento de largo plazo | 1.1 | Se propone formular un Plan Estratégico Nacional (PEN) de largo plazo. La visión a 2050 es demasiado lejana para hacer la planificación de su financiamiento. Se recomienda un plan a 2030 que contemple los ODS |
| | 1.2 | El PEN debe proponer metas realistas y realizables pero no necesariamente limitadas por la proyección del techo presupuestal |
| | 1.3 | Se debe hacer un ejercicio iterado que combine el back-casting de las principales metas del Plan con las proyecciones tradicionales de financiamiento |
| | 1.4 | Esto debe llevar a la introducción de una visión para el desarrollo de las finanzas con el mismo horizonte (2030) que considera fuentes públicas y privadas |
| 2. La planificación de mediano plazo y la movilización de recursos | 2.1 | Es necesario mejorar todavía más la formulación de los futuros PNDIPs, priorizándolos y costeándolos tomando en cuenta el uso de recursos públicos y privados |
| | 2.2 | Se puede avanzar aun más en la racionalización, integración y flexibilización del uso de instrumentos de planificación de mediano plazo |
| | 2.3 | Será necesaria una herramienta nueva: un Plan Estratégico de las Finanzas (PEF) que ordene las reformas planteadas en la visión de desarrollo de las finanzas durante una administración. Esto puede estar incorporado al PNDIP o ser un plan independiente |
| | 2.4 | Es posible que el PEF se traduzca en Planes Individuales para cada uno de los flujos de financiamiento que deben ser desarrollados |
| | 2.5 | Las metas del PEF se deben incorporar a los cálculos del marco macro que se usan para determinar la disponibilidad futura de los recursos públicos. |
| | 2.6 | Es imprescindible acelerar el avance de la visión plurianual del financiamiento público y la introducción de los sistemas de gestión y financiamiento por resultados |
| 3. Acciones que se pueden implementar en el corto plazo | 3.1 | Se puede avanzar en la formulación de un plan a largo plazo. Las mejores opciones serían un plan a 2030 o un plan de crecimiento verde a 2030 en el marco de los ODS |
| | 3.2 | Se puede acelerar la introducción de los procesos de gestión y financiamiento por resultados gestionando un proyecto de mediano plazo con un banco de desarrollo. |
| | 3.3 | Esto permitiría programar aspectos clave como: la necesidad de asistencia técnica, la creación y fortalecimiento de capacidades y tecnologías-clave, un calendario de implementación que incluya pruebas piloto y los cambios legales y regulatorios |
| | 3.4 | Hacer una prueba piloto para implementar la nueva lógica de financiamiento tomando el caso del Plan Nacional de Descarbonización |
| | 3.5 | Se pueden definir el costeo y las brechas de financiamiento, la estrategia de financiamiento, las acciones de promoción de la inversión privada, mecanismos formales de diálogo con el sector privado, nuevas herramientas de monitorización y de coordinación general |

Cuadro 28 Resumen de las recomendaciones para los flujos individuales de financiamiento analizados

| Flujos de Financiamiento | | Principales acciones identificadas |
|---------------------------------|-----|--|
| 1. Ingresos Tributarios | 1.1 | A pesar de que se requieren soluciones urgentes, es conveniente encarar la resolución de este problema con un enfoque estratégico de largo y mediano plazo |
| | 1.2 | Se necesita mejorar significativamente la estructura tributaria actual pensando en la construcción de una base tributaria compatible con el futuro que propone la INDC |
| | 1.3 | La reforma tributaria estructural debe considerar al mismo tiempo el aumento, la reducción y la sustitución de impuestos existentes (como por ejemplo las CSS) |
| | 1.4 | El foco en el control del incumplimiento fiscal conseguiría iguales o mejores resultados de corto plazo que el aumento de impuestos que se está discutiendo |
| | 1.5 | La mejora de la recaudación se debe enfocar en: (i) la evasión de los grandes y medianos contribuyentes; (ii) el control de la economía ilícita y (iii) la formalización gradual de la economía informal |
| | 1.6 | En todos los casos, es preciso planificar y administrar el costo político de las reformas para asegurar una trayectoria que consiga los objetivos de mediano y largo plazo |
| | 1.7 | Cualquier planteo que procure el aumento de la recaudación tiene que ser abordado con metas claras de mejora de la eficiencia y de la eficacia del gasto público |
| 2. Endeudamiento Público | 2.1 | El endeudamiento público será insuficiente para resolver las necesidades de financiamiento de corto y mediano plazo |

| Flujos de Financiamiento | | Principales acciones identificadas |
|--|-----|---|
| | 2.2 | Las mejores prácticas internacionales recomiendan la introducción de estrategias de gestión de deuda a largo y mediano plazo |
| | 2.3 | La expansión de los mecanismos público/privados demandará una gestión más profunda y sistemática de los pasivos contingentes, tanto explícitos como implícitos |
| | 2.4 | Las medidas para mejorar el impacto del mercado del mercado secundario en el mercado de la deuda Gestión de Deuda continúan siendo insuficientes |
| | 2.5 | Es necesario seguir modernizando y fortaleciendo las capacidades del MdH |
| 3. Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), Cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangular | 3.1 | La disponibilidad de información de calidad es una condición necesaria para que el estado pueda realizar una buena gestión. Se debe mejorar la cobertura y la calidad de los datos sobre AOD y CSS |
| | 3.2 | Es necesario mejorar significativamente el impacto y la sustentabilidad de estas inversiones medidas en la generación sustentable de capacidad para el estado |
| | 3.3 | Es necesario revisar el régimen normativo y simplificar las soluciones institucionales que se están considerando para asegurar el éxito de esta gestión |
| | 3.4 | Por razones de escala y de capacidad, el gobierno tiene que ser capaz de mejorar el costo-beneficio de la gestión de estos flujos |
| | 3.5 | Estos flujos pueden tener un efecto multiplicador muy alto si se los usa estratégicamente para; (i) desarrollar capacidades críticas que sirven para movilizar nuevos recursos para el Estado o (ii) para incubar el desarrollo de sistemas público privados de financiamiento como por ejemplo los Bonos de Impacto Social |
| 4. Financiamiento Ambiental y del Cambio Climático | 4.1 | Es necesario encontrar sistemas que permitan una mejor implementación de estas políticas que, por su transversalidad generan problemas de coordinación |
| | 4.2 | El estado está muy lejos de poder hacer una buena gestión del financiamiento climático público. El camino que falta por recorrer puede ser largo y sería conveniente analizar las formas para acortar algunas etapas |
| | 4.3 | La implementación de la INDC demanda nuevas soluciones de financiamiento que deben pensarse en forma integral (reforma tributaria, impuestos y mercados de carbono, incentivos para financiamiento privado de innovaciones tecnológicas, financiamiento de impacto y Bonos de Inversión) |
| | 4.4 | Es conveniente evaluar la efectividad de la AOD recibida y la sustentabilidad de su uso medida en términos de generación de capacidad nacional |
| | 4.5 | El buen uso de la Cooperación Sur-Sur y Triangular (extra-regional) podría agregar mucho valor en el corto plazo |
| | 4.6 | Existe abundante trabajo analítico, que hasta ahora ha tenido poco uso, por lo que sería oportuno revisar las soluciones ya propuestas y su adaptabilidad |
| | 4.7 | Es necesario iniciar un trabajo más sistemático para entender mejor las necesidades de financiamiento privado y las formas de promoverlo. |
| | 4.8 | Es conveniente considerar mecanismos de diálogo de cierta jerarquía para estimular la participación del sector privado |
| 5. Flujos Ilícitos | 5.1 | El control de la facturación adulterada de comercio exterior puede resultar en un aumento significativo de los recursos para el estado. Para eso hay que reforzar las capacidades en el MdH, en BCCR y el Servicio Nacional de Aduanas |
| | 5.2 | Los efectos relacionados con estos flujos y la existencia de una economía opaca y paralela pueden ser muy dañinos para la imagen del país y el Gobierno deberá considerar analizar y priorizar las acciones que esta llevando para controlarlos |
| | 5.3 | El proceso de desarticulación de las operaciones ilícitas recién comienza y todavía queda mucho camino por recorrer |
| | 5.4 | Es conveniente además abrir un frente claro en el combate contra la corrupción |
| 6. Sector Financiero Privado | 6.1 | El estado puede generar condiciones para aumentar competencia entre instituciones privadas y mejorar las competitividad internacional del acceso al crédito |
| | 6.2 | Se debe considerar reducir el espacio que ocupa la banca estatal para generar más oportunidades para el sector privado y generar un desarrollo eficiente del sistema |
| | 6.3 | Son necesarias medidas específicas para estimular el desarrollo del mercado de valores y el mercado secundario de la deuda pública |
| | 6.4 | Es necesario tomar medidas para mejorar la estabilidad del sector financiero y su capacidad para enfrentar crisis sistémicas (dolarización, seguridad financiera) |
| 7. Financiamiento Inclusivo | 7.1 | Se pueden dar todavía algunos pasos significativos para profundizar la inclusión financiera de las personas, especialmente de las mujeres |
| | 7.2 | Es necesario mejorar las condiciones de las PYMEs y para eso hay varias áreas de acción (extender el alcance del crédito privado ampliar alcance del SBD, generar más |

