

Oportunidades para la construcción de un Marco Nacional e Integrado de Financiamiento para el Desarrollo en Costa Rica

Implementación de las principales oportunidades analizadas por la Evaluación de las Finanzas para el Desarrollo en Costa Rica

Índice

Índice.....	ii
Lista de los Acrónimos usados en el Texto	iii
Introducción.....	iv
Resumen Ejecutivo	v
1. El contexto general para el financiamiento del desarrollo en Costa Rica.....	11
1.1 El contexto analizado por la Evaluación del Financiamiento para el Desarrollo (EFD)	11
1.2 Principales Resultados de la Evaluación	14
2. Oportunidades para construir una nueva estrategia de financiamiento para el desarrollo en Costa Rica	15
2.1 Ventajas de adoptar un enfoque estratégico e integrado de financiamiento	15
2.2 La importancia del financiamiento privado y algunas modalidades innovadoras para incentivarlo	17
2.2.1 La Inversión de Impacto	18
2.2.2 Los Mecanismos de Financiamiento Mixtos o Blended Finance	23
3. Áreas de acción recomendadas para la implementación de los resultados de la evaluación.....	27
3.1 Una hoja de ruta para una visión estratégica e integrada del financiamiento para el desarrollo	28
3.1.1 Acciones para definir los objetivos de largo plazo y asegurar su factibilidad.....	29
3.1.2 La planificación de mediano plazo y la movilización de recursos.....	32
3.1.3 Acciones que se pueden implementar en el corto plazo	34
3.2 Un plan de acción para consolidar el equilibrio macro fiscal en 2030	37
3.2.1 Acciones para mejorar la gestión fiscal y aumentar la recaudación	38
3.2.2 Acciones para mejorar la calidad, cantidad y el impacto del gasto público	40
3.2.3 Acciones que pueden ser implementadas en el corto plazo	42
3.3 Un plan de acción para aumentar la participación del sector privado en el desarrollo Sostenible de Costa Rica	45
3.3.1 Acciones para generar una expansión de la inversión privada doméstica y externa	46
3.3.2 Acciones para aumentar la calidad y disponibilidad del financiamiento para esas inversiones, especialmente el privado	48
3.3.3 Acciones para ensayar la introducción de nuevos instrumentos de financiamiento en el corto plazo.....	51
4. Las soluciones institucionales necesarias para implementar las recomendaciones de esta evaluación	55
ANEXOS	61
Anexo 1: Bibliografía utilizada por la EFD y parcialmente reproducida en este Informe.....	62

Listado de Gráficos

Gráfico 1 Un nuevo panel de control para la gestión de el financiamiento para el Desarrollo	12
Gráfico 2 Los beneficios de una política integrada de financiamiento de las infraestructuras	16
Gráfico 3 Áreas donde deberá concentrar la brecha de financiamiento de los ODS.....	18
Gráfico 4 El lugar de la inversión de impacto en el continuo de los inversores	19
Gráfico 5. Principales Características de la Inversión de Impacto	20
Gráfico 6 Estructura típica y principales participantes en un Bono de Inversión para el Desarrollo (DIB)	22
Gráfico 7. Principales Características del Blended Finance o Financiamiento Mixto	24
Gráfico 8 Evolución de las Inversiones de Financiamiento Mixto o Blended Finance	25
Gráfico 9 Principales Inversores de Financiamiento Mixto (o Blended Finance) por tipo	26
Gráfico 10 Áreas de Acción de Corto Plazo Identificadas	38
Gráfico 11 Oportunidades para la expansión de la inversión privada y pública.....	47
Gráfico 12 Oportunidades para la expansión del financiamiento público y privado.....	49
Gráfico 13 Algunos Instrumentos de Financiamiento Privados y Mixtos que se podrían considerar	51
Gráfico 14 Los tres componentes del Plan para Aumentar la Participación del Sector Privado	54

Listado de Cuadros

Cuadro 1 Resumen de las recomendaciones para el desarrollo de un sistema integrado	37
Cuadro 2 Resumen del plan de acción para consolidar el equilibrio macro fiscal	45
Cuadro 3 Resumen del plan de acción para aumentar la participación del sector privado en el desarrollo	54
Cuadro 4 Resumen de las recomendaciones identificadas para el desarrollo de los flujos de financiamiento.....	58

Listado de Recuadros de Texto

Recuadro 1 Evitando las Causas de las "Trampas de la Renta Media.....	13
Recuadro 2 El Shandong Green Development Fund (SGDF)	27
Recuadro 3 Ejemplo de la aplicación de la lógica a para financiar las metas de desarrollo sostenible.....	31
Recuadro 4 La Red de Cuido: una oportunidad para probar el Pago por Resultados	44

Lista de los Acrónimos usados en el Texto

AED	Alianza Empresarial para el Desarrollo de Costa Rica
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
AP	Autoridad Presupuestaria
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CPDN	Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional
CSS	Cooperación Sur-Sur
DEG	Derechos Especiales de Giro del FMI
DFA	Development Finance Assessment
EFD	Evaluación de las Finanzas para el Desarrollo (EFD en Inglés)
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunization
GFP	Gestión de Finanzas Públicas
GPEDC	Global Partnership for Effective Development Cooperation
GTS	Grupos de Trabajo Sectoriales
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (del Grupo Banco Mundial)
ICM	Indicadores Conjuntos de Monitoreo
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)
MAPP	Matriz de Articulación Plan-Presupuesto
MCC	Millennium Challenge Corporation
MdH	Ministerio de Hacienda
MEIFs	Marcos Estratégicos e Integrados de Financiamiento
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MMM	Marco Macroeconómico Multianual
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
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PBB	Performance Based Budgeting
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo y de la Inversión pública 2019-2022
PNE	Plan Nacional de Energía
PNT	Plan nacional de Transporte
POI	Planes Operativos Institucionales
PPPs	Asociaciones de Participación Público-Privadas
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado
UNDP	United Nations Development Programme

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 el 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 Roderó, 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 tradicional, de bajo valor agregado que el principal generador de empleos, especialmente para la población vive y trabaja en las zonas rurales, principalmente en el sector agrícola. 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 resolver las “trampas de la renta media”. El futuro es prometedor aunque se debe superar una coyuntura adversa que obliga al gobierno a tomar medidas para contener el gasto público y aumentar la recaudación. Además es necesario mejorar la calidad del gasto público y su capacidad para generar los resultados que el país desea conseguir. Es inevitable entonces abordar varios de los factores que originan las “trampa de la renta media:” (i) la necesidad de completar 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 las EFD es ayudar al gobierno a desarrollar una visión estratégica e Integrada sobre el financiamiento para el desarrollo y adoptar una visión de largo y medio a 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, en el contexto 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 relación entre los diferentes flujos y las complementariedades entre las diferentes fuentes de financiamiento para el desarrollo evaluadas.

Una parte fundamental de este trabajo, analizó los principales utilizados por los sistemas de planificación y financiamiento y su integración estratégica. Se analizó la integración vertical entre los instrumentos de planificación de largo, mediano y corto plazo y su alineamiento para conseguir los objetivos de desarrollo. También se revisaron las principales orientaciones estratégicas de los instrumentos de financiamiento, en especial el presupuesto nacional y su capacidad de dar cumplimiento a las necesidades para conseguir los objetivos de desarrollo. En todos los casos se revisaron además las oportunidades para mejorar la integración horizontal entre los instrumentos de planificación y de financiamiento de largo, mediano y corto plazo como se propone en la Sección 3.1 de este informe.

Además, la evaluación analizó una parte integral de los principales flujos de financiamiento públicos y privados de Costa Rica. Se revisaron los principales flujos de financiamiento de acuerdo a cuatro dimensiones: domésticos, externos, públicos y privados. La EFD procuró revelar además si los flujos analizados (ver lista en el cuadro a continuación) se están desarrollando de una forma que toma en cuenta sus principales ventajas comparativas. Las principales recomendaciones de esta parte de la evaluación se resumen en el Cuadro 4 al final de este informe. La evaluación estudió además la calidad de la gestión de los recursos públicos y las áreas de mayor potencial para el desarrollo del financiamiento privado. Para facilitar su ejecución, las principales recomendaciones de la evaluación fueron agrupadas tres líneas de acción que se desarrollan en detalle en este informe.

Resumen de las áreas de financiamiento analizadas por la EFD

Capítulo 4: Finanzas del Estado y flujos públicos	Capítulo 5. Finanzas Privadas y Principales Flujos
4.1. Análisis general de las finanzas públicas 4.1.1 Sostenibilidad y crecimiento 4.1.2 Eficiencia y resultados 4.1.3 Problemas de gestión	5.1 Contribuciones del Sector Privado al Desarrollo Sostenible 5.2 Los retos para el desarrollo del sector privado 5.3 La Importancia del Financiamiento Privado para el Desarrollo en Costa Rica
4.2 Principales Flujos Públicos 4.2.1 Ingresos Tributarios 4.2.2 Endeudamiento Público 4.2.3 Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), Cooperación Sur-Sur y Triangular. 4.2.4 Financiamiento Ambiental y del Cambio Climático 4.2.5 Flujos Ilícitos	5.4 Principales Flujos Privados 5.4.1 Sector Financiero Privado 5.4.2 El Financiamiento Inclusivo 5.3.3 La Inversión Extranjera Directa (IED) 5.4.4 Asociaciones Público-Privadas (APPs) 5.4.5 Financiamiento Ambiental y del Cambio Climático 5.3.6 Filantropía privada y financiamiento de las OSCs 5.3.7 La Responsabilidad Social Empresarial (RSE) 5.3.8 Las Remesas Familiares

El presente informe consta de los siguientes capítulos: [Capítulo 1](#): describe el contexto socioeconómico y los principales retos del desarrollo; [Capítulo 2](#): analiza las oportunidades para construir una nueva estrategia de financiamiento para el desarrollo en Costa Rica; [Capítulo 3](#): analiza las áreas de acción recomendadas para la implementación de los resultados de la evaluación, que fueron agrupadas en tres líneas principales (i) una hoja de ruta para iniciar una visión estratégica e integrada del financiamiento para el desarrollo, (ii) un plan de acción para consolidar el equilibrio macro fiscal en 2030 y (iii) un plan de acción para aumentar la participación del sector privado en el desarrollo Sostenible [Capítulo 4](#): analiza las soluciones institucionales necesarias para implementar las recomendaciones de la EFD.

Oportunidades para construir una nueva estrategia de financiamiento para el desarrollo en Costa Rica

Las soluciones propuestas por la evaluación muestran 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. La evaluación presenta propuestas para que el gobierno pueda comenzar a adoptar una visión integrada y 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.

Para esta tarea hay varios niveles de dificultad ya que el gobierno tiene distintos grados de influencia sobre los flujos de financiamiento que será necesario movilizar. El gobierno tiene el control del uso de las finanzas públicas, pero tiene dificultades para manejar los intereses en competencia dentro del estado y para generar una coordinación eficiente de los diversos niveles de administración. El gobierno tiene influencia directa para permitir y alentar la co-inversión privada en alianzas con el sector público, pero no tiene políticas adecuadas para alentar la cantidad y la calidad de este tipo de inversiones y carece de capacidades especializadas para gestionar adecuadamente los costos y riesgos de este tipo de financiamiento para el estado. Si bien el gobierno no tiene control sobre las inversiones privadas, en Costa Rica no se han conseguido todavía desarrollar sistemas de incentivos eficientes para orientarlas hacia la construcción de bienes públicos nacionales o inversiones sostenibles alineadas con las prioridades nacionales.

Una gestión realizada con una visión integrada de financiamiento permitiría generar el máximo impacto posible con los recursos y las capacidades disponibles. El gobierno podría así potenciar el financiamiento privado multiplicando los recursos públicos existentes o accesibles. El ejemplo de infraestructuras analiza el tipo de coordinación estratégica que sería necesaria para asegurar que la orientación de varios flujos de financiamiento (inversión pública, APPs, promoción de la IDE, financiamiento privado interno y gestión de la ADO y la CSS) sea manejada en forma consistente para conseguir los objetivos. Eso demanda diseñar e implementar un “plan maestro” que asegure que todas estas acciones se puedan programar en forma integrada y que permita monitorizar su ejecución. Este ejemplo muestra las ventajas que se podrían conseguir con una gestión estratégica e integrada de financiamiento, lo que requiere mejoras significativas de los sistemas de gestión pública actuales que se analizan con mayor profundidad en el documento.

El financiamiento privado va a ser la variable clave para que Costa Rica pueda conseguir sus objetivos de desarrollo y para que pueda mejorar sus bajas aspiraciones con respecto a los ODS. Todos los flujos de financiamiento privado analizados muestran que existen grandes oportunidades que se podrían potenciar si

se aplicaran políticas y medidas adecuadas para incentivar su desarrollo y para alinearlos con las prioridades estratégicas nacionales. El estudio concluye además que Costa Rica podría atraer volúmenes muy significativos de nuevas inversiones privadas -nacionales e internacionales- aprovechando mejor el uso de dos enfoques fundamentales:

- **Las inversiones de impacto** Estos capitales definen sus inversiones con el propósito de tener un impacto social positivo y medible, junto con un retorno económico.. Esta orientación de inversiones está directamente alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a pesar de su gran volumen (USD 508 billones anuales) y rápido crecimiento global estos capitales no han sido debidamente atraídos por la región ni por Costa Rica 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 el país.
- **El uso del financiamiento mixto (blended finance)**. Es un enfoque innovador de estructuración de capital que combina el uso estratégico del financiamiento 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 objetivos de desarrollo. En este mercado participa una gran diversidad de instituciones y muchas de ellas podrían tener interés en invertir en Costa Rica. Este tipo de instrumentos podrían ser muy útiles también para alentar a los inversores institucionales de Costa Rica

Con un diseño adecuado, estos instrumentos podrían movilizar recursos públicos internacionales adicionales para financiar las inversiones del Plan de Descarbonización, que de otro modo no estarían disponibles. Estos son los elementos básicos del plan de acción para aumentar la participación del sector privado en el desarrollo Sostenible de que se describe a continuación.