| Flujos de Financiamiento | | Principales acciones identificadas |
|--|------|---|
| | | impacto en la microempresa, ,mejorar la distribución geográfica y sectorial del crédito y medidas para desbloquear el acceso al crédito e incentivar la oferta) |
| 8. Inversión Extranjera Directa (IED) | 8.1 | El estado tiene que trabajar para resolver las “desconexiones” entre la oferta del país y lo que buscan los inversionistas que cohibe el arribo de nuevas inversiones |
| | 8.2 | La falta de capital humano en áreas de ciencias e ingenierías y en carreras técnicas y personal bilingüe, también detiene mayor inversión extranjera |
| | 8.3 | El estado debe evaluar el costo-beneficio del régimen de zonas francas y para planear la expansión futura de la IED |
| | 8.4 | Se pueden explorar más medidas para fortalecer la integración entre las empresas de zonas francas y el resto de la economía |
| | 8.5 | Costa Rica tiene grandes oportunidades para posicionarse como un destino de inversión de la economía “de bajo carbono” y potenciar la inversión extranjera |
| | 8.6 | El desarrollo de las inversiones basadas en el PndD tiene un potencial muy alto, pero demandará de un liderazgo muy decidido de parte del gobierno |
| 9. Asociaciones de Participación Público-Privadas (APPs) | 9.1 | El Estado deberá consolidar el aprendizaje realizado y mejorar su gestión futura sabiendo que esta es un área problemática en países desarrollados y emergentes |
| | 9.2 | Para mejorar el desempeño de las diferentes modalidades de APPs, será fundamental avanzar aún más en la revisión del marco legal y regulatorio |
| | 9.3 | Para dinamizar el uso de las APPs proporcionando mayores certezas para el gobierno, se deben fortalecer los siguientes aspectos: (i) apoyo a la toma de decisiones de alto nivel, (ii) la planificación estratégica de las APPs, (iii) la capacidad centralizada de gestión de las APPs y de gestión de riesgos, (iv) la capacidad de las unidades de APP en ministerios y empresas públicas, (v) la fiscalización de las APPs, (vi) el arbitraje independiente y (vii) la promoción internacional de IED para las APPs de gran escala. |
| | 9.4 | El estado debe también asegurar el acceso al crédito de largo plazo en condiciones competitivas para asegurar la participación de las empresas nacionales en las APPs |
| 10. Financiamiento de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) nacionales e internacionales | 10.1 | La generación de información agregada sobre este flujo es uno de los puntos de partida para cualquier mejora que se quiera realizar del sistema |
| | 10.2 | Se debe mejorar la legislación que regula las operaciones “tradicionales”, que solo procura obtener información para dar permisos para operar pero después decide ignorar lo que las organizaciones hacen |
| | 10.3 | El proyecto de ley de las APPDs es un primer paso en la dirección de lo que se necesita regular para el establecimiento de acuerdos de Impact Investment pero no es suficiente. |
| | 10.4 | Con cualquiera de las dos modalidades que predominan en el mundo, Costa Rica podría posicionarse estratégicamente para competir mejor en la atracción de este tipo de financiamiento y generar un impacto económico significativo en el medio |
| | 10.5 | Una forma podría ser promover al país en el mercado “tradicional” como un laboratorio de buenas prácticas y de APPDs donde se pueden exhibir grandes logros” |
| | 10.6 | La otra forma sería de posicionar al país en el liderazgo entre las economías emergentes en la creación de “un ecosistema” adecuado para hacer crecer el financiamiento de impacto y el uso de Bonos de Inversión Social |
| | 10.7 | No importa la orientación elegida, un elemento importante será establecer una forma de trabajo más productiva con las instituciones interesadas |
| 11. Financiamiento de Empresas de Responsabilidad Social (RS) | 11.1 | La experiencia acumulada en el campo de la RS es un activo que tiene el país y que podría aprovechar para atraer un nuevo tipo de inversiones extranjeras |
| | 11.2 | La experiencia acumulada para el trabajo con los ODS es otro elemento que el país podría utilizar para posicionarse y atraer un tipo de IDE muy diferenciada |
| | 11.3 | La futura expansión de este financiamiento podría favorecer el desarrollo de los nuevos instrumentos de “Inversión de Impacto” y la expansión del uso de los “Bonos de Inversión Social” (mencionados en 10.6) |
| | 11.4 | El estado debería jerarquizar el diálogo con las empresas para estimular el trabajo conjunto en áreas de gran potencial, pero se debería llegar primero al consenso de que la principal responsabilidad social de la empresa es pagar sus impuestos |
| 12. Remesas familiares | 12.1 | A pesar de que Costa Rica no es considerado como uno de los países donde las remesas son importantes, su volumen es del mismo orden que el financiamiento que reciben los gobiernos locales y quintuplica lo que se recibe de AOD |
| | 12.2 | Se podrían obtener más beneficios si se adoptara un enfoque integral de políticas para generar más beneficios de desarrollo de las remesas. Para esto se deben enfocar las políticas con acciones bien definidas para tres poblaciones-objetivo: los que emigraron, sus familias en CR, y los que regresan |

| Flujos de Financiamiento | Principales acciones identificadas |
|--------------------------|--|
| 12.3 | Medidas para vincular a la población migrante con el país abriendo (i) incentivos para alentar la inversión, el ahorro o las donaciones en el país (ii) la posibilidad de realizar aportes remotos a la seguridad social que les permita financiar su retiro en Costa Rica |
| 12.4 | Medidas para apoyar a las familias de los migrantes que están en el país (i) mejorando la inclusión financiera de las familias de más bajos recursos, (ii) fomentando el uso de los recursos hacia inversiones para vivienda o productivas “colateralizando” las remesas, especialmente a las familias de escasos recursos económicos y rurales; |
| 12.5 | Desarrollar incentivos para la población migrante que regresa facilitando (i) la importación sin impuestos de los enseres personales adquiridos en el extranjero, (ii) el reconocimiento de las competencias formales para garantizar una mejor reinserción en los mercados nacionales de trabajo, (iii) la generación de espacios para que se pueden conectar con empresas nacionales que estarían interesadas en contratar personal calificado en el extranjero, y (iv) sistemas de garantías y de acceso al crédito para que puedan realizar inversiones productivas en el país |

ANEXOS

Anexo 1: Bibliografía

1. Aguilar B, Crespo J.C. s/f. *"Memoria Institucional 2013-2014"*. Fundación Neotrópica.
2. ALIARSE (2009), *"Alianzas para el desarrollo: Motor de la responsabilidad social. Casos de organizaciones públicas y privadas en Costa Rica"*
3. ALIARSE (2015), *"Bono de Impacto Social Programa Vigilantes del Agua"*, n/a *"¿Quiénes somos?"* s/f. Recuperado de <http://www.aliarse.org/quienessomos/>
4. Alonso J, Glennie J, Summer A (July, 2014). *"Recipients and Contributors: Middle income countries and the future of development cooperation"*. DESA Working Paper No. 135. United Nations. New York.
5. Alpizar F, Brade K, Mata G (2017). *"Reformas Políticas para fortalecer la capacidad del estado costarricense para cumplir la agenda 2030 para el desarrollo sostenible"*. Director (Felipe Alpizar). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- Costa Rica.
6. Asamblea Legislativa de Costa Rica *"Ley del impuesto sobre el valor agregado"*, Expediente No 19.678,
7. Barboza K, Ortega W, Barahona M (2010). *"Objetivos de desarrollo del Milenio, II Informe País"*. Ministerio e Planificación Nacional y Política Económica. Primera Edición, Costa Rica.
8. Barreix, A., J.C. Benítez and m. Pecho (2017), *"Revisiting personal income tax in Latin America: Evolution and impact"*, *Development Centre Working Paper* No. 338, Paris.
9. Barreix A, Corralwa L, Díaz S, Garcimartin C. (octubre, 2017). *"Actualización de la presión fiscal equivalente en América Latina y el Caribe"*. Banco Interamericano de Desarrollo Beale L, Castellón L (2010). *"Sector Público Costarricense y su Organización"*. Ministerio de Planificación Nacional y política económica. San José, Costa Rica.
10. Batson A. (September, 2008) *"China Used Reserves to Sway Costa Rica"*. The Wall Street Journal. U.S edition.
11. Business & Sustainable Development Commission (January, 2017) *"Better Business Better World"* London ECY 5EJ, 1 Fore Street. www.businesscommission.org
12. BID (2013) *"Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo"*. Departamento de Investigación y Economista Jefe. Distribuido por Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo Números para el Desarrollo.
13. Bogarin Granados C, et. al. (Julio, 2016). *"Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica"*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Ministerio de Hacienda. San José, CR. Disponible en <http://www.mideplan.go.cr>
14. Brookings (2019) *"Brookings Impact Bonds Snapshot"*, Brookings Institute, November 1, 2019
15. Camacho A.C(marzo 2013). *"Empresas costarricenses emplean programas de RSE desde la casa"* El Financiero. Recuperado de <https://www.elfinancierocr.com/negocios/empresas-costarricenses-implementan-programas-de-rse-desde-la-casa/DEEL5T3L3FG3DM5FNQMARC4FGE/story/>
16. Cascante C, Fonseca R (2017). *"Mapeo de actores y perspectivas de la adhesión de Costa Rica a la OCDE y la Alianza del Pacífico"*. Informe Estados de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2017, Universidad Nacional de Costa Rica.
17. CDP (2015) Putting a price on risk: Carbon pricing in the corporate world, the Carbon Disclosure Project, UK, September 2015
18. CEPAL (2016). *"Estadísticas del subsector eléctrico de los países del sistema de la integración Centroamericana"* (SICA), 2016". México D.F
19. CEPAL (2017), *"Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean: Mobilizing resources to finance of sustainable development"*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile, <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/41047>
20. Céspedes-Torres O(Junio,2013). *"Informe estado de la ciencia, Tecnología y la Innovación"*. Sección 2. Estado de la Nación, En Desarrollo Humano Sostenible. Disponible en www.estadonacion.or.cr
21. Cihak, Martin; Demirguc-Kunt, Asli; Feyen, Erik; Levine, Ross. 2012. *"Benchmarking financial systems around the world"* (English). Policy Research working paper; no. WPS 6175. Washington, DC: World Bank.