Áreas de acción recomendadas para la implementación de los resultados de la evaluación

A pesar de que la situación de corto plazo es restrictiva, las perspectivas para Costa Rica siguen siendo prometedoras. El análisis realizado permite afirmar que las perspectivas a mediano y largo plazo siguen siendo muy buenas y que una vez superada esta coyuntura, la economía costarricense podría expandirse significativamente. La respuesta a los retos para financiar los objetivos de desarrollo de Costa Rica exigirá tanto innovación como un abordaje sistémico. La agenda de implementación que se propone es una combinación priorizada de las acciones que se podrían implementar en el corto, mediano y largo plazo. Para facilitar su ejecución, las principales recomendaciones fueron agrupadas tres líneas de acción que pueden ser ejecutadas en forma independiente.

(i) Una hoja de ruta para iniciar una visión estratégica e integrada del financiamiento para el desarrollo.. Se propone una hoja de ruta para iniciar la adopción de una visión estratégica e integrada del financiamiento para el desarrollo. Este camino permitiría obtener beneficios significativos al proveer coherencia y credibilidad a la planificación de largo plazo y para generar la ingeniería financiera para asegurar su factibilidad. Se identificaron varias oportunidades concretas para avanzar y esta hoja de ruta se organiza con base a tres componentes que se resumen en el cuadro a continuación:

Resumen de las recomendaciones para el desarrollo de un sistema integrado de 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 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

Foco		Principales acciones identificadas
	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

(ii) Un plan de acción para consolidar el equilibrio macro fiscal en 2030. Se propone además un plan de acción que combina las acciones para mejorar la calidad y el impacto del gasto público y además aumentar la recaudación fiscal con el objetivo de consolidar el equilibrio macro fiscal en 2030. Del trabajo realizado se identificaron varias oportunidades para delinear un plan de acción, que podía contemplar simultáneamente los tres componentes que se resumen en el cuadro que se reproduce a continuación.

Resumen de las recomendaciones plan de acción para consolidar el equilibrio macro fiscal en 2030

Foco		Principales acciones identificadas
1. Acciones para mejorar la gestión fiscal y aumentar la recaudación	1.1	Formular un plan de mediano plazo para mejorar la recaudación fiscal y controlar la economía ilícita generando inversiones para realizar importantes innovaciones tecnológicas y reforzar la calidad de gestión del Estado
	1.2	Este plan debe procurar: (I) mejorar la capacidad institucional y tecnológica del ente recaudador, (ii) revisar el sistema de exoneraciones de IVA y del IR y el costo beneficio del régimen de zonas francas, (iii) introducir la facturación electrónica, (iv) conectar bases de datos, cruzar información y analizarla, (v) aumentar la inclusión financiera de personas y PYMEs (vi) modernizar la gestión de las aduanas y (vii) diseñar una reforma fiscal que dé sostenibilidad a la visión ambiental de largo plazo
2. Acciones para mejorar la calidad, cantidad y el impacto del gasto público	2.1	Formular un plan de mediano plazo para resolver los aspectos críticos y estructurales de la gestión del gasto público y le mejora de su eficiencia y eficacia
	2.2	Este plan debe proveer soluciones de fondo para (i) la gestión eficiente del empleo y los salarios del sector público, (ii) la mejora de los procesos de compras estatales, (iii) la gestión sectorial de educación, salud y protección social, (iv) mejorar la gestión del gasto público para producir mas resultados de desarrollo (v) eliminar gastos superfluos y duplicaciones y (vi) desarrollar sistemas más eficaces para estimular el cofinanciamiento público/privado
3. Acciones de corto plazo que se podrían iniciar en esta administración	3.1	Estructurar estos dos planes como un proyecto de préstamo con un banco multilateral de financiamiento que asegure los recursos necesarios para la continuidad de su ejecución en el mediano plazo
	3.2	Un plan de acciones para aumentar la recaudación de corto plazo que incluye (i) el anuncio de cambios y campañas de comunicación (ii) la revisión del sistema de penalización y el aumento de las multas por incumplimiento y (iii) la realización de Intervenciones puntuales de alto impacto frente a evasores de alto perfil
	3.3	Un plan de acciones exploratorias para mejorar la calidad, cantidad e impacto del gasto público actual que: (i) incluye la introducción del pago por resultados y tercerizaciones al sector social (II) nuevos sistemas mas eficientes para conseguir resultados y (iii) La reducción del gasto superfluo en instituciones desconcentradas

(iii) Un plan de acción para aumentar la participación del sector privado en el desarrollo Sostenible Finalmente, se propone un plan de acción para aumentar la participación del sector privado en el desarrollo sostenible. El potencial para el desarrollo de la inversión y financiamiento privado en Costa Rica es muy grande y para conseguir los mejores resultados posibles, el gobierno debería analizar estas opciones en forma estratégica y con una visión integrada El plan que se presenta a continuación contempla varias oportunidades que se identificaron y que se pueden integrar en tres áreas principales de acción que se resumen en el cuadro que se reproduce a continuación.

Resumen de las recomendaciones del plan de acción para aumentar la participación del sector privado en el desarrollo

Foco		Principales acciones identificadas
1 Acciones para aumentar significativamente la inversión privada domestica y externa en el corto y mediano plazo.	1.1	Tomar las metas del Plan de Descarbonización (y otras áreas prioritarias), identificar y cuantificar las oportunidades y nuevos mercados que se abren con su ejecución y fijar metas para la inversión privada que se debería movilizar
	1.2	Desarrollar una agenda para la comunicación y promoción de la inversión nacional e internacional para estas oportunidades coordinando las acciones de COMEX, CINDE, PROCOMER y el ICT
	1.3	Analizar los nuevos espacios para actividad privada que se podrían generar con la introducción los sistemas de pago por resultados y la sub-contratación al sector privado (con y sin fines de lucro) para la generación de bienes y servicios públicos
	1.4	Programar una priorización estratégica del uso de la inversión pública (usando el blending) para el caso de que el plan de equilibrio macro fiscal pueda generar un aumento del espacio fiscal
2 Acciones diseñadas para aumentar la calidad y disponibilidad del financiamiento para esas inversiones, especialmente el privado	2.1	Programar las necesidades de aumento de la oferta de financiamiento para satisfacer las necesidades específicas de la demanda proyectada (en cantidad y tipo) para la inversión privada
	2.2	Generar oportunidades de blended finance que puedan canalizar la inversión de los fondos institucionales (pensiones, seguros) domésticos y otros inversores de impacto externos hacia proyectos de desarrollo de prioridad nacional
	2.3	Reprogramar estratégicamente la orientación de la AOD para aumentar al máximo la inversión privada en la modalidad de blended finance.
	2.4	Ensayar acciones innovadoras de financiamiento que permitan el aumento del financiamiento público doméstico y externo (canje o recompra “verde” de deuda, venta de carbono a otros gobiernos, etc.)
	2.5	Generar oportunidades concretas para atraer nuevas fuentes internacionales de financiamiento en el mercado filantrópico privado de impacto
	2.6	Reforzar las capacidad del sistema financiero nacional, mejorando las condiciones del mercado bancario interno y desarrollando el sector bursátil y el mercado de capitales
3 Introducción de nuevos instrumentos de financiamiento en el corto plazo	3.1	Definir una lista de instrumentos innovadores que podrían ser ensayados para financiar los proyectos identificados como prioritarios con las fuentes identificadas
	3.2	Revisar las capacidades institucionales y limitaciones legales que impiden la aplicación de algunos instrumentos específicos que podrían tener alto impacto para generar cambios de mediano plazo
	3.3	Apoyar la introducción de estos nuevos instrumentos en instituciones y mecanismos existentes (FUNBAM, IFAM, FONAFIFO, FITTACORI) ampliando sus funciones y desarrollando su capacidad para gestionar proyectos de gran escala.
	3.4	Generar acciones para aprovechar la capacidad instalada de las fundaciones nacionales generando instrumentos mixtos de financiamiento que permitan atraer a nuevas fuentes y potenciar proyectos definidos como prioritarios.

En todos los casos se propone un combinación de acciones que demandan políticas coherentes a mediano plazo y una selección de intervenciones de alto impacto de corto plazo. En todos los casos, la lógica de las acciones propuestas están alineadas con otros diagnósticos ya realizados por varios estudios que proponen soluciones que requieren inversiones y trabajo a mediano plazo para mejorar la capacidad institucional e introducir algunos cambios estructurales. En todos los casos, los planes de acción también seleccionan una serie de acciones de gran impacto que se podrían iniciar en el corto plazo. Además de las ventajas de conseguir resultados rápidos (quick wins), la consecución de resultados visibles de corto plazo ofrece además evidencia de calidad y de mucha utilidad para negociar los acuerdos políticos que serán necesarios para asegurar la continuidad de las reformas en el mediano plazo.

Las soluciones institucionales necesarias para implementar las recomendaciones de esta evaluación

El primer paso para alcanzar las transformaciones y metas que se proponen en esta evaluación, va a ser el de generar un consenso sobre su necesidad estratégica. Las recomendaciones proporcionadas describen los principales caminos que el país podría recorrer y el tipo de acciones a realizar para financiar sus planes y estrategias de desarrollo de largo plazo en el contexto de los ODS. Los cambios propuestos -para adoptar una visión estratégica e integrada del financiamiento para el desarrollo, son de muy alto nivel estratégico y plantean cambios importantes en la forma de planificar y de financiar los objetivos de desarrollo del país. Algo similar ocurre con el plan de acción para consolidar el equilibrio macro fiscal en 2030 y el plan de acción para aumentar la participación del sector privado en el desarrollo sostenible. En todos los casos se ofrecen

orientaciones que merecerían ser exploradas. Pero el gobierno debe definir primero sobre la conveniencia o no de adoptar este tipo de rumbo en el futuro.

Las consideraciones sobre la implementación de los resultados presentados en esta evaluación son casi tan importantes como su concepción estratégica. A partir de esta decisión se deberá avanzar para identificar las soluciones institucionales más eficaces que permitan poder implementar las acciones recomendadas en esta evaluación. La partición en tres planes separados no es casual ya que intenta facilitar la búsqueda de soluciones institucionales específicas para cada caso y definir las principales 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.

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. 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.

Se sugieren algunas ideas que podrían ser útiles para alimentar esta discusión. Se analizaron por separado las necesidades de liderazgo institucional para ejecutar las tres áreas de acción sugeridas y se proponen algunas soluciones que el gobierno podría considerar. En todos los casos, se proponen caminos que permiten iniciar el trabajo de corto plazo con la capacidad institucional existente, pero también tomando en cuenta que será necesario fortalecer la capacidad de algunas instituciones clave (MdH, Mideplan, MINAE y otros) para poder tener una implementación consistente a lo largo del tiempo. Muy probablemente este proceso de reforzamiento institucional defina la necesidad de un traspaso gradual de responsabilidades y funciones que serán críticas para realizar una gestión estratégica e integrada de financiamiento.

El principal obstáculo para implementar este componente es que las acciones para orientar el desarrollo del sector privado no tienen ministerio. Esto requiere acciones y políticas que son altamente transversales y de una acción muy coordinada de varios ministerios y agencias. Esta coordinación ha sido identificada como una de las grandes debilidades del sistema de gobierno que no ha podido dar respuestas coherentes y eficaces. Una solución posible es reforzar el liderazgo la Presidencia de la República mediante el fortalecimiento de las capacidades el Ministerio de la Presidencia, que ya tiene el mandato de apoyar la gestión que realiza el Presidente con los Ministerios y diversas reparticiones del estado. También se proponen ideas para introducir mecanismos de diálogo formales y estratégicos con el sector privado que valoricen la importancia de su intervención. El establecimiento de mecanismos efectivos de diálogo con el sector privado con y sin fines de lucro es esencial para comprender sus posibilidades a nivel nacional y para entender mejor como alentar su expansión. La alternativa de hacer “mas de lo mismo” e intentar implementar esta agenda altamente estratégica con iniciativas desconectadas por parte de diferentes actores gubernamentales y apoyada de manera fragmentada por los socios de cooperación internacional inevitablemente creará interrupciones y desafiará el logro de resultados significativos

Finalmente, se proponen además considerar otras innovaciones para mejorar la capacidad para monitorizar la ejecución de estas políticas. Será necesario definir nuevas herramientas para hacer un seguimiento adecuado a la implementación de este enfoque integrado de financiamiento. Para eso sería necesario desarrollar un sistema de monitoreo conjunto de los resultados del plan nacional de desarrollo y de las metas de las políticas de financiamiento que se deben ejecutar para darles factibilidad. También será pertinente mapear otros sistemas de datos existentes fuera del sector público que puedan proporcionar información útil sobre el flujo y el impacto de ciertas fuentes privadas de financiamiento nacionales e internacionales. El seguimiento del uso estratégico de la AOD y el dialogo con los socios de desarrollo también deban generar nuevos sistemas más apropiados de monitoreo para gestionar y alinear la contribución de la cooperación al desarrollo hacia las prioridades nacionales de desarrollo sostenible.

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

1.1 El contexto analizado por la Evaluación del Financiamiento para el Desarrollo (EFD)

1. **El escenario general para el financiamiento de los objetivos de desarrollo de largo plazo traerá consigo importantes desafíos para el gobierno.** 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 e 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 para el 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 sectores 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 billones¹.
- **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.
- **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

¹ Para más de esto, ver: “*Better Business, Better World,*” Business and Sustainable Development Commission, 2017

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 billones².

5. El reto para Costa Rica será comprender estas posibilidades y crear las condiciones 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 Nacional e Integrado de Financiamiento para el Desarrollo (MNIF)* podría ser de utilidad para ayudar a establecer las estrategias para movilizar el financiamiento – especialmente el privado - que será necesario para cumplir los objetivos de largo plazo. El nuevo “Panel de Control” se podría 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

EXTERNO	AOD Donaciones y Préstamos Deuda Pública (mercados de capitales) Cooperación Sur-Sur y Triangular Financiamiento Climático Donaciones de INGOs (presupuestadas) Fondos Verticales (GFATM y GAVI) Otros Fondos Oficiales (OFOs)	Inversión Extranjera Directa Fondos de Inversión de Impacto Remesas Internacionales Donaciones de ONGs (no presupuestadas) Préstamos privados (mercados de capitales) Financiamiento climático privado
	DOMÉSTICO	Recaudación tributaria Recaudación no tributaria Tributación recursos mineral/naturales Préstamo público interno Fondos soberanos
	PÚBLICO	PRIVADO

6. La incertidumbre sobre la factibilidad de financiar los ODS a nivel mundial fortalece el argumento en favor del desarrollo de Marcos Integrados de Financiamiento 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 plantea la conveniencia de desarrollar una visión más amplia y holística para financiar estos objetivos teniendo en cuenta los recursos privados y públicos accesibles.