- <http://documents.worldbank.org/curated/en/868131468326381955/Benchmarking-financial-systems-around-the-world>
22. Club de Excelencia en Sostenibilidad Estudio Multisectorial 2017. “Estado de la responsabilidad social en Costa Rica”. n/a..
 23. Consejo Nacional de Supervisión del sistema Financiero. s/a. Sitio Oficial. n/a Recuperado de <http://www.conassif.fi.cr/>
 24. Contraloría General de la Republica (2017). “Informe de la Auditoría de Carácter Especial acerca de la Razonabilidad del Costo de la Planta Hidroeléctrica Toro 3” División de Fiscalización Operativa y Evaluativa San José, Costa Rica
 25. Contraloría General de la Republica (abril, 2018). “Informe de Auditoria Especial sobre la Recaudación de Impuestos sobre las utilidades de las grandes empresas Territoriales” Informe No. DFOE-SAF-IF-00002-2018,. Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica
 26. Corrales G (agosto, 2016). “La eficiencia operativa de la banca costarricense y su impacto sobre la rigidez en las tasas de interés” Programa Estado de la Nación
 27. Contraloría General de la Republica (setiembre,2017) “Informe Técnico, Proyecto de ley de Presupuesto de la Republica 2018”. Recuperado de <https://cgrfiles.cgr.go.cr/público/jaguar/Documentos/cgr/foe/inf-tec/2018/informe-tecnico-2018.pdf>
 28. Colegio Federación de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica (2010) “Pensar en Costa Rica 2025 Una propuesta integral de planificación estratégica de la infraestructura nacional”
 29. Domínguez, R. Caria, S (2016), “Ecuador en la trampa de la renta media” [Archivo PDF]. Problemas del desarrollo, 47(187). Obtenido en la dirección web https://www.researchgate.net/publication/309624824_Ecuador_en_la_trampa_de_la_renta_media
 30. El Congreso Constitucional de la República de Costa Rica. (agosto 1939)” Ley de Asociaciones No 218” Artículo I.
 31. El Financiero (marzo 2013). “Apertura de cuentas corrientes dinamizo la banca” Recuperado <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/apertura-de-cuentas-corrientes-dinamizo-la-banca/IMV27JYYPNABZOXCSX3YJPGRN4/story/>
 32. “Estado de la educación, Educación Secundaria en Costa Rica”. Estado de la Nación. Disponible en <https://www.estadonacion.or.cr>
 33. European Parliament (2013) “Report on the Fight against Tax Fraud, Tax Evasion and Tax Havens”, Committee on Economic and Monetary Affairs, 2013/2060(INI)
 34. European Commission (2019) “EIP – Blending, Guarantees and Investment Climate Module”. Internal Training Package, Comisión Europea, Bruselas
 35. Federación de Organizaciones Sociales. s/f. “Director de las ONG y Empresas Sociales” Recuperado de <http://www.foscr.org/new/>
 36. Financial RED México (2018). “Salario Mínimo en Latinoamérica ¿En dónde se gana más?” Recuperado de <http://salariminimo.com.mx/comparativa-salario-minimo-latinoamerica/>
 37. FMI (Abril 2014) “Revised guidelines for public debt management” Paper. n/a. International Monetary Fund.
 38. FMI (2015)” Costa Rica Public Debt Management. Monetary and Capital Markets Department Technical Assistance Report, IMF, August 2015
 39. FMI (2015)” Costa Rica: Staff Report for the 2014 Article IV Consultation” Western Hemisphere Dept. No. 15/29
 40. FMI (Mayo 2016).” Costa Rica Select Issues and Analytical Notes”. Western Hemisphere Dept. No 16/32. International Monetary Fund
 41. FMI (Junio 2017) “Costa Rica- 2017 Article IV Consultation- Press Release; and staff Report “ International Monetary Fund. IMF Country Report No. 17/156.
 42. FMI (Julio 2017) “The medium-term debt management strategy: An assessment of recent capacity building” International Monetary Fund.
 43. FMI (Diciembre 2017) Costa Rica: Technical Assistance Report - Financial Sector Stability Review; IMF Country Report 18/80; December 2017
 44. FMI (2018) “Costa Rica, Revisión de la Estabilidad del Sector Financiero”, IMF 2018

45. FMI (2019) Hidden Corners of the Global Economy – a spotlight on the dark web of secret transactions that enable tax evasion and avoidance, money laundering, illicit financial flows, and corruption. IMF F&D | September 2019
46. Fundación Costa Rica – Estados Unidos para la cooperación. n/a. Recuperado de <http://www.crusa.cr/>
47. GAFILAT (2015) “Mutual Evaluation Report of the Republic of Costa Rica” GAFILAT 15 I PLEN 3, 2015
48. GAFILAT (2017) “Technical Analysis of FATF Recommendations – Rerating of Costa Rica”, GAFILAT, October 2017
49. Galante E, De la Torre J (2017). “Estudio Multisectorial del Estado de la Responsabilidad Social en Costa Rica”. Club Excelencia en Sostenibilidad.
50. GIIN (2016) “Achieving the sustainable development goals: The Role of impact investing” (Setiembre, 2016). Global Impact Investing Network. Disponible en <https://thegiin.org/research/publication/sdgs-impinv>
51. GIIN (2014-2019) “GIIN Annual Impact Investor Survey” Global Impact Investing Network, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 London
52. Giussani B, Guardiola U, Ospina J (Setiembre, 2016).” Evaluación PEFA, Desempeño de la Gestión de las Finanzas Publicas en Costa Rica 2015.” Disponible en <https://docplayer.es/49521181-Evaluacion-pefa-desempeno-de-la-gestion-de-las-finanzas-publicas-en-costa-rica-2015.html>
53. GiZ (2018) “Monitoreo de Financiamiento Climático Internacional en Costa Rica, Hacia la construcción de una Guía para el reporte de información sobre financiamiento climático proveniente de fuentes internacionales públicas” (Proyecto Acción Clima II, 27 de Abril 2018)
54. GiZ (2018) “Monitoreo de Financiamiento Climático Internacional en Costa Rica, Propuesta operativa para la creación de un sistema de medición, reporte y verificación (MRV) de financiamiento internacional público ” (Proyecto Acción Clima II, 27 de Abril 2018)
55. GiZ (2018) “Monitoreo de Financiamiento Climático Internacional en Costa Rica, Guía para la medición y el reporte de información sobre financiamiento climático proveniente de fuentes internacionales públicas (Proyecto Acción Clima II, 27 de Abril 2018)
56. Gondwe E, et. al. (octubre, 2016) “Where next for development effectiveness?” Simposio llevado a cabo en; Goodenough College Mecklenburgh Square, organizado por ODI London
57. Gindling T.H, Trejos J.D (junio 2010). “Reforzar el cumplimiento de los salarios mínimos en Costa Rica” Universidad de Costa Rica, University of Maryland, Baltimore County.
58. *Global Microscope (2019) The enabling environment for financial inclusion, The Economist Intelligence Unit*
59. *Global Microscope (2018= The enabling environment for financial inclusion The Economist Intelligence Unit*
60. GFI (2014) “Illicit Financial Flows: Analytical Methodologies Utilized By Global Financial Integrity”, GFI 2014 Global Financial Integrity Publishing, 1100 17th Street NW, Suite 505
61. GFI (2017a) “Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014”, Global Financial integrity Global Financial Integrity Publishing, 1100 17th Street NW, Suite 505
62. GFI (2017b) “Transnational Crime and the Developing World. (2017). Transnational Crime and the Developing World”, Global Financial integrity, Global Financial Integrity Publishing, 1100 17th Street NW, Suite 505 March 2017
63. G8 (2014) “Impact Investment, the Invisible Hearth of Markets” Subject paper of the Mission Alignment Working Group, Social Impact Investment Taskforce, September 2014
64. G8 (2014) “Profit with Purpose Business” Subject paper of the Mission Alignment Working Group, Social Impact Investment Taskforce, September 2014
65. G8 (2014) “International Development” Subject paper of the Mission Alignment Working Group, Social Impact Investment Taskforce, September 2014
66. Heng D, et. al. (April 2016). “Advancing Financial Development in Latin America and the Caribbean” Working Paper, International Monetary Fund.
67. “¿Ha avanzado Costa Rica en el cumplimiento del Plan de Medio Siglo propuesto en el 2006?” (2013). Programa Estado de la Nación. Recuperado de www.estadonacion.or.cr
68. Instituto Costarricense de Turismo “Informes Estadísticos”. s/f.. Recuperado de <http://www.ict.go.cr/es/estadisticas/informes-estadisticos.html>

69. Instituto Nacional de Estadística y Censos (febrero 2018). "Encuesta Continua de Empleo al cuarto Trimestre 2017" San José, Costa Rica. Vol., Año 6.
70. La Gaceta (2009) "El Presidente de la República y los ministros de Planificación Nacional y Política Económica y de Relaciones Exteriores y Culto" (febrero 2009). Decreto No. 35056-Plan-Re. La Gaceta
71. La Nación (agosto 2012) "Perspectiva del modelo de desarrollo costarricense". Recuperado de <https://www.nacion.com/archivo/perspectiva-del-modelo-de-desarrollo-costarricense/OVODJ44NORAPHOLATU4QC26JEM/story/>
72. Lanz, R. and Miroudot, S. "Intra-Firm Trade: Patterns, determinants and policy implications" OCDE Trade Policy Papers, No. 114, (Paris: OCDE Publishing, 2011),
73. Lara J.F (21 de enero) "Costa Rica dejó ir inversiones de \$1000 millones en energía limpia" La Nación.
74. Lara J.F (noviembre 2017). "Arbitraje atribuye "mala fe" al ICE por construcción de hidroeléctrica Chucas". La Nación.
75. Larson, G., Loayza, N. and Woolcock, M. (Marh, 2016). *The Middle-Income Trap: Myth or Reality?* Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/965511468194956837/pdf/104230-BRI-Policy-1.pdf>
76. Leitón P, Avendaño M (22 de diciembre 2017). "Conassif ordena intervenir Bancredito" La Nación. Recuperado de <https://www.nacion.com/economia/banca/conassif-ordena-intervenir-bancredito/B763XQDDHBAURC42G6F332HYIE/story/>
77. *Ley de Planificación Nacional de 1974, No. 5525* (febrero 2009) Sistema Costarricense de Información Jurídica.
78. Lustig, N. (2016), "The impact of the tax system and social spending on the distribution of income and poverty in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Peru and Uruguay", *Working document No. 37*, Commitment to Equity Institute (CEQ), Tulane University.
79. Matarrita, R (2017) Proyecto "Iniciativa Finanzas para la Biodiversidad (BIOFIN): Capítulo de Costa Rica" Parte 3A y 3B.: Estrategia de Movilización de Recursos (PNUD)
80. Medaglia C, Mora E (2016). "Balance de Zonas Francas: beneficio neto de régimen para Costa Rica 2011-2015"- PROCOMER San José, Costa Rica
81. Mena F (octubre 2014). "Fundación Omar Dengo dice que invertirá \$16 mil millones del presupuesto del MEP en cobertura tecnológica" crhoy.com
82. Méndez O. s.f. "Cooperación Internacional en Costa Rica 2010-2015". Ministerio e Planificación Nacional y Política Económica
83. Mendoza E.G, Oviedo P.M (2004). "Fiscal Solvency and Macroeconomic Uncertainty in Emerging Markets: The tale of the tormented Insurer" University of Maryland and NBER. Iowa State University.
84. MIDEPLAN (2016) "Visión de Largo Plazo + Objetivos de Desarrollo Sostenible -2030" (2016). Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José Costa Rica.
85. MIDEPLAN (2016) "Cooperación Internacional en Costa Rica 2010-2015" Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José Costa Rica
86. MIDEPLAN (2016) Secretaría Técnica de los ODS. (2016). "La Situación del País según cada ODS 2010-2015". Inventario de Políticas Públicas según los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) [Recurso Electrónico]. San José, Costa Rica: 1ª. ed. Secretaría Técnica, ODS-MIDEPLAN.
87. MIDEPLAN y MdH (2016) Marco conceptual y Estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica
88. MIDEPLAN (2018) "La cooperación Multilateral No Reembolsable en Costa Rica 2014-2017" Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Recurso en Línea (59 p). San José, Costa Rica.
89. Ministerio de Hacienda (2017) "Informe anual sobre el estado y evolución de la deuda pública interna y externa". Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda, Marzo 2017
90. Ministerio de Hacienda (2018), "Ley de presupuesto Nacional en Costa Rica 2018" Recuperado de http://www.hacienda.go.cr/docs/5a31aaa85eb6b_Folleto%20LEY%20Presupuesto%20Nacional%202018.pdf

91. Ministerio de Hacienda (2018) *“Estadísticas y Cifras del Gobierno Central”*. Recuperado de <http://www.hacienda.go.cr/contenido/12520-gobierno-central-detalle>
92. Ministerio de Hacienda (2018) *“Proceso de Acceso a la Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económico” Avances 2015-2018*
93. Ministerio de Economía, Industria y Comercio (marzo, 2014). *“Estudio sobre la caracterización de la oferta financiera y no financiera en apoyo a las PYME en 2013”* San José, Costa Rica.
94. MINAE (2012). *“Diagnóstico y Avance Plan e Acción Estrategia Nacional de Cambio Climático”*. (Informe de diagnóstico y Avance plan de Acción) Ministerio de Ambiente y Energía. Abril 2012
95. MINAE (2015) *“Una acción climática para un desarrollo bajo en emisiones resiliente”* (Setiembre, 2015). Gobierno de Costa Rica, Ministerio de ambiente y energía. San José, CR. Disponible en <http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Costa%20Rica%20First/INDC%20Costa%20Rica%20Version%20%200%20final%20ES.pdf>
96. MINAE (Setiembre, 2016). *“Plan Operativo Institucional, POI- Matriz de ARTICULACIÓN Plan Presupuesto (MAPP)” SINAC 2017 Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Dirección Ejecutiva.*
97. MINAE (2018) *Proyecto ACCION Clima II, Hacia un modelo de desarrollo bajo en emisiones* (2018) Ministerio de Ambiente y Energía. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.
98. MINAE (2018) *“Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025” (2018). Costa Rica Brecha de Financiamiento para implementar la ENB2 2016-2025*[Tabla]. Sistema Nacional de Áreas de Conservación Costa Rica, Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, Costa Rica Gobierno del Bicentenario, Ministerio de Ambiente y Energía, PNUD, Programa Pequeñas Donaciones del FMAM Costa Rica.
99. Convergence (2019) *The State of Blended Finance, Annual Report*
100. Monge-Gonzalez Ricardo (2017). *“Moving up the Global Value Chain: The case of the Intel Costa Rica”* International Labor Organization/Technical Reports 2017-2018.
101. MOPT (2011) *“Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035”*. Gobierno de Costa Rica, Ministerio de Obras Publicas y Transporte. Obtenido en www.mopt.go.cr
102. Mora Fernández E. (15 de diciembre 2013). *“Pruebas de PISA muestran que Costa Rica tiene una fórmula matemática por resolver;”* El financiero. Obtenido de <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/pruebas-de-pisa-muestran-que-costa-rica-tiene-una-formula-matematica-por-resolver/L2WAFHQGQJH5TF5FJGHYWZMOJE/story/>
103. Mora F (setiembre 2013). *“Proyecto Carretera San José- San Ramón”* El Sol.
104. Nozaki M, Kolerus C, Mulas Granados C, Soto M (noviembre, 2013). *“Opciones para Racionalizar el gasto del gobierno central”*. Fondo Monetario Internacional, Departamento e Finanzas Publicas.
105. Muñoz M (2016). *“Plan Nacional de Inversión Publica para el Desarrollo 2015- 2018”*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, CR. doi: ISBN 978-9977-73-097-4
106. Nowalski J, Llodio A (2015). *“Antología: La dimensión legal de las alianzas público-privadas en Costa Rica”* Aliarse para el Desarrollo. Costa Rica
107. Plan Nacional de Desarrollo (2015-2018). *“Alberto Cañas Escalante”*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, CR. Disponible en www.mideplan.go.cr
108. Promotora del Comercio Exterior (2017). *“Análisis trimestral sobre la evolución de las exportaciones de bienes y servicios de Costa Rica”* San José, Costa Rica.
109. OCDE (2013) *“Investment Policy Reviews: Costa Rica 2013.”* Organización de Cooperación y Desarrollo Económico OECD Publishing, Paris
110. OCDE (2014) *“Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses”*, OECD Publishing, 2014, Paris
111. OCDE (2016), *“OECD Economic Surveys: Costa Rica 2016: Economic Assessment”*, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en.
112. OCDE (2016) *“Estudios económicos de la OCDE Costa Rica”* Organización de Cooperación y Desarrollo Económico Recuperado de www.oecd.org
113. OCDE (2017) *“OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Costa Rica 2017”* n/a. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, OECD Publishing, Paris
114. OCDE (2017), *Education in Costa Rica*, Reviews of National Policies for Education, OCDE Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264277335-en>

115. OCDE (2017), *“Análisis de políticas fiscales de la OCDE”: Costa Rica 2017*, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264278608-es>.
116. OCDE (2017), *“OECD Reviews of Innovation Policy: Costa Rica 2017”*, OECD Reviews of Innovation Policy, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264271654-en>
117. OCDE (2018), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018*, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/rev_lat_car-2018-en-fr.
118. OCDE (2018) *“Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals”*, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Paris 2018
119. ODI (2016) *“Public Investment Management, A public financial management introductory guide”* Overseas Development Institute, London
120. OXFAM (2014) *“A Dangerous Diversion: Will the IFC’s flagship health PPP bankrupt Lesotho’s Ministry of Health?”* Oxfam Briefing Note, April 7, 2014
121. Pacheco J.F. (2014). *Vigésimo Informe Anual. Programa Estado de la Nación* n/a. San José, Costa Rica
122. Pratt L. (Setiembre 2002). *“Logros y Retos de Turismo Costarricense”* Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE (2002). CEN 608.
123. PNUD (2011), *“illicit financial flows from the Least developed Countries: 1990-2008”* UNDP Discussion Paper: May 2011, United Nations Development Programme NY
124. PNUD (Febrero 2018) *“Estrategia Nacional para la Eficacia de la Cooperación al desarrollo, Informe de asesoría estrategia al gobierno de Costa Rica”* Versión Borrador. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
125. Rainer Lanz and Sebastian Miroudot (2011), *“Intra-Firm Trade: Patterns, determinants and policy implications”* OECD Trade Policy Papers, No. 114, (Paris: OECD Publishing, 2011)
126. Ritter, I. *Illicit Financial Flows: An Analysis and some Initial Policy Proposals* Friedrich Ebert Stiftung, 2015
127. Rodríguez O. (21 de diciembre 2017) *“Hacienda ejerce fuerte presión sobre tasas para captar \$339 millones en la Bolsa”* La nación
128. Sancho, R (2018) *“Revisión de Políticas Públicas y la Institucionalidad Para la Gestión de la Biodiversidad en Costa Rica”* Proyecto *“Iniciativa Finanzas para la Biodiversidad (BIOFIN)”* PNUD
129. Sancho V. F (junio 2017) *“Inclusión Financiera de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica”* CEPAL. Naciones Unidas, Santiago.
130. SEGIB (2018) *“Report in South-South Cooperation in Ibero-America 2017”* Secretaria General Iberoamericana. Recuperado de <https://www.segib.org/en/?document=informe-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2017>
131. SDSN (2015) *“Getting Started with the Sustainable Development Goals”*. Sustainable Development Solutions Network: A global initiative for the United Nations. Disponible en www.unsdsn.org
132. Sequeira J, Zolezzi S (21 de febrero). *“EE. UU, México y Colombia son nuestra competencia mayor en tarifas eléctricas”* La Nación.
133. Sistema Costarricense de Información Jurídica. s/f. *“Reglamento para los contratos de colaboración público privada”*. Decreto No. 39965-H-MP
134. Sistema Costarricense de Información Jurídica. s/f. *“Reglamento de organización de la dirección de Crédito Público”*. Decreto No. 38305-H
135. Sistema de Información Cultural Costa Rica (2014). *“Asociación empresarial para el desarrollo”* San José, Mata Redonda.
136. Spanjers J, Salomon M (may, 2017). *“Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014”* Publishing Global Financial Integrity. Washington DC.
137. Spar D. (April 1998). *“Attracting high Technology Investment”* Foreign Investment Advisory Service and the World Bank. 1818 H Street, N.W, Washington, D.C. 20433
138. Spanjers J, Frede Foss H., and Global Financial Integrity, *“Illicit Financial Flows and Development Indices: 2008–2012,”* Global Financial integrity, June 2015
139. Stratta N, Gong Yang Q, Chida A, Beloe T, Davis E. (January 2017) *“Fiji Development Finance Assessment (DFA)”* UNDP 2017