7. Un desafío adicional para Costa Rica será poder dar solución al viejo problema de evitar caer en 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 2008.³ Una vez que estas economías evolucionan y alcanzan mayores niveles de ingresos, se enfrentan a nuevas limitaciones que desafían la continuidad de su 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.

² Para más de esto, ver: “Achieving The Sustainable Development Goals: The Role Of Impact Investing” The Global Impact Investing Network (GIIN), 2017 y “Annual Impact Investor Survey” The Global Impact Investing Network (GIIN), 2019

³ 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

8. 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 técnicos⁴ 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.

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.

9. 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 Pacífico muestran que hay coincidencias y divisiones internas que experimenta el país respecto de distintos temas, y otras situaciones que deberán ser consideradas⁵.

⁴ 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

⁵ Ver Cascante, et al 2017

1.2 Principales Resultados de la Evaluación

10. El **objetivo general de la Evaluación de Financiamiento para el Desarrollo (EFD)** es de 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 Integrado de Financiamiento*. La EFD proporciona 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.

11. **Una parte fundamental de este trabajo, analizó la calidad de los principales instrumentos utilizados por los sistemas de planificación y financiamiento y su integración estratégica.** Se analizó la integración vertical entre los instrumentos de planificación de largo, mediano y corto plazo y su alineamiento para conseguir los objetivos de desarrollo. También se revisaron las principales orientaciones estratégicas de los instrumentos de financiamiento, en especial el presupuesto nacional y su capacidad de dar cumplimiento a las necesidades para conseguir los objetivos de desarrollo. En todos los casos se revisaron además las oportunidades para mejorar la integración horizontal entre los instrumentos de planificación y de financiamiento de largo, mediano y corto plazo. En la Sección de este informe se resumen las principales recomendaciones para ajustar estos sistemas para que las diferentes fuentes de financiamiento para el desarrollo puedan gestionarse dentro de un marco coherente que permita su alineación con las prioridades y los resultados nacionales

12. **Además, la evaluación analizó una parte integral de los principales flujos de financiamiento públicos y privados de Costa Rica.** Se revisaron los principales flujos de financiamiento de acuerdo a las cuatro dimensiones que muestra el Gráfico 1: domésticos, externos, públicos y privados. La EFD procuró revelar además si estos flujos se están desarrollando de una forma que toma en cuenta sus principales ventajas comparativas. El trabajo realizado analiza además la calidad de la gestión de los recursos públicos y las áreas de mayor potencial para el desarrollo del financiamiento privado. Las principales recomendaciones de esta evaluación se resumen en la Tabla al final de este documento.

Resumen de las áreas de financiamiento analizadas por la EFD

Capítulo 4: Finanzas del Estado y flujos públicos	Capítulo 5. Finanzas Privadas y Principales Flujos
4.1. Análisis general de las finanzas públicas 4.1.1 Sostenibilidad y crecimiento 4.1.2 Eficiencia y resultados 4.1.3 Problemas de gestión	5.1 Contribuciones del Sector Privado al Desarrollo Sostenible 5.2 Los retos para el desarrollo del sector privado 5.3 La Importancia del Financiamiento Privado para el Desarrollo en Costa Rica
4.2 Principales Flujos Públicos 4.2.1 Ingresos Tributarios 4.2.2 Endeudamiento Público 4.2.3 Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), Cooperación Sur-Sur y Triangular. 4.2.4 Financiamiento Ambiental y del Cambio Climático 4.2.5 Flujos Ilícitos	5.4 Principales Flujos Privados 5.4.1 Sector Financiero Privado 5.4.2 El Financiamiento Inclusivo 5.3.3 La Inversión Extranjera Directa (IED) 5.4.4 Asociaciones Público-Privadas (APPs) 5.4.5 Financiamiento Ambiental y del Cambio Climático 5.3.6 Filantropía privada y financiamiento de las OSCs 5.3.7 La Responsabilidad Social Empresarial (RSE) 5.3.8 Las Remesas Familiares

13. **Para facilitar su ejecución, las principales recomendaciones de la evaluación fueron agrupadas tres líneas de acción que se desarrollan en detalle en este informe.** Las siguientes son las tres principales avenidas que se proponen para orientar de implementación de las recomendaciones de la evaluación:

1. Una hoja de ruta para adoptar una visión estratégica e integrada del financiamiento para el desarrollo (acciones de corto y mediano plazo)
2. Un plan de acción para consolidar el equilibrio macro fiscal en 2030
3. Un plan de acción para aumentar la participación del sector privado en el desarrollo sostenible

2. Oportunidades para construir una nueva estrategia de financiamiento para el desarrollo en Costa Rica

14. **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.

15. **Las soluciones propuestas por la evaluación muestran 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.

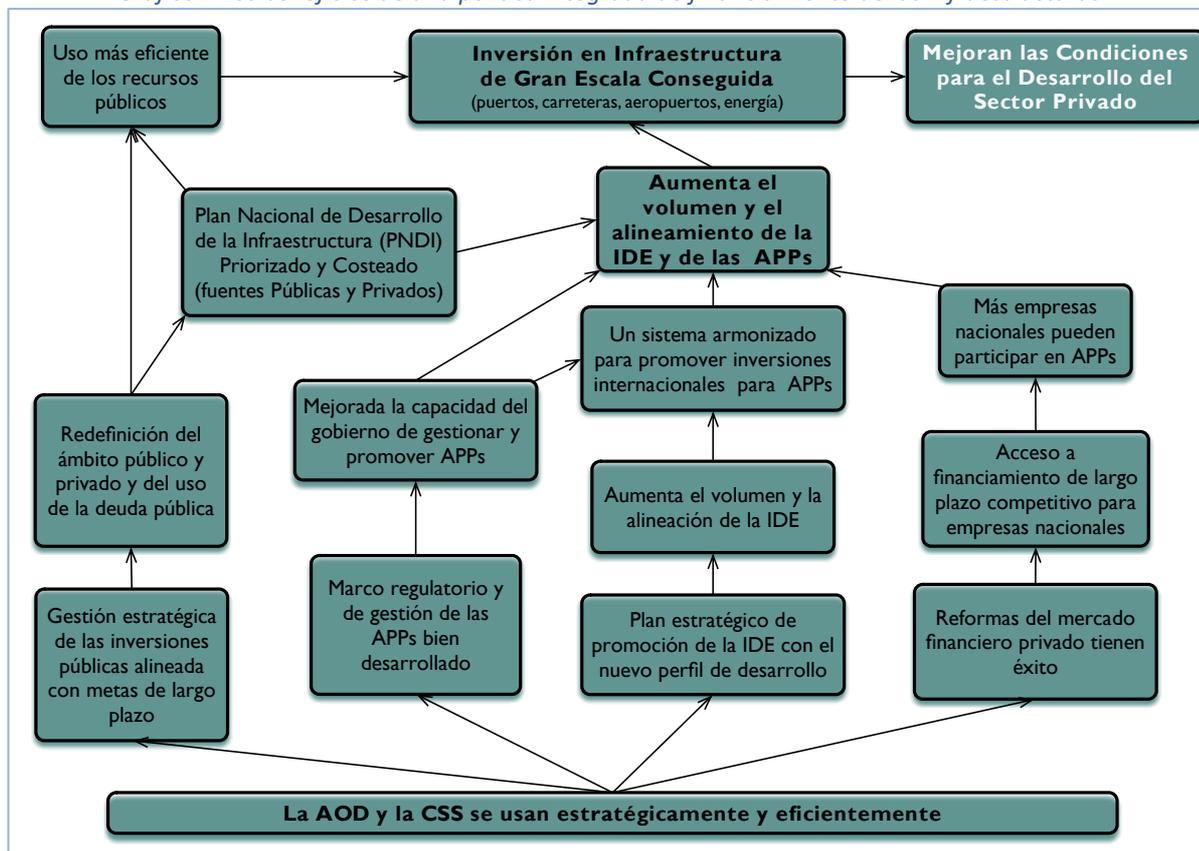
16. **Para esta tarea hay varios niveles de dificultad ya que el gobierno tiene distintos grados de influencia sobre los flujos de financiamiento que será necesario movilizar.** Una de las conclusiones de este trabajo es que será necesaria una visión estratégica de largo plazo y una implementación consistente 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 donantes de AOD o de ONGs nacionales e internacionales, pero no puede controlar la cantidad y la calidad de la oferta de este tipo de financiamiento. Para eso será 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 no es fácil orientarlas para la construcción de bienes públicos nacionales o en inversiones sostenibles, 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.

2.1 Ventajas de adoptar un enfoque estratégico e integrado de financiamiento

17. **El financiamiento de la infraestructura ofrece un buen ejemplo para mostrar las ventajas que podrían obtenerse con un enfoque de financiamiento estratégico e integrado.** La modernización de la infraestructura nacional (carreteras, puertos, comunicaciones, energía, telecomunicaciones) es un factor crítico para el desarrollo del sector privado y requiere inversiones de gran escala. La EFD concluyó que la capacidad del gobierno para responder a este desafío con endeudamiento público será insuficiente y que el sistema actual de concesiones y APPs no ofrece las garantías necesarias y no tiene la capacidad y la planificación estratégica adecuada para suplir esta carencia.

Gráfico 2 Los beneficios de una política integrada de financiamiento de las infraestructuras



Fuente: Elaborado por el Equipo EFD

18. **Una gestión realizada con una visión integrada de financiamiento permitiría generar el máximo impacto posible con los recursos y las capacidades disponibles.** Las soluciones propuestas en la Sección 5.4.4 de la evaluación proponen una visión estratégica de las interacciones entre varios flujos de financiamiento que se ilustran en el Gráfico 2. El gráfico muestra a la vez la conveniencia y el desafío para desarrollar estas relaciones sinérgicas aplicando un enfoque estratégico e integrado. La intervención del estado debería programar, con una visión integrada la gestión de estas fuentes:

19. **Gestión estratégica de los fondos de inversión pública.** Para hacer un uso más eficiente de los pocos recursos públicos disponibles, el gobierno debe mejorar la capacidad de gestión de la inversión pública en general. Es crítico además tener un Plan de Desarrollo de las Infraestructuras (PDI) de largo plazo, que esté debidamente priorizado y costeado y que defina las oportunidades para realizarlo con inversión pública, privada o mixta. De ese modo se podría hacer el back-casting y la planificación para que la inversión pública cubra las áreas donde no es posible el financiamiento privado y priorizar ese uso frente a otras necesidades competitivas y tener un panorama claro para el uso estratégico de las APPs y la presupuestación por resultados.

20. **Gestión de las APPs.** El gobierno también debe trabajar para mejorar la calidad de su gestión de las APP (que se muestra en azul en el gráfico) reforzando la capacidad de la Unidad de APPs del MdH y probablemente haciendo algunos cambios adicionales (como el traslado del CNC al MdH) y seguramente realizando una fuerte inversión para el fortalecimiento de varias capacidades centrales y descentralizadas (el ICE y el MOPT por ejemplo). También se debe mejorar la capacidad de gestionar los riesgos y los pasivos contingentes de las APPs. Si esto se hiciera en forma integrada, se deberían sincronizar las metas del proceso de mejora de la gestión de las APPs para que el gobierno tenga la capacidad de procesar la cantidad de APPs que demandan las metas del PDI en tiempo y forma.

21. **La promoción internacional de la Inversión Extranjera Directa (IED).** Es conveniente integrar la promoción internacional de las APPs con los esfuerzos para promover la IED en el exterior (en violeta en el gráfico). Es probable que una buena parte de las inversiones que priorice el PDI de largo plazo podrían atraer a inversores extranjeros. Además de agregar valor específico, las acciones de promoción

de las APPs y del Plan de Inversiones complementan y potencian las posibilidades de atraer IED en otras áreas. Esta coordinación probablemente introduzca cambios en el enfoque de promoción que actualmente se realiza para la IED, y la selección de los países-objetivo para incluir a aquellos con empresas líderes en las áreas de APP deseadas.

22. Desarrollo del crédito privado. Para bajar los costos de las APPs y permitir que las empresas nacionales participen, el mercado financiero nacional debe ofrecer instrumentos de financiamiento al sector privado de largo plazo con términos apropiados y competitivos con los que tendrán acceso las empresas extranjeras. Las reformas en el sistema de financiamiento privado (en amarillo en la figura) deben priorizar el fortalecimiento de la bolsa de valores (racionalización de bonos o financiamiento de bonos), o establecer fondos privados de inversión y otros mecanismos de intermediación para que las empresas puedan acceder a opciones competitivas de crédito.

23. Asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y Cooperación Sur-Sur (CSS). Los procesos de mejora de la calidad de la gestión de estos flujos suelen demandar recursos de AOD y/o de CSS para el fortalecimiento institucional y técnico. La gestión de la AOD (en verde en el diagrama) debería priorizar su disponibilidad y gestionar el apoyo de los proveedores para satisfacer esta demanda.. La AOD podría ser un factor catalítico muy importante para la inversión privada usando las modalidades de financiamiento mixto analizadas a continuación. Puede que sea necesaria una nueva agenda para negociar con los donantes los fondos para llevar a cabo estas reformas y apoyar a las partes interesadas en la formulación de sus propuestas de financiamiento. También se debe priorizar este uso de la AOD frente a otros destinos para asegurar la disponibilidad de fondos en tiempo y forma.