140. Stratta, N (2019) "Oportunidades para la construcción de un Marco Integrado de Financiamiento para el Desarrollo en Costa Rica" Naciones Unidas, Diciembre 2019
141. Superintendencia General de Entidades Financieras. s/f. "Sistema de Banco de Desarrollo". Recuperado de <https://www.sugef.fi.cr/publicaciones/sbd/>
142. The Economist (2016) "Social saints, fiscal fiends: Opinions vary on whether firms can be 'socially responsible' while avoiding taxes" The Economist, Edición del 2 de Enero, 2016
143. The Economist (2019) "Global Microscope 2019 The enabling environment for financial inclusion" The Economist Intelligence Unit 2019
144. Torres C (2018). Decreto No. 41187-MP-MIDEPLAN Imprenta Nacional. La Uruca, San José, Costa Rica.
145. UNCTAD (2014) "World Investment Report: Investing in the SDGs, an Action Plan" New York and Geneva 2014s
146. UNDP (2018) "FINANCING THE 2030 AGENDA: An Introductory Guidebook for UNDP Country Offices, January 2018
147. UNDP (2020) Integrated national financing frameworks: inception phase, Inter-agency task force on Financing for Development
148. USAID (2019) "Unleashing Private Capital for Global Health Innovation: Innovator and Investor Support Opportunities" Center for Innovation and Impact, Washington DC
149. US Department of State "International Narcotics Control Strategy Report (INCSR), VOL I: Drug and Chemical Control, VOL II: Money Laundering" US Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2018, 2017 y 2016
150. Villalobos P (enero 2018). "Contrato obliga al ICE a pagar deuda de hidrotarcoles, refuta Banco Nacional" Amelia Rueda.
151. Villamichel P (mayo, 2015) " Ponencia, Análisis de los 20 años de competencia en el sector bancario costarricense". Estado de la Nación
152. World Bank. (2015). "Costa Rica - Country partnership framework for the period FY2016-20" (English). Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/363291468179335481/Costa-Rica-Country-partnership-framework-for-the-period-FY2016-20>
153. World Bank. (2006.) "The impact of Intel in Costa Rica: nine years after the decision to invest" (English). Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/540381468032652317/The-impact-of-Intel-in-Costa-Rica-nine-years-after-the-decision-to-invest>
154. World Bank. (2006a) "Why use GNI per capita to classify economies into income grouping?" (s.f). Recuperado de <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378831-why-use-gni-per-capita-to-classify-economies-into>
155. World Bank. (2006b) "The world's top 100 economies: 31 countries; 69 corporations" (<https://blogs.worldbank.org/publicsphere>)

Anexo 2: ¿Hasta donde es posible hacer una medición realista de los flujos ilícitos?²⁶⁷

Los datos desarrollados para esta evaluación tienen como fuente la base de datos que elabora el *Global Financial Integrity* (GFI), una organización sin fines de lucro de investigación y asesoramiento con sede en Washington DC. Desde 2006 el GFI lidera en la medición y seguimiento global de estos flujos, produce análisis y promueve medidas para mejorar la transparencia en el ámbito internacional.²⁶⁸ Para despejar las dudas que se suelen generar cuando se presentan estas estadísticas, es importante aclarar qué se mide, cómo se mide y las limitaciones que se conocen de esta medición.

(i) Qué se mide. Se definen como flujos ilícitos a los fondos que transfronterizos que se obtienen, transfieren y/o utilizan ilegalmente. Las actividades que suelen demandar la circulación de flujos financieros no registrados se pueden agrupar en tres grandes categorías:

- **Corrupción:** ganancias por sobornos recibidos o robos realizados por oficiales de gobierno
- **Criminales:** ganancias de operaciones ilegales como el tráfico de drogas o de personas, falsificación, contrabando y una cantidad de otras actividades
- **Comerciales:** ganancias que provienen de transacciones de importación y exportación fraudulentas, conducidas para evadir el pago de impuestos como el IVA, los aranceles de importación, los impuestos a la renta y otras fuentes de ingresos de los gobiernos

(ii) Cómo se mide. La facturación fraudulenta en el comercio internacional se mide analizando las discrepancias entre las estadísticas registradas en los países de origen y de destino (ajustando los valores FOB y CIF con estimados de los costos de fletes y seguro correspondientes). Para esto, el GFI usa como fuente principal los datos producidos por la Dirección de Estadísticas de Comercio (DOTS) del FMI. Las fugas de dinero en la balanza de pagos también conocidos como flujos de "hot money" se miden analizando los datos de errores y omisiones netas de las cuentas de balanza de pagos del FMI.

Se usan otras fuentes adicionales para complementar las anteriores, como por ejemplo: (i) los datos del Banco Mundial sobre deuda, para revisar el análisis de fugas de capital, (ii) datos de UN COMTRADE sobre comercio bilateral por grupos de materias primas; (iii) datos de transacciones de comercio del Departamento de Comercio de los EE.UU (sistema armonizado) y (iv) datos de transacciones de comercio de la Unión Europea (sistema armonizado). La metodología con la que se realiza este trabajo se ha ido refinando continuamente desde 2006 y se introdujeron nuevas formas de agregar verificaciones y correcciones. Se realizan además estudios específicos, sectoriales o por commodities y estudios de caso por país (Myanmar, Ghana, Kenya, Mozambique, Tanzania, y Uganda), donde se pueden comparar en profundidad los resultados de la medición genérica con los datos de la realidad.

(iii) Que limitaciones se conocen. Por su naturaleza, este tipo de flujos suelen estar ocultos y por lo tanto su búsqueda tiene limitaciones. Es posible que hasta los tipos de flujos ilícitos que se pueden medir puedan ser difíciles de estimar con total precisión. De las limitaciones conocidas, se pueden resaltar las siguientes:

- **Fallas de origen en los datos de base.** Es probable que los datos de base puedan tener errores y fallas de origen, pero lo mismo se puede decir de casi todas las estadísticas globales que se usan. De todos modos, los datos de balanza de pagos y de comercio internacional que usa el GFI son la base sobre la cual se edifica todo el análisis financiero global. El FMI ha realizado verificaciones "in situ" de la calidad de los datos de comercio en 72 países en desarrollo con resultados de "muy alta" o "alta" calidad en todos los casos.

²⁶⁷ Por más información: *Illicit Financial Flows: Analytical Methodologies Utilized By Global Financial Integrity*, GFI 2014

²⁶⁸ El GFI lidera la medición y seguimiento global de estos flujos desde 2006, produce análisis y promueve medidas para mejorar la transparencia en el ámbito internacional. El trabajo del GFI es usualmente usado en los informes de la OCDE, del African Development Bank y las Naciones Unidas. GFI ha trabajado con los responsables de formular políticas en los Estados Unidos, Guatemala, Ghana, el Reino Unido y Noruega y con foros como el G20, la OCDE y el FATIF. Ver <http://www.gfintegrity.org>

- *Lo que no se registra.* Hay varias formas de flujos ilícitos que no se pueden medir usando los datos económicos disponibles, como por ejemplo, las transacciones en efectivo que no se controlan. La discrepancias de facturación solo registran las transacciones que fueron re-facturadas entre exportación e importación pero no pueden registrar la manipulación de los precios de una misma factura que se hace en colusión entre la empresa que exporta y la que importa. Además, las estadísticas DOTS solo registran transacciones de bienes y omiten la facturación adulterada en servicios e intangibles (que seguramente es una vía muy atractiva para estos flujos) lo que representa el 25% del comercio mundial.

Los datos que se usaron para estimar el volumen de estos flujos en esta evaluación son aproximados pero sirven para dar una buena idea de la dimensión del problema que se quiere analizar. Si bien puede haber errores de medición, los datos presentados aquí no exageran la realidad, sino que se deben tomar como una estimación muy conservadora de lo que está pasando, por más que la realidad que describen los datos sea a veces difícil de aceptar.

Los datos que produce el GFI se usan en foros internacionales del G20, de la OCDE y del *Financial Action Task Force (FATF)* para reducir la opacidad en el sistema financiero mundial y son comúnmente citados en documentos del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la OCDE, el Banco Africano para el Desarrollo y las Naciones Unidas. La necesidad de utilizar esta fuente internacional se debe a que los países no realizan su propio seguimiento y análisis de estos flujos usando las fuentes de información oficiales del país

Estimación de Pérdidas fiscales por Facturación Fraudulenta del Comercio Exterior

Para estas estimaciones del impacto fiscal que se muestran en el Cuadro 27 se usaron los valores de Facturación Fraudulenta medidos por el GFI para 2013 (USD 18,922 millones) y su distribución por tipo de facturación fue estimada usando la distribución promedio en todo el período (GFI no publica valores anuales de esta distribución). Con esos datos se hicieron valoraciones primarias de los siguientes efectos:

(ii) Efecto sobre las exportaciones. Se estimaron las pérdidas de recaudación por concepto de IRPF por la subfacturación de exportaciones. La subfacturación reduce el margen de ganancias de la empresa y por tanto el monto imponible para el Impuesto a las Utilidades para las Personas Jurídicas. Del mismo modo se calcularon los valores adicionales que se generan por concepto de sobrefacturación de exportaciones y su efecto neto, restando los dos valores.

(ii) Efecto sobre las Importaciones. Se estimaron las pérdidas de recaudación por concepto de IVA y aranceles de importación generadas por la subfacturación de importaciones. El calculo se realizó tomando un valor promedio de los impuestos de importación del 30% y un valor de IVA del 13%. Los cálculos de IVA de importación se realizaron aplicando el 13% sobre la suma del valor del flujo ilícito más los aranceles de importación calculados. Del mismo modo se calcularon los valores de impuesto adicionales generados por concepto de sobrefacturación de importaciones. El efecto neto se obtuvo restando los dos valores. Para las importaciones, se agregó además el efecto adicional sobre el Impuesto a la Renta sobre las Personas Jurídicas (IRPJ) ya que la subfacturación de importaciones reduce los costos y aumenta la base sobre la que se aplica ese impuesto y la sobrefacturación de las importaciones aumenta los costos y reduce la base del impuesto.

En todos los casos el cálculo tomó la tasa del a la Renta sobre las Personas Jurídicas (IRPJ) del 30% que corresponde a la franja de las grandes empresas porque si bien existen rangos menores (10% y 20%) esos corresponden a PYMEs. Se asumió que las actividades de evasión de comercio exterior estarían concentradas en empresas de facturación mínima de USD 181,367 que es lo que establece la franja del 30%, pero se podría hacer un muestreo diferente dividiendo el flujo en porcentajes equivalentes a cada franja. Por lo que puede verse, el mayor impacto tributario de estos flujos se produce sobre el IRPJ generado por la subfacturación de exportaciones lo que produce una pérdida de USD 4,760 millones anuales. Esa pérdida se ve compensada parcialmente por la recaudación generada por la sobrefacturación de exportaciones USD 194 millones. El efecto neto de las importaciones es levemente positivo para el Estado (USD 50m) y apenas altera el balance total.

Cuadro 29 Cálculo Estimativo de Flujos Ilícitos

| Componente | Valor |
|--|-------------------|
| PBI Millones de Colones (2013 compendio macro) | \$24,860,944 |
| Tasa Cambio Estimada (USD/C) | 0.002000933 |
| (a) PBI millones de USD | \$49,745 |
| (b) Ingresos Tributarios Millones de Colones (2013 compendio macro) | \$3,292 |
| (c) Ingresos Tributarios (millones de USD) | \$6,588 |
| Datos de GFI para 2013 | |
| Total Flujos Ilícitos (millones de USD) | \$18,922 |
| (d) Por Subfacturación Importaciones USD | \$1,055 |
| (e) Subfacturación Exportaciones USD | \$15,867 |
| (f) Sobrefacturación de Importaciones USD | \$1,352 |
| (g) Sobrefacturación de Exportaciones | \$648 |
| Total Flujos Ilícitos (% del PBI) | 38.04% |
| Subfacturación Importaciones (% del PBI) | 2.12% |
| Subfacturación Exportaciones (% del PBI) | 31.90% |
| Sobrefacturación de Importaciones (% del PBI) | 2.72% |
| Sobrefacturación de Exportaciones (% del PBI) | 1.30% |
| 1. Efecto de los Flujos Ilícitos en las Exportaciones | |
| (h) Evasión IRPJ por Subfacturación Exportaciones USDM [= (e) x 30%] | \$4,760.12 |
| Evasión IRPJ por Subfacturación Exportaciones (% PIB) [= (h) / (a)] | 9.57% |
| Evasión IRPJ por Subfacturación Exportaciones (% Ingresos Corrientes) | 72.26% |
| (i) Adicional IRPJ por Sobrefacturación Exportaciones USDM [= (g) x 30%] | \$194.25 |
| Efecto Neto de Evasión en las Exportaciones [= (h) – (i)] | \$4,565.87 |
| 2. Efecto de los Flujos Ilícitos en las Importaciones | |
| (j) Evasión Import tax por subfacturación Importaciones USDM [= (d) x 30%] | \$316.56 |
| (k) Evasión IVA por subfacturación Importaciones USDM [= (d + j) x 13%] | \$178.33 |
| (l) Evasión Total por subfacturación Importaciones USDM [= (j) + (k)] | \$494.89 |
| (m) Adicional Import tax por sobrefacturación Importaciones USDM [= (f) x 30%] | \$405.62 |
| (n) Adicional IVA por sobrefacturación Importaciones USDM [= (f + m) x 13%] | \$228.50 |
| (o) Adicional Total por sobrefacturación Importaciones USDM [= (m) + (n)] | \$634.12 |
| (p) Efecto Neto Evasión por Impuestos Importaciones [= (l) – (o)] | -\$139.23 |
| (q) Adicional IRPJ por Subfacturación de Importaciones | \$316.56 |
| (r) Perdida IRPJ por Sobrefacturación de Importaciones | \$405.62 |
| (s) Efecto Neto Evasión por concepto de IRPF Importaciones | \$89.06 |
| (t) Efecto Neto Evasión Importaciones [= (p) + (s)] | -\$50.07 |
| Evasión Total Estimada (USDM) (= Efecto N. Exportaciones + Efecto N. Importaciones] | \$4,515.64 |
| Evasión Total Estimada (% PIB) | 9.08% |
| Evasión Total Estimada (% Ingresos Tributarios 2013) | 68.55% |

Acciones emprendidas por Costa Rica para mejorar el combate al lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo internacional:

- Aprobación de la Ley 9387: fortalece el tipo penal de financiamiento al terrorismo y se norman las disposiciones sobre el congelamiento inmediato de activos terroristas.
- Aprobación de la Ley 9416: Ley de Lucha contra el Fraude Fiscal, la cual establece las disposiciones de transparencia de las personas jurídicas, fideicomisos y administradores de fondos de terceros.
- Aprobación de la Ley 9449: Regula en materia antilavado y contra el financiamiento al terrorismo a las actividades no financieras como casinos, comerciantes de metales y piedras preciosas, prestamistas y a los profesionales independientes como los contadores, abogados y notarios (APNFD's).
- El país ha logrado reconocimiento a nivel internacional al subir 16 calificaciones de las Recomendaciones Internacionales del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en materia de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.
- El Banco Central de Costa Rica está desarrollando cuatro plataformas tecnológicas que vendrían a fortalecer el abordaje interinstitucional del Sistema Antilavado del país: i) Registro del Beneficiario Final de las personas jurídicas, ii) Conozca a su Cliente para el Sistema Financiero Nacional y los entes de supervisión; iii) Registro y supervisión de las Actividades y profesiones no financieras definidas por el GAFI, iv) Padrón Único de Cuentas del Sistema Financiero Nacional.
- El Banco Central ha aprobado la inversión de aproximadamente \$10 millones en rubros como licencias de software, equipos, certificación en seguridad y otros. Además se contratan alrededor de 40 plazas para la implementación de las plataformas tecnológicas.
- El Instituto Costarricense sobre Drogas destina en el fortalecimiento del Recursos Humano que integra la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) un incremento del 75% el personal de la UIF, un aumento de ₡153 millones, además de la compra de mobiliario y equipo de oficina.
- El Poder Judicial incorporó en el anteproyecto de presupuesto el fortalecimiento de la Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales con 8 plazas para la atención del delito de legitimación de capitales, respondiendo a señalamiento del GAFI para fortalecer el Sistema Antilavado del País.
- La Unidad de Inteligencia Financiera y la Superintendencia General de Entidades Financieras identificaron los flujos de capital que movilizan las APNFD's en el Sistema Financiero Nacional para determinar y priorizar el control y la supervisión bajo un enfoque basado en riesgos.
- Se aplicó un proceso de disolución de más de 266 mil personas jurídicas inactivas, en aras de mejorar la transparencia previniendo el riesgo, invirtiéndose alrededor de \$200 mil por parte del Registro Nacional y el Instituto Costarricense sobre Drogas.
- La Unidad de Inteligencia Financiera del ICD ha atendido más de 20 solicitudes de congelamiento inmediato de fondos y otros activos de terroristas emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- En el último semestre, la Unidad de Inteligencia Financiera del ICD ha desarrollado programas de capacitación a través de medios virtuales y presenciales sobre las temáticas antilavado y contra el financiamiento al terrorismo a 1.300 personas, dirigida a los profesionales, actividades comerciales, al Sistema Financiero Nacional, estudiantes de secundaria y ciudadanos interesados.
- Se han emitido boletines de alerta e informativos a los sujetos obligados sobre estadísticas del delito, temas de formación y tipologías del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.
- Se ha desarrollado en el ICD un módulo de comunicación segura para que los sujetos obligados emitan reportes de operaciones sospechosas de manera confidencial a la Unidad de Inteligencia Financiera. En este módulo se han puesto a disposición instrumentos especialmente relevantes para la lucha contra el lavado de activos como la lista de países por riesgo y distintas normas de manera que los sujetos obligados puedan tener acceso a información oportuna para su gestión.
- La Unidad de Inteligencia Financiera del ICD ha coordinado acciones a nivel interinstitucional para lograr la aprobación y circulación del protocolo de actuación en los puestos de control sobre el transporte transfronterizo de dinero.