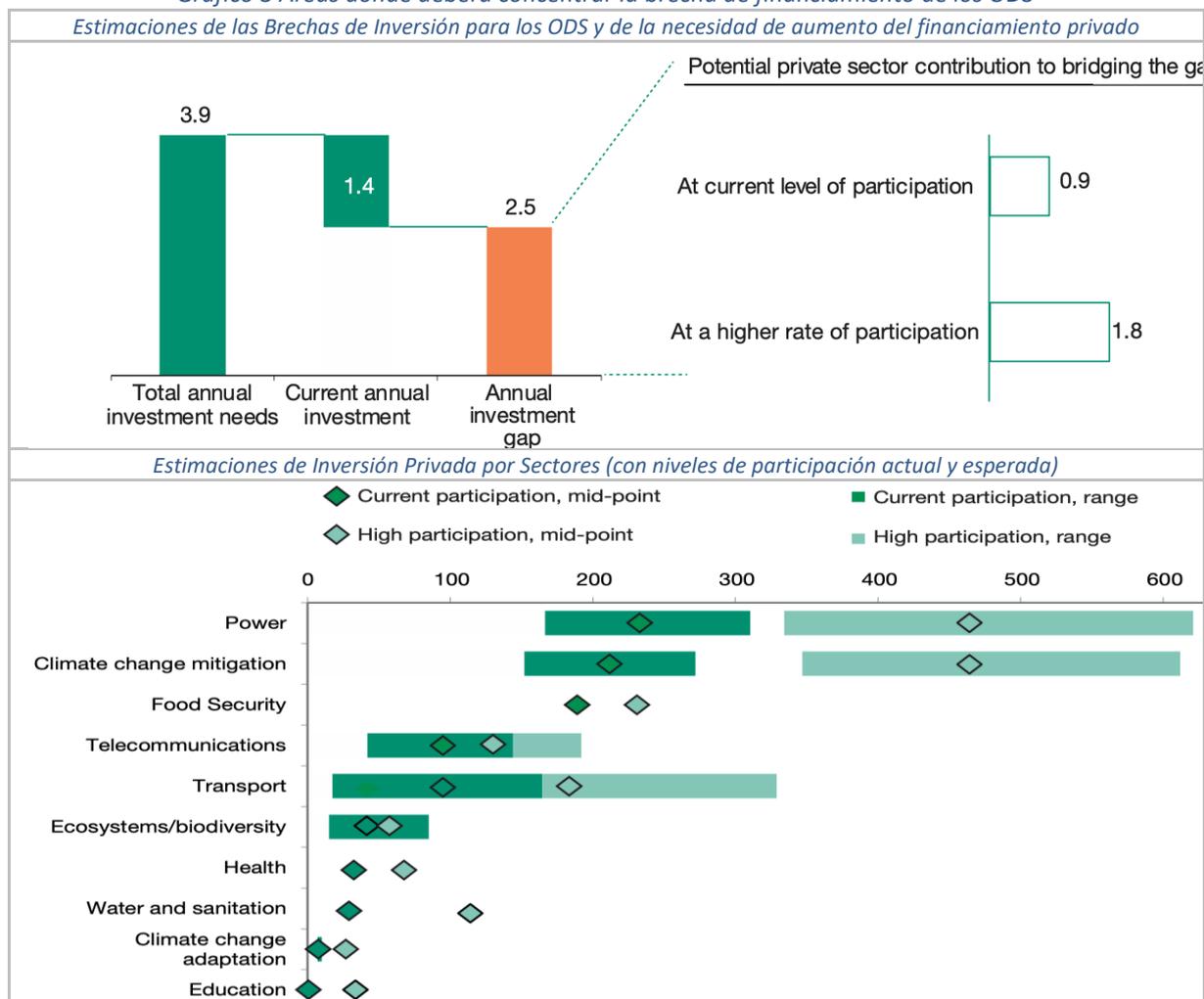
24. El ejemplo muestra como con este tipo de gestión estratégica e integrada se pueden aspirar a obtener mejoras apreciables del impacto de varios flujos individuales de financiamiento. El ejemplo ilustra un caso concreto -diagnosticado por esta evaluación- donde se puede apreciar el tipo de beneficios que se podrían obtener a través de una gestión estratégica e integrada de los flujos de financiamiento. Se podría así potenciar el financiamiento privado multiplicando los recursos públicos existentes o accesibles. También se muestra el tipo de coordinación estratégica que sería necesaria para diseñar e implementar el “plan maestro” que asegure que todas estas acciones se puedan programar en forma integrada y que permita monitorizar su ejecución. Este es un desafío muy importante de este tipo de soluciones que se analiza con mayor profundidad en el próximo capítulo.

2.2 La importancia del financiamiento privado para el desarrollo en CR y algunas modalidades innovadoras para incentivarlo

25. El financiamiento privado va a ser la variable clave para que todos los países puedan conseguir los ODS y muy especialmente en Costa Rica. 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 3 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). Debido a la delicada situación fiscal del país, la búsqueda de este tipo de soluciones debería ser una prioridad para poder avanzar hacia los ODS.

26. La evaluación identificó varias oportunidades para aumentar significativamente la participación del sector privado en el financiamiento del desarrollo en Costa Rica. En el Capítulo 5 de la evaluación se revisan los principales flujos de financiamiento privado que podrían acelerar el proceso de desarrollo, ya sean domésticos como externos. Se analizaron 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.

Gráfico 3 Áreas donde deberá concentrar la brecha de financiamiento de los ODS



27. En todos los casos, estas oportunidades se podrían potenciar significativamente si se aprovechara debidamente el uso de dos enfoques fundamentales, el de la inversión de impacto y el uso del financiamiento mixto (blended finance) que por su posible importancia en Costa Rica se introducen a continuación.

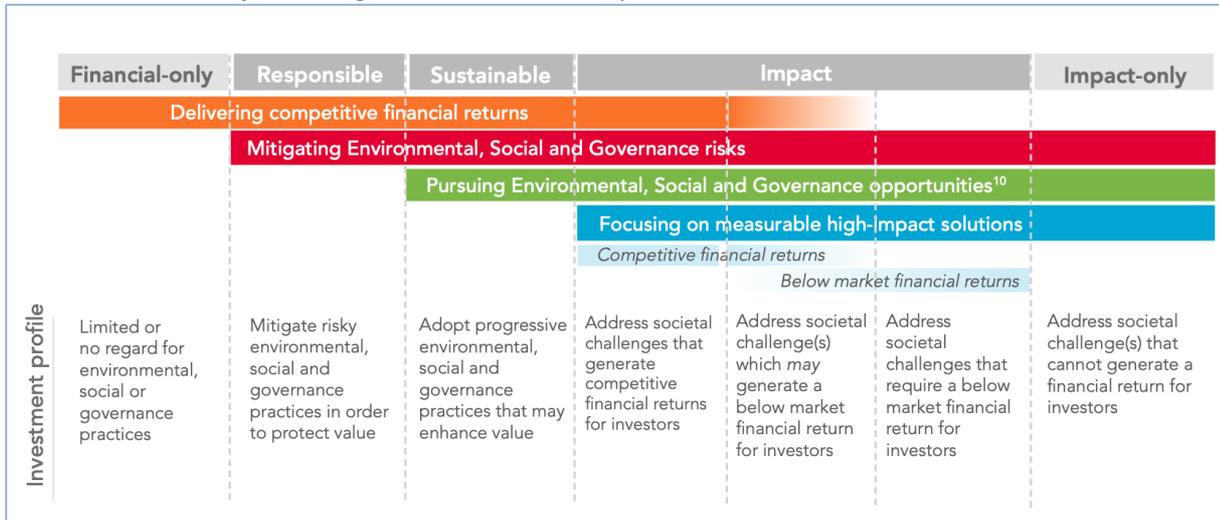
2.2.1 La Inversión de Impacto

28. El desarrollo creciente de la inversión de impacto refleja algunos cambios fundamentales en la orientación de los propietarios de activos y los fondos de inversión a nivel global. 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. Sin embargo, en los últimos años se han producido algunos cambios significativos en las prácticas adoptadas por los principales inversores mostrando una creciente preferencia hacia la inversión de impacto. Estos cambios han demarcado los siguientes segmentos y perfiles de los inversores de acuerdo a sus preferencias como ilustra el Gráfico 3:

- **Retorno Financiero Primero.** En un extremo del mercado están los inversores que solamente consideran el retorno económico de corto plazo, sin importar el impacto económico, social o ambiental de sus acciones. Estas prácticas están en retroceso por varios factores simultáneos, por ejemplo, porque están siendo fuertemente cuestionada por la ciudadanía, por los efectos directos del cambio climático en algunos mercados y porque las otras prácticas obtienen retornos comparables⁶.

⁶ Ver Eccles, R y Klimenko, S. "The Investor Revolution: Shareholders Are Getting Serious About Sustainability" Harvard Business Review May 2019

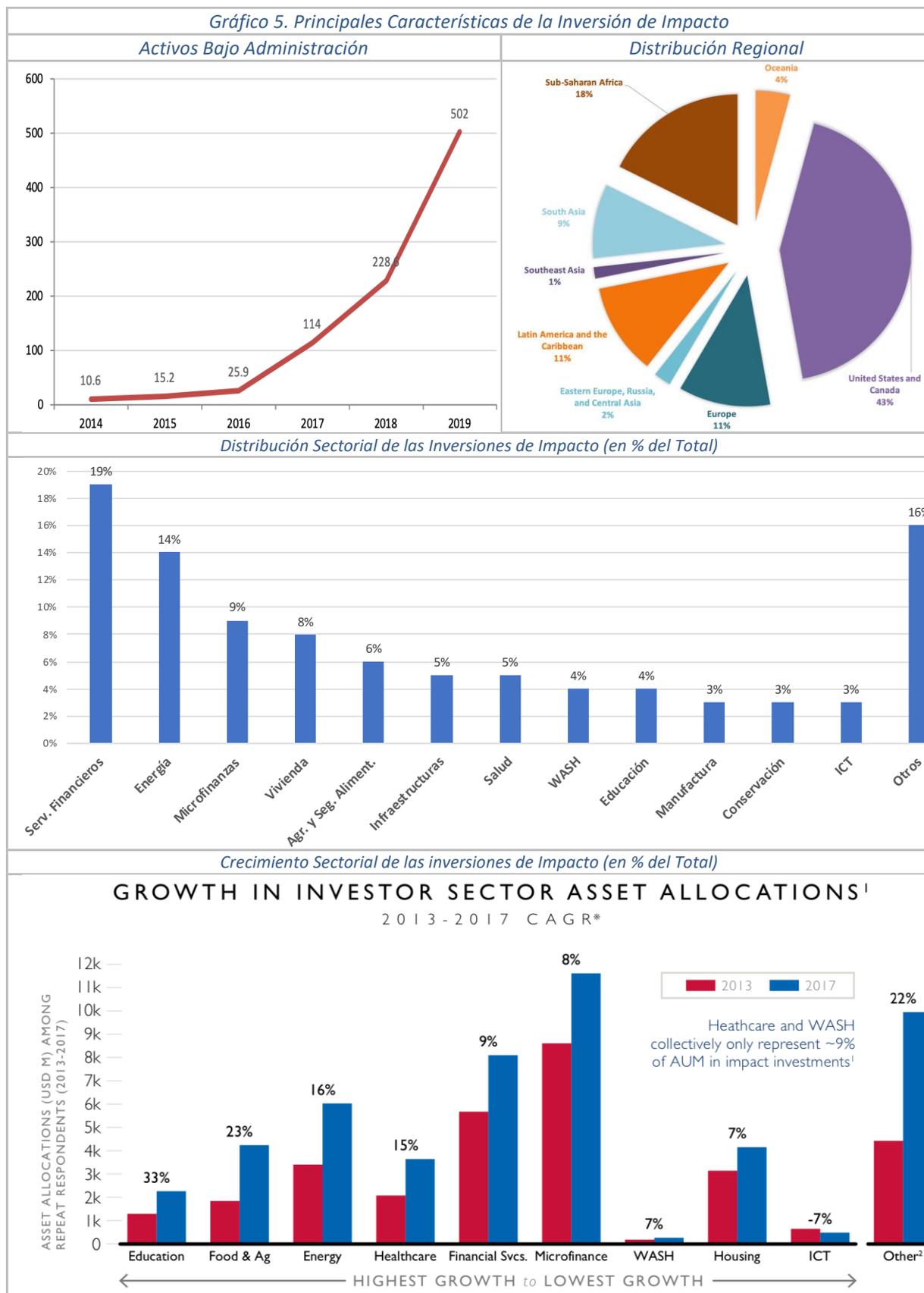
Gráfico 4 El lugar de la inversión de impacto en el continuo de los inversores



Fuente Reproducido de G8 Social Impact Investment Taskforce (2016)

- **Inversión Socialmente Responsable.** El concepto de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) que comenzó en la década de los 80s se enfocaba en descartar productos o prácticas dañinas (do no harm) y en la medida de lo posible, generar acciones con impacto positivo para la sociedad. El racional es que estas acciones tenían un costo que si bien reducía el retorno de corto plazo para los accionistas, aseguraba el negocio futuro. Las empresas en esta categoría hacen distintos tipos de exámenes (screening) para eliminar las acciones o negocios que generan impactos negativos, pero este es un segmento del mercado que está en una progresión decreciente.
- **Inversión Sostenible.** Más recientemente, se generó un segmento de empresas que reformulan sus negocios para adoptar practicas sostenibles como parte de su propuesta de valor. Se adoptan estándares de sostenibilidad conocidos como ASG, (Ambiental, Social y Gobierno) o internacionalmente como ESG, (Environmental, Social and Governance). También se empiezan a generar fondos éticos o sostenibles que prometen a sus inversores el cumplimiento estricto de estándares de ESG. Estos son comprobados por agencias independientes y en varios países suelen ser controlados por las Bolsas de Valores y publicados para que los inversores puedan elegir entre otras opciones. Este mercado está en franca expansión: mas de la mitad de los propietarios de activos globales están implementando o evaluando criterios ESG en su estrategia de inversión.
- **Inversión de Impacto.** Estos inversores van un paso más allá que los anteriores y enfocan el objeto de sus inversiones con la intención de tener un impacto social positivo y medible, junto con un retorno económico. Estas inversiones varían en su capacidad de ofrecer retornos financieros dando lugar a tres tipos de situaciones: (i) cuando existe una oportunidad para generar cambios sociales positivos con retornos de mercado, o incluso por encima (por ejemplo las inversiones en energía limpia que generan compensaciones de carbono); (ii) puede suceder que resultado de la inversión produzca un rendimiento financiero por debajo del mercado que los inversores están preparados a aceptar porque su misión se los obliga; (iii) hay situaciones en las que abordar un problema social requiere cierta compensación financiera y las inversiones generan retornos por debajo del mercado pero se hacen para abordar algunos de los desafíos sociales más apremiantes
- **Impacto Primero.** El otro extremo del mercado están los inversores que tienen como prioridad la consecución de resultados y el retorno económico no es el principal objetivo. En este segmento se encuentran las fundaciones y otros fondos de filantropía privada. Las fundaciones están progresivamente buscando oportunidades para realizar inversiones de impacto para asegurar algún resultado económico de sus inversiones. Con las bajas tasas de interés, el negocio tradicional de colocar su dotación en los mercados de capitales, genera cada vez menos ganancias para poder donar. Por lo tanto, están cada vez más propensas para colocar una parte de su dotación de capital en inversiones de bajo riesgo que generen resultados sociales y económicos positivos. Esto ha generado un crecimiento importante de su participación en los mecanismos de inversión mixtos (Blended) que se analizan en la próxima sección.