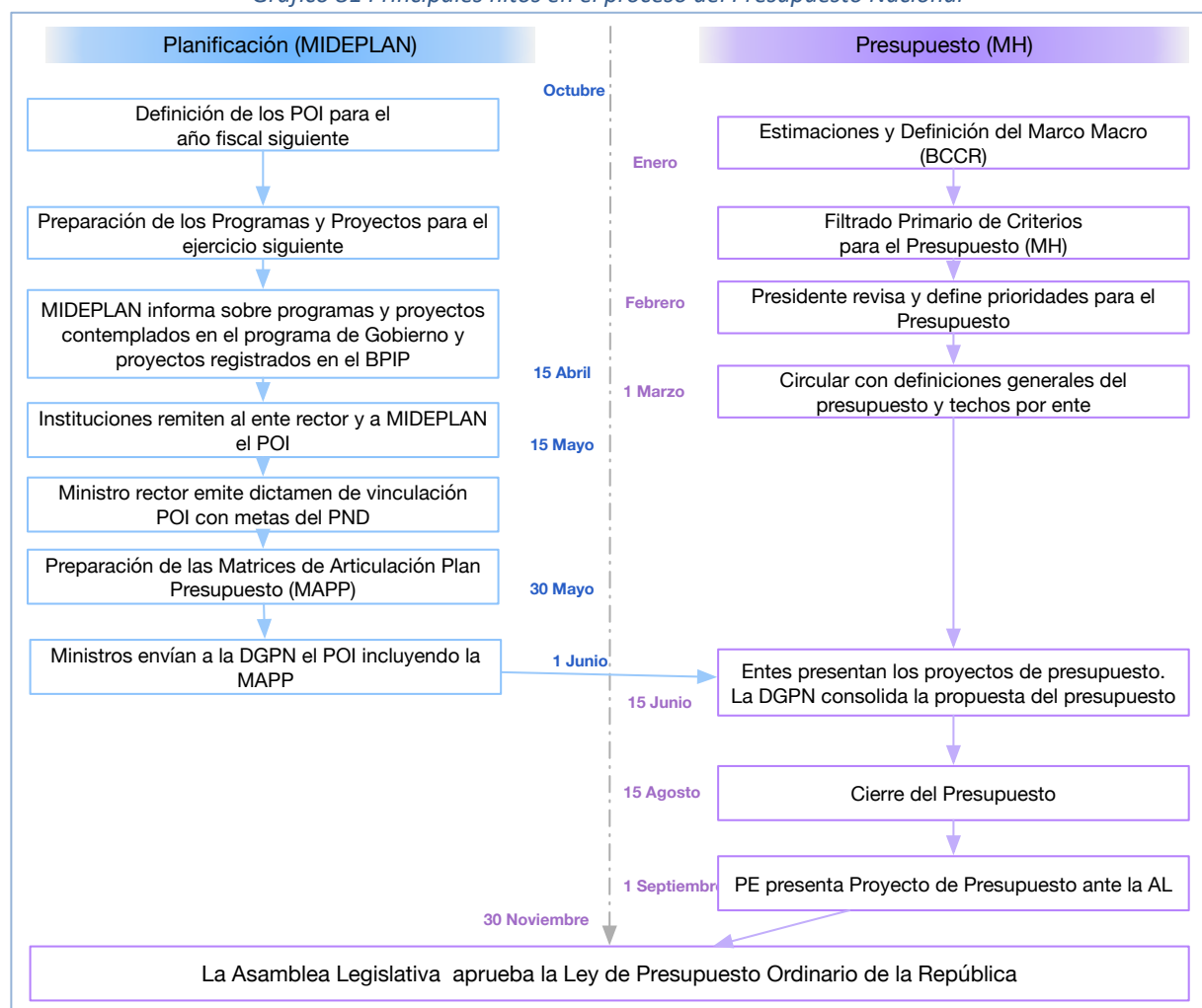
Anexo 3: Otros Datos Relevantes

Cuadro 30 Clasificación en el Índice de Desempeño Ambiental para el 2018

| Posición en el Ranking | País | Posición en el Ranking | País |
|------------------------|------------------------------|------------------------|-------------------|
| 25 | Canadá | 69 | Brasil |
| 27 | Estados Unidos | 72 | México |
| 30 | Costa Rica | 74 | Argentina |
| 35 | Trinidad y Tobago | 76 | Antigua y Bermuda |
| 36 | San Vicente y las Granadinas | 78 | Jamaica |
| 42 | Colombia | 84 | Chile |
| 46 | República Dominicana | 87 | Ecuador |
| 47 | Uruguay | 92 | Bolivia |
| 51 | Venezuela | 93 | Barbados |
| 55 | Cuba | 97 | Nicaragua |
| 56 | Panamá | 103 | Surinam |
| 64 | Perú | | |

Fuente: Yale Center for Environmental Law & Policy, Yale University

Gráfico 81 Principales hitos en el proceso del Presupuesto Nacional



Fuente; Elaborado por el Equipo EFD con base a las Normas, Disposiciones y Decretos del Gobierno

Cuadro 31 Principales hitos en el proceso del Presupuesto Nacional

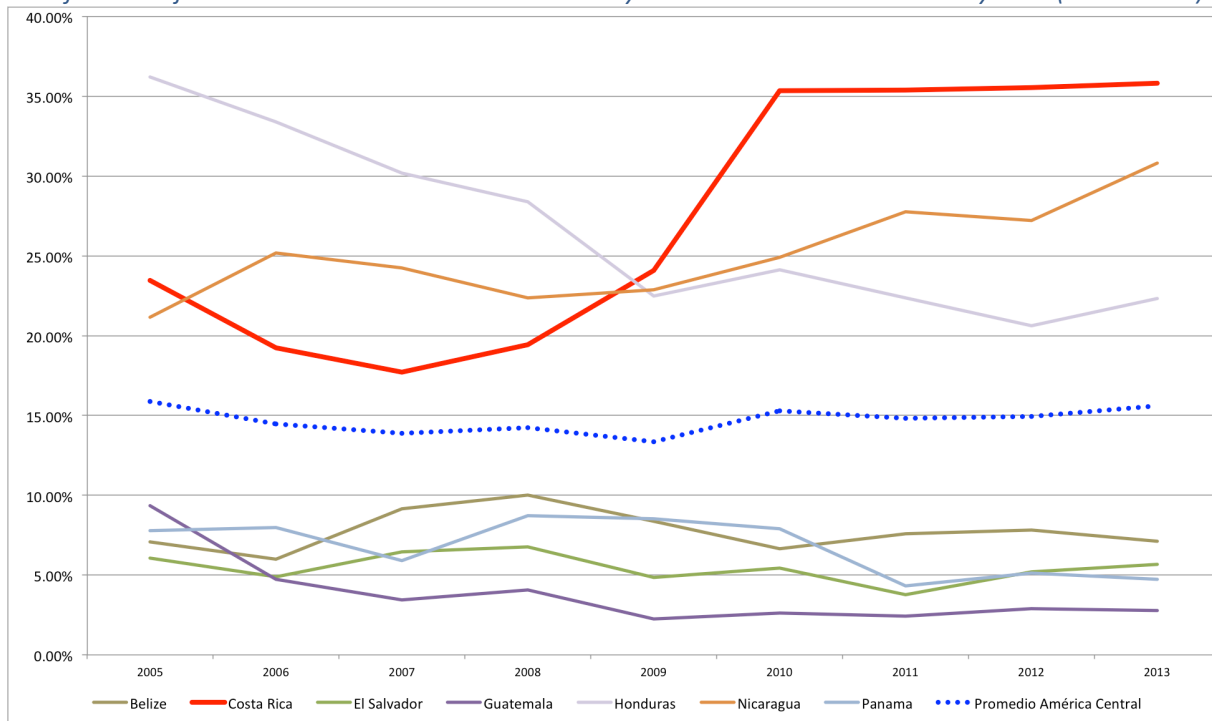
| Fecha | Hito | Liderazgo |
|---------------|---|-----------------|
| Octubre | Definición de los programas y proyectos estratégicos sectoriales y regionales contenidos en el respectivo PND según corresponda, que serán objeto de evaluación por parte de ese Ministerio en el ejercicio económico siguiente | MIDEPLAN |
| Enero-Febrero | Estimaciones y definición del Marco Macro | BCCR |
| Enero-Febrero | Filtrado primario | DGPN/MH |
| Febrero-Marzo | Presidente revisa y define prioridades | |
| 1 de Marzo | Comunicado a la Autoridad Presupuestaria sobre los efectos de la Deuda Pública en el presupuesto nacional | DCP/MH |
| 15 Abril | Circular con definiciones generales de los límites de gasto presupuestario y definiciones específicas para algunos ministerios | DGPN/MH |
| 15 Abril | Informe sobre los programas y proyectos contemplados en el Programa de Gobierno Presidencial, así como los proyectos de inversión registrados y priorizados en el Banco de Proyectos de Inversión Pública. | MIDEPLAN |
| 15 de Mayo | Instituciones remiten al ente rector y a MIDEPLAN el POI | MIDEPLAN |
| 30 Mayo | El ministro rector emite dictamen de vinculación del POI con metas del PND | MIDEPLAN |
| 15 Junio | Los entes del gobierno central presentan los proyectos de presupuesto. La DGPN consolida la propuesta del presupuesto | DGPN/MH |
| 15 Agosto | Cierre del Presupuesto | DGPN/MH |
| 1 Septiembre | Poder Ejecutivo presenta proyecto de presupuesto ante la Asamblea Legislativa | DGPN/MH |
| 30 Noviembre | La Asamblea Legislativa aprueba la Ley de Presupuesto Ordinario de la República para el Ejercicio siguiente | AL |
| 15 Enero | Informe a la STAP, donde se detalle el número y clasificación de los puestos eliminados. | DGPN |
| 5 de Marzo | Orientaciones, procedimientos e instrumentos de verificación de las metas In situ del PND y del presupuesto | MIDEPLAN/ MH |

Cuadro 32 Principales hitos en el proceso de del gasto que no pasa por el I Presupuesto Nacional

| Fecha | Hito | Liderazgo |
|---------------|--|-----------|
| Enero-Febrero | Estimaciones y definición del Marco Macro | BCCR |
| 30 Abril | Circular con definiciones generales de los límites de gasto presupuestario | STAP |
| 15 Junio | Se consideran revisiones particulares tomando en cuenta los ingresos adicionales proyectados por los entes desconcentrados | STAP |
| n/d | Decreto Ejecutivo de ampliación de gasto presupuestario para algunos entes | STAP /AP |
| 15 Agosto | Cierre del Proceso | STAP /AP |
| 30 Septiembre | | STAP /AP |

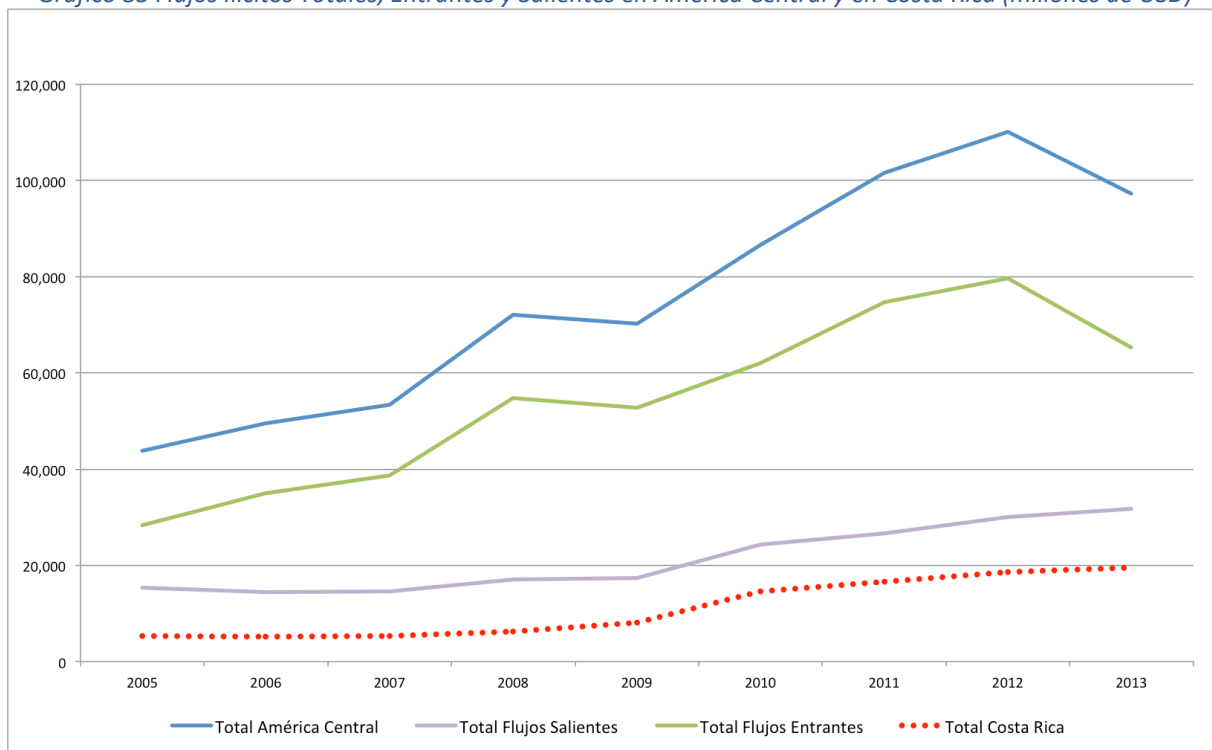
Fuente; Elaborado por el Equipo EFD con base a las Normas, Disposiciones y Decretos del Gobierno

Gráfico 82 Flujos Ilícitos Salientes Totales en Costa Rica y en América Central entre 2005 y 2014 (en % del PIB)



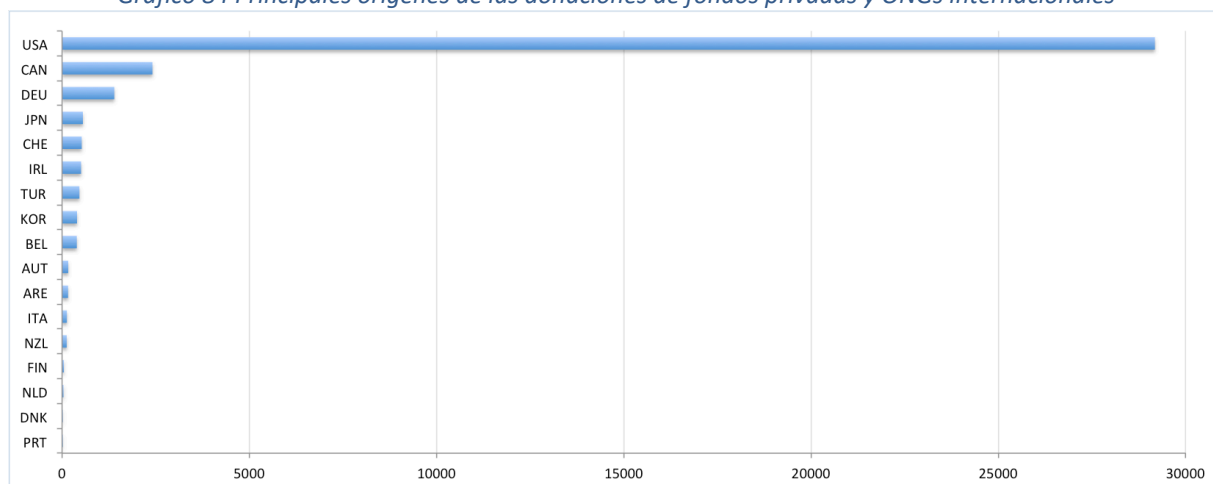
Fuente. Compilado por el Equipo EFD con fuente GFI 2017

Gráfico 83 Flujos Ilícitos Totales, Entrantes y Salientes en América Central y en Costa Rica (millones de USD)



Fuente. Compilado por el Equipo EFD con fuente GFI 2017

Gráfico 84 Principales orígenes de las donaciones de fondos privadas y ONGs internacionales



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de la OCDE

Cuadro 33 Volumen de Financiamento de las Remesas hacia Costa Rica en 2014

| ONG Receptora | Monto (en US\$) | Donante | Tema |
|--|----------------------|---|--|
| Fundación Curridabat | 5,000.00 | Fundación CRUSA | Desarrollo Comunitario |
| Fondo Comunitario Monteverde | 9,875.00 | Global Fund For Community Foundations | Desarrollo Comunitario |
| Fondo Comunitario Monteverde | 155,000.00 | Inter-American Foundation | Desarrollo Comunitario |
| Asoc. De Pescadores Santa Elena | 3,000.00 | Fundación CRUSA | Crecimiento Económico e Inclusión Financiera |
| Club de Investigación Tecnológica | 9,500.00 | Fundación CRUSA | Crecimiento Económico e Inclusión Financiera |
| Asoc. Educación Plus | 9,996.00 | Fundación CRUSA | Educación |
| Asoc. Oratorios Salesianos Don Bosco | 10,000.00 | Fundación CRUSA | Educación |
| Universidad Earth | 40,000,000.00 | W.K. Kellogg Foundation | Educación |
| Fundación CIENTEC | 5,255.00 | Fundación CRUSA | Educación |
| INCAE Business School | 16,650.00 | Hivos International | Educación |
| Asoc. AAMOR | 10,000.00 | Fundación CRUSA | Ambiente y Conservación |
| Asoc. Caminos de Osa | 6,868.00 | Fundación CRUSA | Ambiente y Conservación |
| Asoc. CEDARENA | 200,000.00 | Inter-American Foundation | Ambiente y Conservación |
| Asoc. Costa Rica por Siempre | 600,000.00 | The Leona M. and Harry B. Helmsley Charitable Trust | Ambiente y Conservación |
| Asoc. ProParques | 10,000.00 | Fundación CRUSA | Ambiente y Conservación |
| CoopeSolidar | 137,300.00 | Inter-American Foundation | Ambiente y Conservación |
| Latin America Sea Turtles Association | 8,040.00 | The Ocean Foundation | Ambiente y Conservación |
| Instituto Monteverde | 10,000.00 | Fundación CRUSA | Ambiente y Conservación |
| Organización para Estudios Tropicales | 9,875.00 | Fundación CRUSA | Ambiente y Conservación |
| Organización La Voz de Guanacaste | 16,650.00 | Hivos International | Libre Expresión |
| Asoc. Frente por los Derechos Igualitarios | 357,377.00 | Hivos International | Derechos Humanos |
| Asoc. Rostro de la Justicia | 9,080.00 | Fundación CRUSA | Derechos Humanos |
| El Servicio de Paz y Justicia | 15,000.00 | Appleton Foundation | Derechos Humanos |
| Frente Nacional de Pueblos Indígenas | 15,000.00 | Appleton Foundation | Derechos Humanos |
| Mulabi- Espacio Latinoamericano de Sexualidades y Derechos | 14,000.00 | Astraea Lesbian Foundation for Justice | Derechos Humanos |
| Red Regional de Organizaciones Civiles para Migraciones | 20,000.00 | Central America and Mexico Migration Alliance | Derechos Humanos |
| Transvida | 363,499.00 | Hivos International | Derechos Humanos |
| Asoc. Desarrollo Indígena Kekoldi | 4,000.00 | Global Greengrants Fund | Derechos de Tierra |
| Asoc. Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta | 16,650.00 | Hivos International | Política Pública e Investigación |
| Asoc. CR para Estudio e Intervención en Drogas | 28,766.00 | Open Society Foundations | Política Pública e Investigación |
| Fund. Para la Sostenibilidad y la Equidad (ALIARSE) | 100,000.00 | The Coca Cola Foundation | Política Pública e Investigación |
| Fund. Para la Sostenibilidad y la Equidad (ALIARSE) | 10,000.00 | Fundación CRUSA | Política Pública e Investigación |
| Colectiva Caminando | 5,000.00 | FRIDA: Young Feminist Fund | Derechos de las Mujeres y Niñas |
| Fund. La Casa de los Niños | 9,494.00 | Fundación CRUSA | Desarrollo de la Juventud |
| Fund. FUNIPAR | 7,397.00 | Fundación CRUSA | Desarrollo de la Juventud |
| Fund. Tree of Life | 9,935.00 | Fundación CRUSA | Desarrollo de la Juventud |
| Total | 42,218,207.00 | | |

Fuente: reproducido de The 2017 Central America Philanthropy Guide, Central America Donors Forum 2017. Seattle International Foundation



NACIONES UNIDAS
COSTA RICA