Gráfico 5. Principales Características de la Inversión de Impacto



Fuente: Gráficos contruidos por el Equipo de la EFD con datos del GIIN (2014-2019) y Reproducido de USAID 2019⁷

29. La inversión de impacto se ha convertido en una fuente creciente de financiamiento en los últimos años pero todavía ha sido poco explotada en los países en vías de desarrollo. Si bien el tamaño del

⁷ USAID 2019

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. El crecimiento explosivo que muestra el Gráfico 5 en realidad refleja dos efectos simultáneos: en parte se debe al crecimiento de esta oferta, pero también al hecho de que los datos publicados no son exhaustivos y que dependen de un número (también creciente) de empresas que responden a la encuesta anual del GIIN. La mayor parte de los activos de impacto globales se invierten en los Estados Unidos y Europa (54%). 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.

30. Hasta ahora las inversiones de impacto están bastante concentradas en algunos sectores pero esto puede cambiar en el corto plazo. Como puede verse en el Gráfico 5, el 50% de este financiamiento se distribuye entre los sectores de los servicios financieros (excluyendo las microfinanzas), 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.

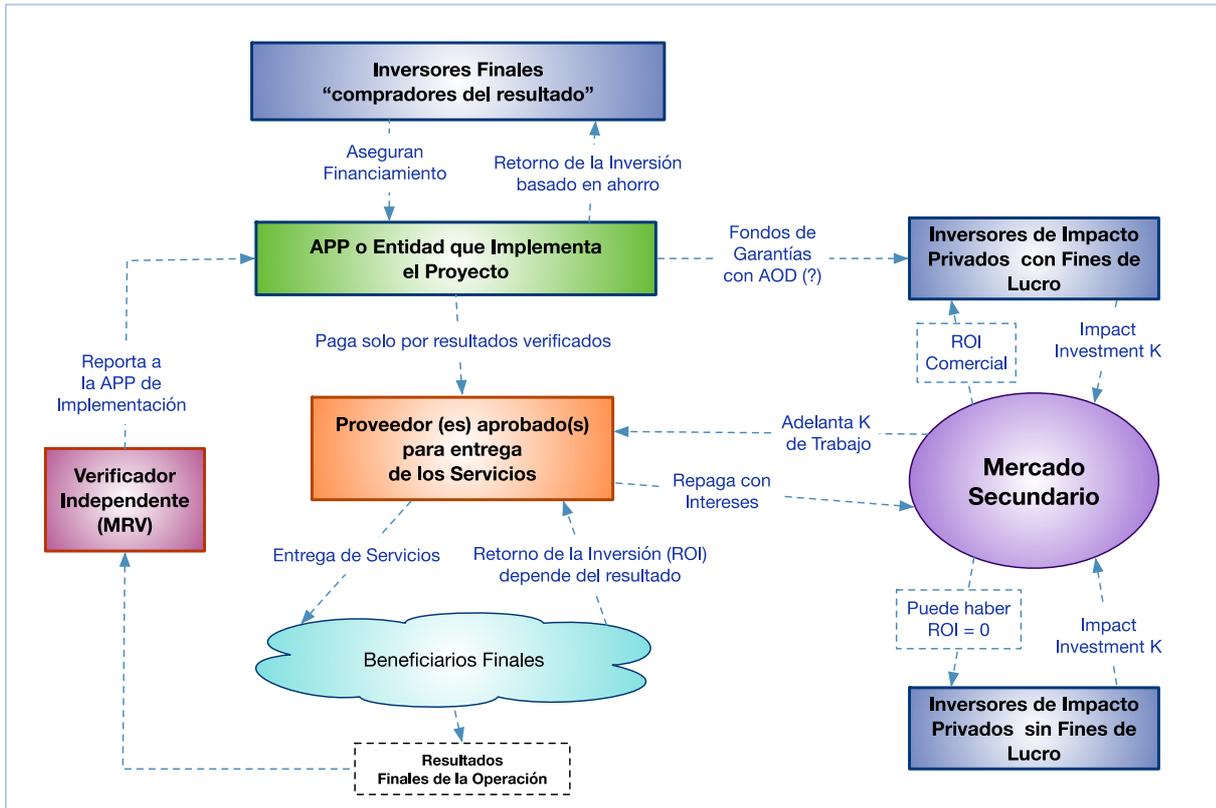
31. Las inversiones de impacto también permitieron la introducción de nuevos instrumentos, como los Bonos de Impacto, que podrían tener aplicación en Costa Rica. Una parte de la inversión de impacto enfoca su trabajo en la frontera de lo público/privado. Los bonos de impacto son instrumentos innovadores que redefinen el relacionamiento entre el estado y el sector privado con y sin fines de lucro y fomentan una nueva forma de realizar las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPDs). Estas alianzas introducen una nueva lógica de acción público/privada que procura resolver varias situaciones que se repetían por igual en las economías avanzadas o en vías de desarrollo, en especial estas dos:⁸

- *La acción del estado.* Los gobiernos invierten volúmenes importantes de recursos para resolver cuestiones sociales, pero estas intervenciones suelen ser costosas y generalmente se enfocan en atender las consecuencias del problema y no sus causas. Una parte muy reducida del gasto público se suele invertir en prevención. Con el tiempo, esto genera una lógica de auto-perpetración del gasto ya que al no resolverse la causa de los problemas, estos se siguen manifestando y por lo tanto generan más gasto público.
- *La acción de las OSCs.* Las organizaciones de la sociedad civil suelen enfocar una buena parte de su trabajo en tareas de prevención, lo que les genera importantes aprendizajes sobre las causas de los problemas que tratan de resolver. Suelen destinar los pocos recursos que disponen a acciones demostrativas o intervenciones de pequeña escala para resolver los problemas desde su origen. Por su limitado acceso al financiamiento, la mayoría de las personas que podrían beneficiarse de esas acciones, quedan excluidas.

32. Con el crecimiento de este tipo de inversiones se han propuesto también nuevos enfoques para facilitar los proyectos de financiamiento por resultado. Aplicando esta nueva lógica, se ha creado un nuevo tipo de instrumento: los Bonos de Impacto Social (BIS). Esta nueva forma de orientar las inversiones busca estimular la participación de múltiples agentes públicos y privados, con y sin fines de lucro y de las fuentes de financiamiento públicas domésticas y externas. En realidad, lo que hoy en día se denominan como *bonos de impacto* es el resultado de una evolución que comenzó en los años 90 cuando la cooperación internacional pública y privada comenzó a promover la introducción de proyectos y sistemas de financiamiento por resultados (*Results Based Financing* o *RBF*). Los BIS que intentan aprovechar las ventajas demostradas por los sistemas de RBF pero también de resolver sus principales problemas y defectos. Cuando los financiadores de estos contratos son externos se los suele denominar como Bonos de Impacto para el Desarrollo (BID en vez de BIS).

⁸ "Impact Investment: The Invisible Heart of Markets", Subject Paper of the Asset Allocation Working Group, Documento del G8 Social Investment Taskforce, 2014

Gráfico 6 Estructura típica y principales participantes en un Bono de Inversión para el Desarrollo (DIB)



Fuente: Elaboración propia

33. Los acuerdos de APPD denominados como "Bonos de Impacto Social" proponen un cambio de paradigma en los contratos de pago por resultados. Los bonos de impacto son instrumentos que fueron diseñados para ayudar a los gobiernos y donantes a explorar y ampliar los programas de desarrollo social para grupo-meta de beneficiarios bien definidos. Estos "bonos" son en realidad contratos de Asociaciones Público Privadas para el Desarrollo (APPDs) y no tienen ninguna relación con los títulos negociables que se comercializan en los mercados de capitales. Un BIS se centra en un resultado de desarrollo específico y pre-acordado, y medido en forma independiente y con métricas claras para saber si se ha conseguido el éxito de la intervención. En un acuerdo de BIS típico, pueden participar varios tipos de actores como se ilustra en el Gráfico 6:

- **Comprador del Resultado.** Generalmente un gobierno (nacional o local) define la necesidad de reducir sus costos o de mejorar la calidad de sus intervenciones para conseguir un resultado de desarrollo específico y se posiciona como "comprador" de ese resultado. En estos sistemas el comprador transfiere todo el riesgo a los operadores del contrato ya que solamente paga cuando se realizan las intervenciones y se puede verificar que se han conseguido los resultados pre acordados. Además del gobierno, el "comprador" puede también ser una fundación (nacional o internacional), empresas que hacen inversiones de RSE o incluso ciudadanos individuales.
- **Intermediario de la Inversión de Impacto.** Generalmente una organización (con o sin fines de lucro) tiene la iniciativa de desarrollar la APPD que define toda la operación. Estos intermediarios proveen conocimiento, negocian con todas las partes intervinientes los acuerdos específicos, emiten las garantías para acceder a las fuentes de pre-financiamiento de riesgo y canalizan el pre-financiamiento a los proveedores de servicios asumiendo la mayor parte del riesgo de toda la operación.
- **Proveedores de servicios.** Generalmente una o varias organizaciones sin fines de lucro o empresas de propósito social, que tienen el conocimiento y la capacidad necesarios para realizar las intervenciones que conseguirán el impacto deseado y que por su metodología de trabajo reducirán sensiblemente el costo de conseguir los resultados y/o permitirán ampliar la cobertura.
- **Inversores de Riesgo.** Proporcionan capital de riesgo y aseguran el pre-financiamiento que se necesita para implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados deseados. Los inversores son

repagados solamente si la operación tuvo éxito y consiguió los resultados. Por la inversión de riesgo realizada generalmente obtienen un resultado financiero comparable al del mercado comercial. Se suele definir una amplia gama de inversores de riesgo, que también pueden ser sin fines de lucro, ya sea instituciones o personas que solamente aspiran a recuperar el capital y no procuran intereses y en algunos casos, inversores que no quieren recuperar la inversión sino que financian para hacer donaciones de impacto.

- **Proveedor de Garantías de Riesgo.** En algunos casos, se usa esta figura para bajar los riesgos de los inversores de capital riesgo con fines de lucro. Este rol lo cumplen organizaciones que aseguran fondos para cubrir una parte o el total de la operación en caso que el proveedor de servicios no pueda conseguir los resultados deseados. Es usual que las garantías de riesgo sean otorgadas por donantes internacionales de AOD, que asumen que en el peor de los casos, o el propio estado. En caso de tener resultados positivos, el capital comprometido se puede reutilizar y consiguió movilizar volúmenes de financiamiento que de otro modo no se habría conseguido.
- **Verificador de Resultados.** Se suele confiar a una organización independiente del proveedor de servicios la tarea de recolección de información y de evaluación de resultados para asegurar que la intervención ha conseguido el objetivo deseado. Esto se hace siguiendo patrones relativamente rigurosos de verificación que son pre-acordados y visibles para las partes que participan en la APPD.

34. A pesar de la gran difusión internacional que ha tenido esta modalidad de inversión de impacto, todavía es una parte minúscula de este mercado. A pesar de la gran difusión que se le está dando a esta modalidad de financiamiento, la realidad es que por ahora ocupa un nicho muy pequeño de mercado, incluso en los países desarrollados. Las estadísticas globales que lleva el Instituto Brookings muestran que el total acumulado de todos Bonos de Impacto financiados en el mundo representa aproximadamente USD 421 millones. Esto es una cantidad todavía insignificante comparada con los USD 502 billones anuales de inversión de impacto registrada por el GIIN (0.08% del total). En el Reino Unido, donde se inició esta modalidad de contratos y donde se realizan más bonos de impacto que en cualquier otro país, estos contratos apenas representan el 4% de los pagos por resultados realizados por el gobierno (GBP 20 millones en un total de GBP 730 millones).⁹

35. Esta situación es todavía más marcada en las economías en vías de desarrollo Las estadísticas del Instituto Brookings de 2019 muestran que hasta el momento se han implementado 170 de estos contratos en todo el mundo, de los que solamente 15 se realizaron en países en vías de desarrollo. En la India se realizaron 3 de estos contratos mientras que en Sudáfrica Cameroon y Colombia se confirmaron 2 en cada caso, los demás países que han realizado un bono de impacto incluyen a Argentina, Kenya, Uganda, Mali, la RDC, Nigeria, Myanmar, Palestina y Perú. Estos 15 contratos se realizaron en Salud (5), Empleo (4), Educación (3), Seguridad Social (2) y Agricultura (1)¹⁰ El crecimiento de estas operaciones en los países en vías de desarrollo es todavía más lenta que en las economías más desarrolladas.

2.2.2 Los Mecanismos de Financiamiento Mixtos o Blended Finance

36. El Blended Finance es un enfoque innovador de estructuración de capital. En este tipo de operaciones se suele combinar el uso estratégico del financiamiento 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 objetivos de desarrollo, lo que hace crecer el total del capital disponible para el desarrollo sostenible¹¹. Este tipo de estructuración de capital ha ganado mucho impulso como resultado de los esfuerzos de múltiples partes interesadas, más recientemente en el G7.

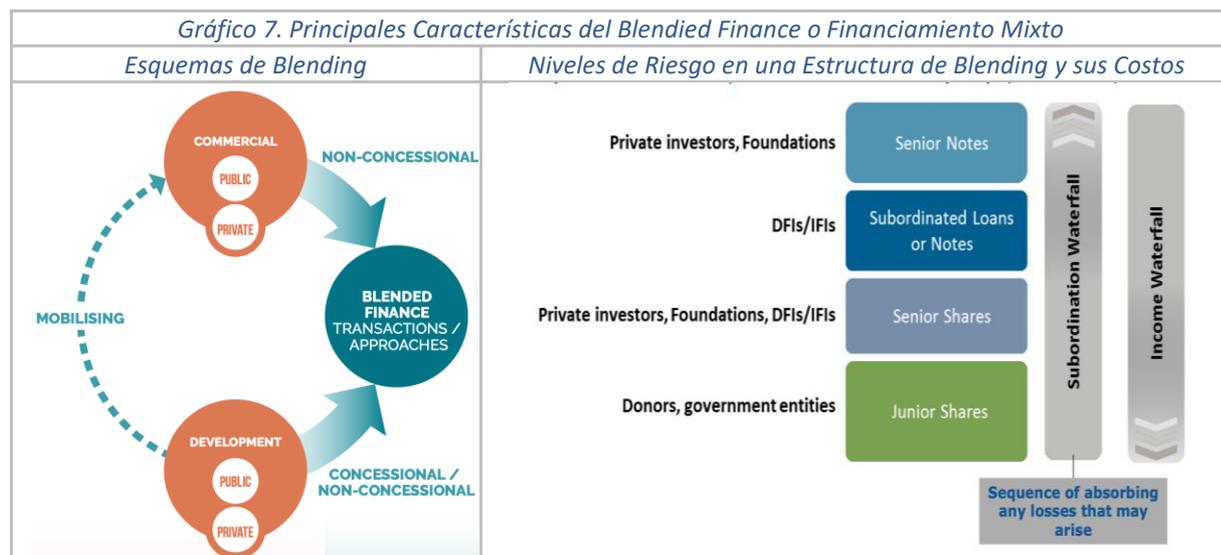
37. Estos sistemas permiten desarrollar estructuras de financiamiento que se ajusten a los diferentes perfiles de los inversores. El diagrama del Gráfico 7 muestra como se construyen estos sistemas de

⁹ Brookings 2020

¹⁰ Brookings 2019

¹¹ Según la definición de la OCDE. Los Bancos Multilaterales de Desarrollo 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

financiamiento donde 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 instrumentos de financiamiento (garantías, syndicated loans, líneas de crédito, inversión directa en empresas y fondos de inversión) y la gran mayoría de ellos tiene aplicación en Costa Rica.



Fuente: Reproducido de OCDE (2018), y Comisión Europea (2019)

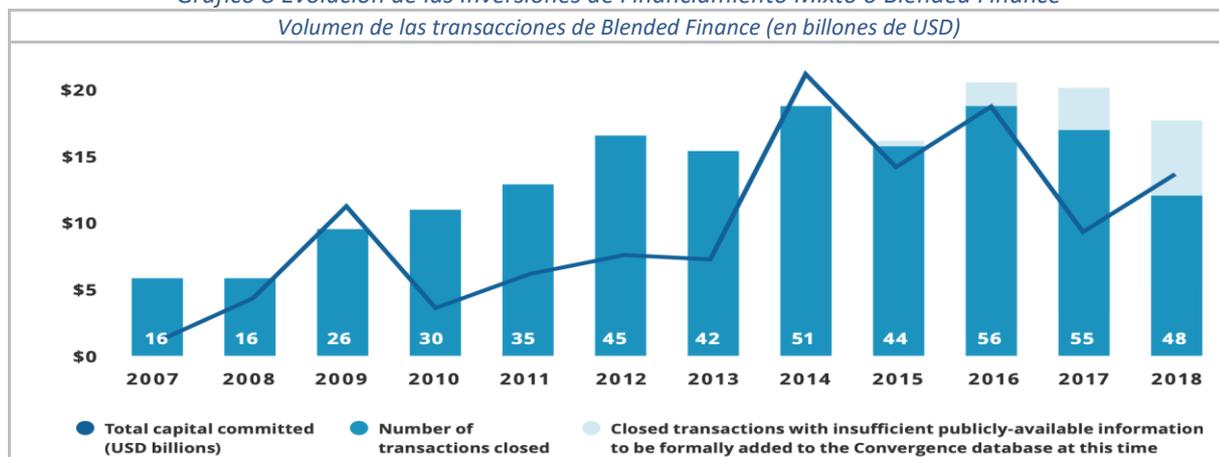
38. En estas estructuras de financiamiento mixto se incorporan diferentes niveles de inversores de acuerdo a su perfil de riesgo-retorno. En estas operaciones se suele utilizar el financiamiento para el desarrollo para absorber los mayores niveles de riesgo de las herramientas de financiamiento que se decidan usar. Esto permite generar varios niveles de riesgo-retorno que son atractivos para otro tipo de inversores especialmente privados, generalmente ofreciendo una combinación de riesgo-retorno similar o más atractiva que las de cada mercado. El gráfico muestra un perfil genérico de estructuración para una de estas herramientas. Estas estructuras se diseñan para que los socios que asumen las posiciones senior (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 comparada con otras opciones conservadoras de inversión que generalmente están mandatadas a respetar.

39. 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 están motivados por el hecho que 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 esta participación no es una condición necesaria para la realización de estas operaciones. Además, el volumen del capital movilizado por los inversores de impacto, que como se vio en la sección anterior está en el entorno de los USD 500 billones por año, supera largamente al que se consolida en operaciones de blending, que según muestra el Gráfico 8 ronda los USD 15 billones por año.

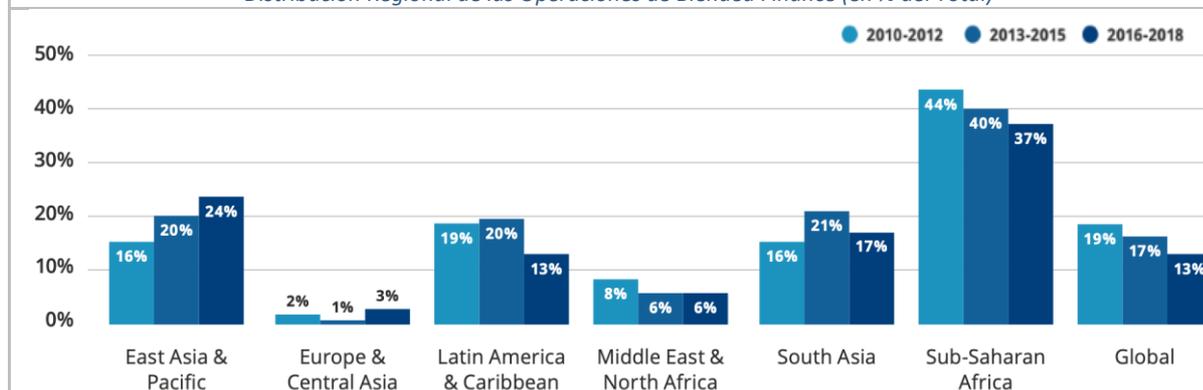
40. Hasta ahora el mercado de blending ha estado bastante concentrado en unos pocos sectores y no ha sido suficientemente utilizado en la región. Como puede verse en el Gráfico 8, el uso este financiamiento ha estado predominantemente concentrado en proyectos de energías renovables, servicios financieros, inversiones en agricultura y de infraestructura. La gran mayoría de los estos fondos se han invertido en África Sub-sahariana y en el Sudeste de Asia que es donde estas operaciones se originaron. Las perspectivas de expansión de este tipo de financiamiento a la región de América Latina y el Caribe 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.

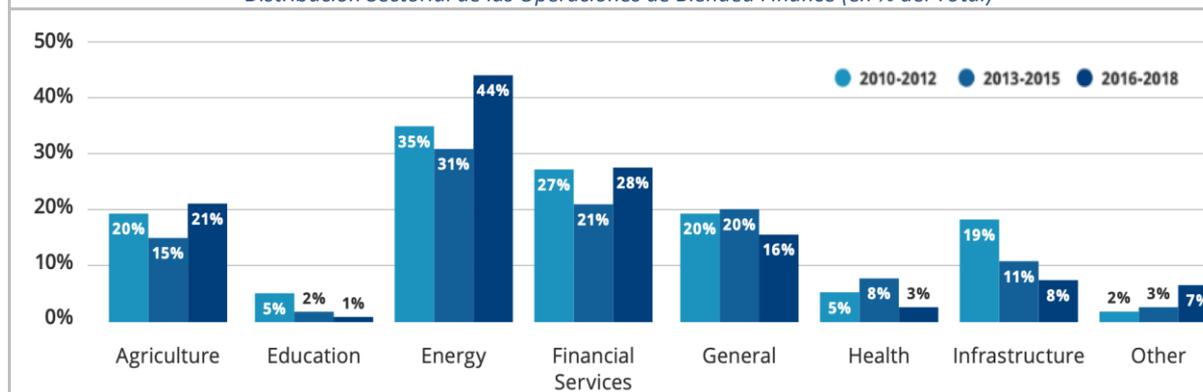
Gráfico 8 Evolución de las Inversiones de Financiamiento Mixto o Blended Finance
Volumen de las transacciones de Blended Finance (en billones de USD)



Distribución Regional de las Operaciones de Blended Finance (en % del Total)



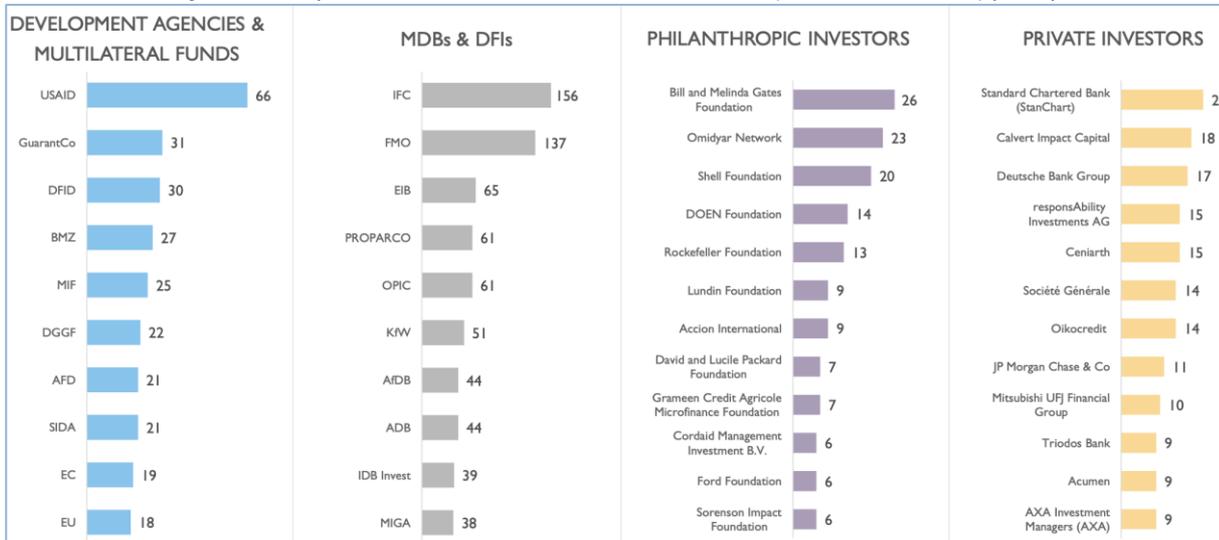
Distribución Sectorial de las Operaciones de Blended Finance (en % del Total)



Fuente Reproducido de Convergence (2019)

41. En este mercado participa una gran diversidad de instituciones y muchas de ellas podrían tener interés en invertir en Costa Rica. Los datos del Gráfico 9 (de Julio de 2019) muestran que los principales inversores en este tipo de mecanismos son los bancos multilaterales de desarrollo y sus corporaciones, además de otras instituciones de financiamiento de desarrollo (como el FMO, KfW y Proparco). El segundo grupo de mayores inversores lo componen las agencias bilaterales de cooperación (especialmente USAID y DFID) y los fondos multilaterales como el MIF (ahora BID Lab). El tercer grupo está formado por inversores filantrópicos, especialmente las mayores fundaciones de los Estados Unidos. En el grupo minoritario figuran bancos comerciales y otros inversores, algunos de ellos (como Acumen, Calvert y Triodos) son conocidos administradores de activos de impacto. Si el país generara las condiciones apropiadas para este tipo de inversión, muchos de estos fondos tendrían gran propensión de invertir en Costa Rica.

Gráfico 9 Principales Inversores de Financiamiento Mixto (o Blended Finance) por tipo



Fuente Reproducido de Convergence (2019)

42. Se espera un crecimiento significativo y mejoras importantes en el uso de las inversiones de blending en el corto plazo. Además de la concentración y bajo volumen, este tipo de financiamiento ha tenido algunos problemas adicionales, entre ellos la falta de transparencia para asegurar el buen uso de los fondos y el poco acceso de algunos países (por ejemplo, los de más bajos ingresos y economías frágiles) a estas fuentes. Varias organizaciones internacionales están trabajando con una hoja de ruta común¹² con el objetivo de ampliar significativamente el volumen de estas inversiones, aumentar la participación de los grandes inversores institucionales internacionales y diversificar el uso de estos mecanismos en los demás ODS. También se promueve el uso de un marco de definiciones común y de fuentes de datos comparables y de medidas que aseguren la transparencia.

43. 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 de la EFD, 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 tienen que competir 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.

44. Los fondos de Blending son instrumentos idóneos para que Costa Rica pueda atraer más financiamiento e inversión privada de dentro y fuera del país. En este tipo de instrumentos el estado (y eventualmente la cooperación internacional) se asocia 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. El ejemplo del Recuadro 2 muestra el tipo de ingeniería financiera innovadora que puede diseñarse con la participación de estos inversores.

¹² Entre los firmantes de la Hoja de Ruta de Tri Hita Karana para Blending figuran la Comisión Europea, La OCDE el World Economic Forum, Convergence y las agencias de cooperación de Canadá, Dinamarca y Suecia

Recuadro 2 El Shandong Green Development Fund (SGDF)¹³

La República Popular de China (RPC) está promoviendo un cambio de paradigma del desarrollo orientado a un modelo de desarrollo centrado en la calidad del crecimiento. El Plan de Trabajo para Controlar las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero establece objetivos de control de emisiones medibles a nivel de los gobiernos provinciales y locales. El gobierno trabaja en un proyecto de política de obligación de la energía renovable, y la provincia de Shandong ha sido utilizada como piloto y tiene como meta alcanzar el 7% producción de energía renovable (excluyendo la hidroeléctrica). La provincia ya se encuentra entre las tres con mayores aumentos en la compra de energía eólica y solar, pero también de energía renovable geotérmica.

Este fondo fue creado en 2019 e invertirá en proyectos de infraestructura climático-positiva y negocios de alto riesgo. El portafolio inicial de proyectos incluye varios sectores (gestión de pérdidas de transmisión, solar smart grids y acceso inclusivo, biomasa de gran escala) y se centra en maximizar la inversión en la mitigación del cambio climático. Varios aspectos hacen que el formato de este fondo sea de interés para analizar en Costa Rica:

- **Ingeniería financiera.** Se combina el uso de créditos concesionales a 20 años (€263m), con financiamiento público de contrapartida (€330m) y con financiamiento privado por un total de €1,700m.
- **Financiamiento catalítico** El fondo se crea a partir de un financiamiento catalítico de €263m que se generan con un crédito soberano de €88m con el Green Climate Fund (gestionado por el ADB), más fondos concesionales de blending de KfW de Alemania (€100m) y de la Agencia Francesa de Cooperación (€75m). El gobierno aporta fondos de contrapartida nacional y provincial por un total de €330m (CNY 2.5b)
- **Apalancamiento de financiamiento comercial** La estructura creada prevé realizar rondas de financiamiento a 8-10 años para atraer al capital privado, institucional y comercial (fondos de pensión, de empresas de seguros, bancos comerciales y de inversores corporativos). Este formato permite multiplicar el apalancamiento total que en su primera ronda movilizará €700m y en la segunda €1,000 adicionales.
- **Formato de Gestión del Fondo.** El SGDF se estructura a partir de sociedades limitadas entre los inversores y se establece a través de un intermediario financiero experimentado. Para su gestión se contrató a un administrador privado de fondos con probada trayectoria en la gestión de fondos de inversión.¹⁴
- **Uso de los Fondos.** El fondo realizará actividades de préstamo e inversiones de capital (equity). El portafolio estará compuesto de 75% de inversiones en mitigación y 25% en adaptación para proyectos que cumplan los criterios de evaluación financiera y climática.
- **Impacto del Fondo.** El fondo alcanzará a 5 millones de beneficiarios directos y sus inversiones reducirán al menos 2.5 millones de tCO₂e anuales lo que totalizará 25 millones de tCO₂e en los primeros 10 años de operación.

45. Si estos instrumentos 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 ofrecen un gran atractivo para este tipo de inversores. Este enfoque refleja lo que fue analizado en las secciones 4.3.3 y 4.3.4 de la EFD y está alineado con las nuevas orientaciones de los principales socios de AOD y de financiamiento climático público de Costa Rica. Las principales oportunidades para estimular este financiamiento se analizan con más detalle en el próximo capítulo

3. Áreas de acción recomendadas para la implementación de los resultados de la evaluación

46. A pesar de que la situación de corto plazo es restrictiva, las perspectivas para Costa Rica siguen siendo prometedoras. El análisis realizado permite afirmar que las perspectivas a mediano y largo plazo siguen siendo muy buenas y que una vez superada esta coyuntura, la economía costarricense podría expandirse significativamente.

47. La agenda que se propone a continuación es una combinación priorizada de las acciones que se podrían implementar en el corto, mediano y largo plazo. Aunque el foco de la evaluación está en la visión estratégica y de largo plazo del financiamiento, en esta sección también se aportan ideas para

¹³ Asian Development Bank (2019) Shandong Green Development Fund Project: Report and Recommendation of the President, Sept 2019

¹⁴ El Shandong Development Investment Holding Group y CICC Capital Management Co respectivamente

apoyar la gestión de esta transición ofreciendo soluciones para implementar en el corto plazo. Las áreas de acción identificados en los distintos capítulos del informe generan una agenda bastante extensa y su priorización no es sencilla. El Cuadro 4 al final de este capítulo resume las principales acciones recomendadas para el desarrollo de los doce flujos individuales estudiados en la evaluación. El gobierno deberá analizarlas y priorizar las que crea más oportunas. La siguiente es 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.

48. Para facilitar su ejecución, las principales recomendaciones fueron agrupadas tres líneas de acción que pueden ser ejecutadas en forma independiente. Las siguientes son las tres principales avenidas que se proponen para orientar de implementación de las recomendaciones de la evaluación:

- *Construcción de una estrategia Integrada de Financiamiento.* Se propone una hoja de ruta para iniciar la adopción de una visión estratégica e integrada del financiamiento para el desarrollo. Este camino permitiría obtener beneficios significativos al proveer coherencia y credibilidad a la planificación de largo plazo y para generar la ingeniería financiera para asegurar su factibilidad
- *Gestión del Financiamiento Público.* Se propone además un plan de acción que combina las acciones para mejorar la calidad y el impacto del gasto público y además aumentar la recaudación fiscal con el objetivo de consolidar el equilibrio macro fiscal en 2030
- *Mobilización del Financiamiento Privado.* Finalmente, se propone un plan de acción para aumentar la participación del sector privado en el desarrollo sostenible. Esta participación puede verse desde dos vertientes: (i) un aumento de la participación del sector privado en el financiamiento de los objetivos de desarrollo del país y (ii) el aumento de la inversión privada dirigida hacia los objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo del país.

3.1 Una hoja de ruta para iniciar la adopción de una visión estratégica e integrada del financiamiento para el desarrollo

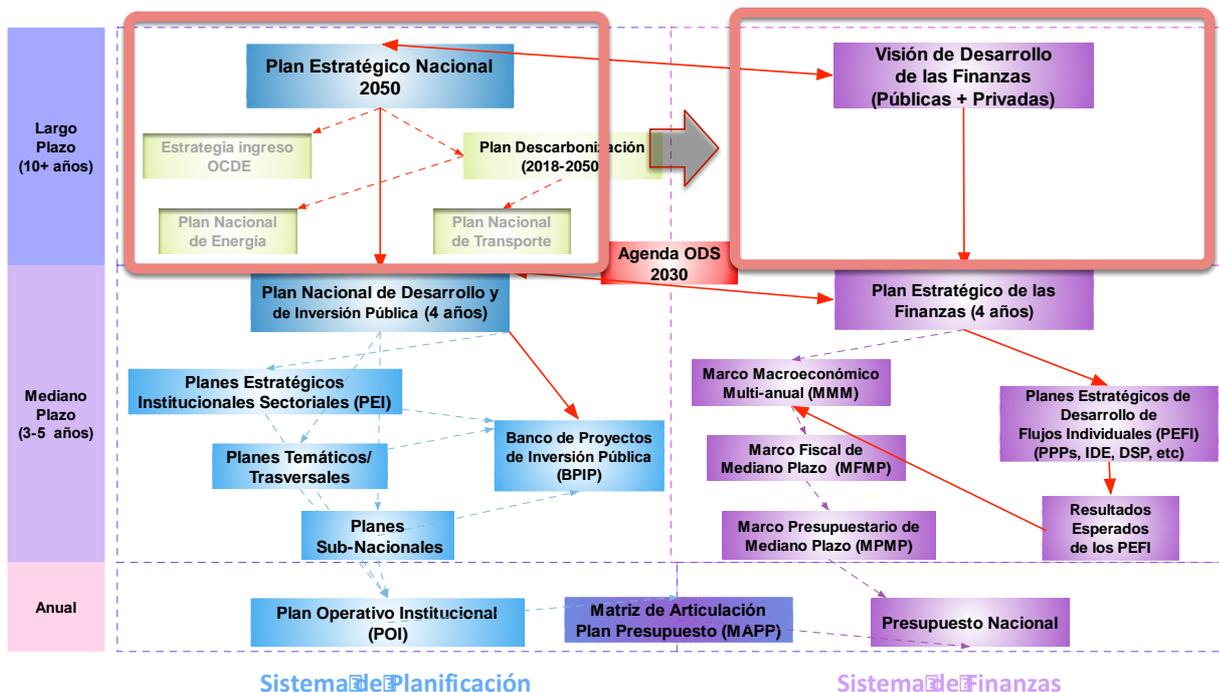
49. A continuación se propone un camino que se podría recorrer para comenzar a desarrollar un marco estratégico e integrado para financiar el desarrollo en Costa Rica. Para esto se sugiere poner el foco en la mejora de la coherencia entre los sistemas de planificación y finanzas y resolver los principales desafíos analizados en el Capítulo 3 de la evaluación. Este camino propone refinar algunos de los instrumentos actuales, mejorar su conexión horizontal y vertical, e introducir algunos elementos nuevos. Se identificaron varias oportunidades concretas para avanzar y esta hoja de ruta se organiza con base a tres componentes que se analizan a continuación:

- *Acciones para definir los objetivos de largo plazo y asegurar su factibilidad.* Se plantea un camino que permitiría obtener beneficios significativos al resolver los problemas de la falta de coherencia y credibilidad de la planificación de largo plazo y de las oportunidades para generar la ingeniería financiera para asegurar su factibilidad
- *La planificación de mediano plazo y las acciones para la movilización de recursos.* Se proponen mejoras en el sistema de financiamiento para los Planes Nacionales de Desarrollo y para asegurar un trabajo ordenado para asegurar el financiamiento de sus metas
- *Acciones de Corto Plazo.* Se propone una lista de acciones que no requieren haber resuelto los dos pasos anteriores y que podrían ser llevadas adelante durante esta administración.

50. El primer paso que se propone en esta hoja de ruta es de introducir el uso la planificación de largo plazo y de estrategias para su financiamiento. El diagrama que se reproduce de la Sección 3.3 de la evaluación muestra el foco de esta parte de la propuesta. A pesar de las conocidas fortalezas del Sistema Nacional de Planificación, la principal debilidad detectada se origina en la no utilización de la planificación de largo plazo y la falta de una guía para orientar el desarrollo del país. Para compensar esta ausencia, proliferan los esfuerzos fragmentados que surgen de distintos procesos y que proponen caminos y metas que no siempre son compatibles, cuando no son antagónicos. A esto se debe sumar el hecho que la mayoría de los planes de largo plazo formulados hasta ahora han tenido un papel más

bien declarativo y apoyo político débil. Todo esto le resta credibilidad a los planes de largo plazo formulados por el gobierno, incluyendo al Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050.

3.1.1 Acciones para definir los objetivos de largo plazo y asegurar su factibilidad



51. 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).

52. 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 político¹⁵. 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.

53. 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.

54. 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.

55. 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.

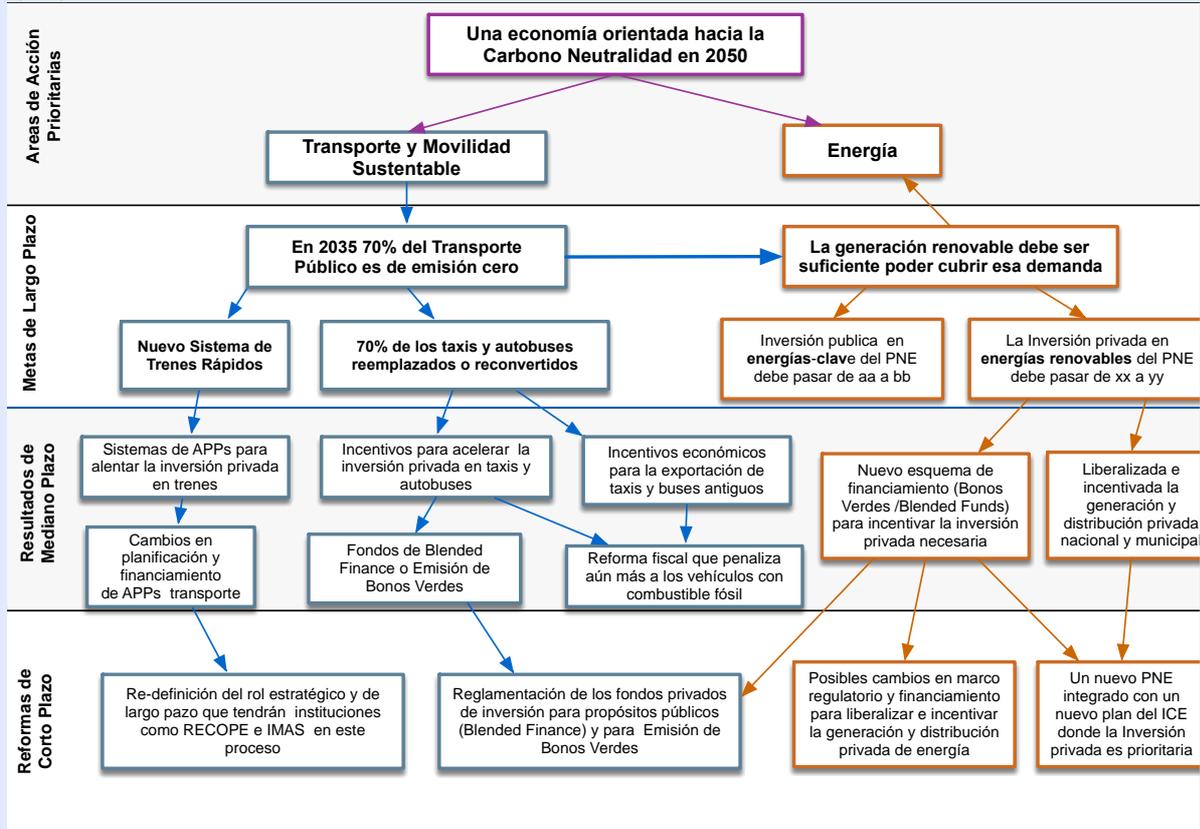
56. Esto definiría a su vez, la necesidad de realizar una planificación de largo plazo para conseguir el desarrollo de los flujos de financiamiento necesarios para viabilizar los objetivos. Cuando se consiguen identificar los objetivos para los flujos de financiamiento, es posible analizar el trabajo que sería necesario realizar para desarrollarlos, y fijar las metas específicas para realizar las reformas que sean necesarias. Esto define un tipo de planificación estratégica 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 con el mismo nivel de prioridad que el objetivo que se pretende alcanzar.

¹⁵ 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 3 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:



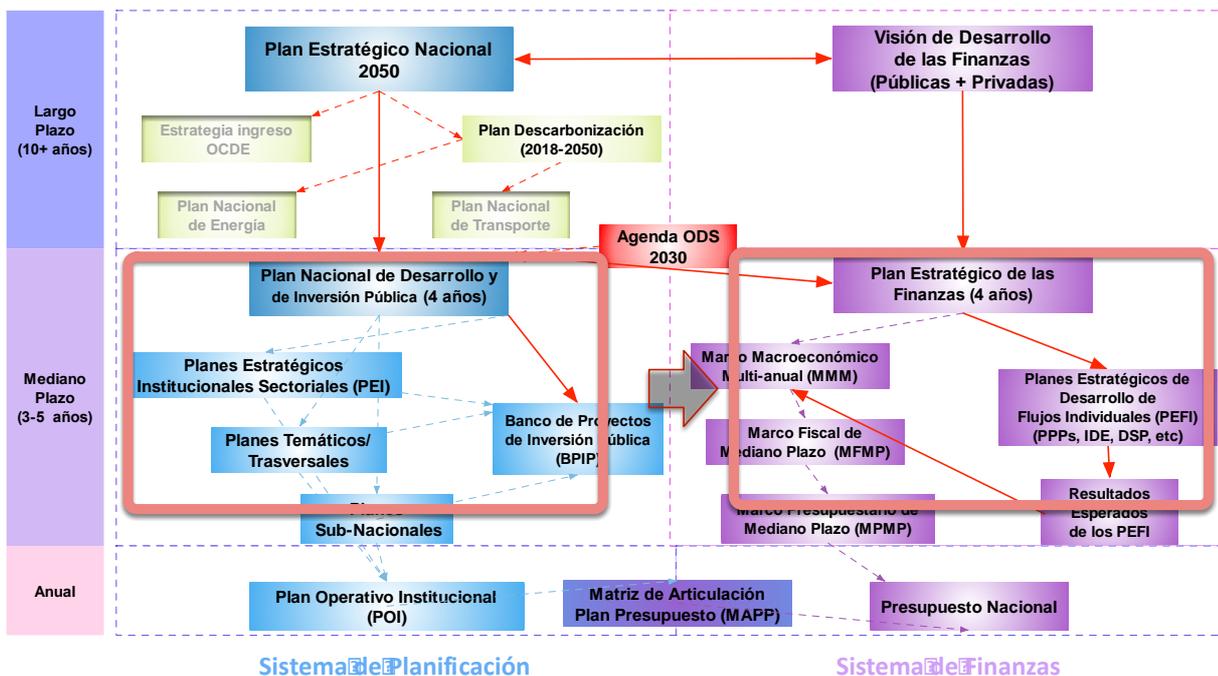
- **Nuevas fuentes de financiamiento.** Una parte importante de la inversión que se debe realizar es privada (generación y distribución de energía) y a nivel micro (nuevos buses y taxis). Por su alto impacto ambiental y de carbono, para financiarla se pueden establecer mecanismos privados (Fondos o Bonos) 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.

57. El ejemplo del Recuadro 3 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 como ejemplo 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.

58. 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 el próximo capítulo.

3.1.2 La planificación de mediano plazo y la movilización de recursos



59. El segundo paso que se propone en esta hoja de ruta es el de mejorar los instrumentos para asegurar más coherencia entre la planificación y la movilización de recursos de mediano plazo. El segundo diagrama que se reproduce de la Sección 3.3 de la EFD muestra el foco de esta parte de la propuesta. En este caso se propone fortalecer los instrumentos utilizados por el sistema planificación y su integración horizontal con el sistema de financiamiento público. Se propone además, la consideración de la adopción de nuevos mecanismos y procedimientos para realizar e implementar la planificación del desarrollo de las fuentes de inversión y de financiamiento durante cada administración. La lógica aplicada aquí es que para viabilizar los objetivos de largo y mediano plazo se desarrolla un sistema de planificación “en espejo” de las estrategias de financiamiento. Esto implicaría

realizar algunas innovaciones desde el plano de las finanzas y además suponen la algunos cambios específicos del lado de la planificación del desarrollo que se resumen a continuación:

Mejoras en el Sistema de Planificación

- *La formulación de PNDIPs debidamente priorizados y con factibilidad revisada.* La existencia de un Plan Estratégico Nacional (PEN), con objetivos de largo plazo del país bien definidos, permitirá conseguir una formulación más consistente y priorizada de los futuros PNDIPs. Los actores políticos podrán escoger cuales de las metas de largo plazo del PEN impulsarán más de acuerdo a lo que consideren sus prioridades específicas, pero la existencia de un plan de largo plazo debería limitar la tentación de estar cambiando cada cuatro años el rumbo general del país
- *La racionalización y flexibilización del uso de los instrumentos de planificación de mediano plazo.* Se pueden aprovechar las fortalezas técnicas existentes en materia de planificación para diseñar herramientas cada vez más concretas, flexibles y priorizadas y que simplifiquen el trabajo. Se pueden eliminar instrumentos intermedios en el proceso de planificación y simplificar los planes, de modo de que puedan ser utilizados como herramientas prácticas para guiar la gestión.

Mejoras en el Sistema de Financiamiento

- *La planificación de mediano plazo de las finanzas.* Del mismo modo, sería conveniente introducir el uso de Planes Estratégicos de las Finanzas (PEF) de mediano plazo para ordenar las reformas planteadas en la visión de desarrollo de las finanzas durante una administración. Estos planes y sus metas plantean la misma integración vertical que se propone entre para PEN y los PNDIP. Los PEF permiten ordenar y monitorizar la implementación de las acciones para que los flujos de financiamiento individuales se desarrollen al ritmo deseado y se alineen con las prioridades nacionales.
- *Planes de desarrollo de los flujos de financiamiento.* El desarrollo de los flujos individuales de financiamiento que son prioritarios, demandará de acciones consistentes que pueden ser transversales. El ejemplo de as APPs, en la sección anterior muestra que la gestión integrada de estos flujos puede demandar acciones coordinadas de varios ministerios y entidades públicas, por lo que un marco de planificación formal podría ser de ayuda para orientar la acción coordinada y consistente del gobierno durante cada administración.
- *La construcción del espacio fiscal para financiar los objetivos de mediano plazo.* Las metas y los resultados esperados de los PEF deben ser incorporados en los cálculos del Marco Macroeconómico Multianual (MMM) que se usan para hacer las estimaciones del uso de los fondos públicos. Esto generará mayor presión en la buena ejecución de los planes de los flujos individuales, ya que la no consecución de los resultados deseados de los PEF afectará directamente a la disponibilidad de recursos presupuestales.
- *Reforzar la fase estratégica de la gestión del presupuesto.* Estos cambios introducen la necesidad de fortalecer esta fase del presupuesto y disminuir la rigidez presupuestaria que reduce el margen de maniobra del gobierno. Es necesario incorporar en esta discusión la priorización de la asignación presupuestal considerando el impacto multiplicador del uso de los pocos recursos disponibles, entre otras cosas, la asignación de recursos donde los fondos públicos se usan para apalancar inversión privada. Esto puede generar situaciones complejas, especialmente cuando se debe optar entre la asignación directa a un sector, o el uso de los fondos para activar un mecanismo que puede aumentar la cantidad de recursos disponibles para ese mismo sector.

La integración horizontal entre ambos sistemas

- *La integración horizontal entre el PND y la planificación de mediano plazo del financiamiento.* La integración vertical de los PEN hacia PNDIPs priorizados y costeados, se debe respaldar con la introducción de metas específicas y consistentes en los PEF que a su vez articulen el desarrollo de las finanzas. Esto permitirá mantener el foco simultáneamente en los objetivos de desarrollo y en mantener el ritmo de las reformas necesarias para la gestión pública y las metas para desarrollar y alinear los flujos públicos y privados de financiamiento.
- *El avance y la consolidación de la visión plurianual del financiamiento público.* Este es un objetivo del gobierno que se debería poder acelerar para lograr resultados importantes en el mediano plazo. Este va a ser un paso clave para apoyar la gestión del financiamiento público por resultados. Las grandes definiciones ya se hicieron, falta más que nada acelerar su implementación.

- *La aceleración de los procesos de gestión y financiamiento por resultados.* Es importante acelerar la introducción de la presupuestación por programas y la Gestión por Resultados. Este elemento es clave para mejorar la integración horizontal entre planificación y financiamiento público. Estos sistemas mejorarán el uso recursos que son muy escasos y además, aumentarán la calidad de la rendición de cuentas sobre el desempeño y la transparencia presupuestaria de la administración pública. Se necesita homologar la calidad y la priorización de los POI de las instituciones públicas centrales y extender la gestión por resultados a las instituciones descentralizadas.

60. Estas innovaciones permitirán fortalecer sustancialmente la gestión de las finanzas públicas y mejorar la calidad y el realismo de los objetivos de planificación. El sistema integrado propuesto propone ofrecer un apoyo técnico calificado al proceso de toma de decisiones políticas en la asignación de recursos. Las mejoras en la integración de la planificación con el presupuesto deben ser la prioridad para el futuro para desarrollar una estrategia fiscal creíble y realista. Al vincular los objetivos del nuevo PEF (que considera la inversión pública y privada) al cálculo de los escenarios macro futuros, se introduce el concepto del costo de oportunidad de no alcanzar las metas de las intervenciones para desarrollar los flujos financieros. El conocimiento explícito de este costo de oportunidad resalta la relación costo-beneficio de las reformas necesarias para expandir los flujos de financiamiento y su prioridad, ya que el costo de no alcanzar estos objetivos generará limitaciones de recursos para financiar la las operaciones del estado.

3.1.3 Acciones que se pueden implementar en el corto plazo

61. Las acciones que se proponen a continuación ofrecen algunas opciones concretas para avanzar en la implementación de estas soluciones durante lo que queda de esta administración. Algunos de los cambios propuestos en las secciones anteriores son sistémicos y se ajustan más a lo que se suele introducir al inicio de una administración y no al final. De todos modos, el trabajo preparatorio para alentar estos cambios y los elementos técnicos para apoyar esas decisiones políticas pueden avanzarse durante lo que resta de esta administración. Una primera lista de acciones que podrían tomarse en este sentido incluye los siguientes resultados

62.(i) Formular el Plan Estratégico Nacional de Largo Plazo (PEN). En forma adicional a la actividad de MIDEPLAN de formular una visión a 2050, se propone terminar la formulación de un plan a mas corto plazo que permita alentar una toma de decisiones más operativa. Por lo ya analizado en diferentes áreas el gobierno podría manejar por lo menos tres opciones para orientar la definición de este plan. Las tres alternativas que se proponen a continuación no son excluyentes, pero definen grados de dificultad creciente en la definición estratégica de este ejercicio:

- *Definir el PEN usando como orientación estratégica la agenda de ingreso a la OCDE.* Esta opción es la que menor nivel de dificultad plantea ya que se consideran reformas a las instituciones y a instrumentos específicos que además están bastante fundamentadas por estudios técnicos ya existentes. Su posible impacto final no es menor. Si el país tiene éxito con estas reformas y accede a la OCDE seguramente haya encontrado la forma de salir de las “trampas de la renta media”, pero esta planificación no posiciona al país como las otras dos opciones que se analizan a continuación.
- *Definir el PEN como el plan para alcanzar los ODS.* Esta opción propone retomar un proceso que ya se había iniciado para definir un plan para el 2030 y costearlo. Un punto a favor de esta opción es que la planificación de mediano plazo del PNDIP ya está orientada por los ODS y los avances de los procesos que estaban en marcha, que se pueden reiniciar¹⁶. Esta opción plantea un nivel de planificación un poco más complejo que el del PNDIP, ya que varios de los ODS requieren de políticas transversales que son una debilidad de los sistemas de planificación, de financiamiento y de monitorización en Costa Rica.
- *Definir el PEN con la formulación de un plan para el “Crecimiento Verde”.* Con todas sus ventajas, el Plan de Descarbonización 2018-2050 solamente define los aspectos relacionados con la mitigación del cambio climático. Esto puede ser completado para incluir la adaptación y otras variables del Green Growth para definir un nuevo paradigma económico de desarrollo sustentable en una economía de bajo carbono. Esto

¹⁶ Se habían realizado avances importantes en la administración anterior por el Consejo de Alto Nivel de los ODS que integraban el Sr. Presidente de la República, el Canciller y los Ministros de Planificación (MIDEPLAN) y Ambiente (MINAE) y por la la Secretaria Técnica de los ODS, coordinada por MIDEPLAN

es complementario a la orientación estratégica de los ODS. De las tres opciones, esta es la de mayor complejidad ya que propone hacer un “*thinking outside the box*” de las grandes variables económicas que no es habitual. Pero esta opción es la que seguramente proporcionaría el posicionamiento más fuerte de Costa Rica en el mundo.

63.El momento parece oportuno por diversas razones. Las personas entrevistadas durante la evaluación coincidieron en señalar que el modelo de desarrollo utilizado desde los años 80 está llegando al fin de su vida útil y que debería ser repensado. En las diferentes entrevistas fue posible observar que existen varias visiones de futuro adoptadas en diferentes sectores (los ODS, la “economía naranja”, la entrada a la OCDE, economía post-INTEL de exportaciones de alto valor agregado) que son bastante compatibles entre sí, pero que no están integradas en una visión común de país. Por esta ausencia, también proliferan los esfuerzos fragmentados que surgen de distintos procesos y que proponen caminos y metas que no siempre son compatibles. Esta formulación es una meta ambiciosa para el tiempo disponible, pero posible durante esta administración.

64.(ii) Acelerar la Introducción de la visión plurianual del financiamiento público y de los procesos de gestión y financiamiento por resultados. Se puede avanzar mucho para encaminar en forma definitiva la introducción de estos mecanismos durante esta administración, a pesar de las limitaciones, rigideces y distorsiones del proceso presupuestario analizadas en el Capítulo 3 de la evaluación. El país ha logrado desarrollar un *Marco Conceptual y Estratégico para el Fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica (GpRD)* que establece lineamientos para la introducción de nuevas herramientas multianuales para mejorar la vinculación plan-presupuesto con un enfoque de GpRD. Pero su implementación ha sido errática y otros países de la región han conseguido avances mucho más significativos en un lapso bastante menor. La lista de acciones que se podría intentar implementar a corto plazo podría contemplar las siguientes:

- **Asegurar la inversión necesaria, y la provisión de Asistencia Técnica.** Como se analiza en el C3 de la EFD, este tipo de acciones demandan de intervenciones de mediano plazo, inversiones significativas y de asistencia técnica para realizar los cambios en los procedimientos de presupuestación, lo que incluye además la modernización de los sistemas de gestión de información de las finanzas públicas (FMIS). Esto se puede consolidar con un proyecto de préstamo con un banco multilateral, como por ejemplo el BID, que hasta ahora había apoyado estos procesos.
- **Iniciar el fortalecimiento de capacidades-clave.** Estos apoyos de financiamiento también se deberán utilizar para fortalecer capacidades clave tanto en el MdH como en el MIDEPLAN y en los ministerios de línea. Dependiendo del tipo de mejoras legales que se decidan introducir para la presupuestación del sector público desconcentrado, este proceso también podría alcanzar a la STAP. Es importante además tomar en cuenta formas para mejorar la capacidad de control de la Asamblea Legislativa, antes, durante y después de aprobar el presupuesto.
- **Calendarios de implementación.** Generalmente la introducción de estos nuevos sistemas se realiza en forma gradual, tomando algunos ministerios como ejemplo piloto. Se podría avanzar en la selección de estos casos y en el inicio de su implementación. Este podría ser el caso, por ejemplo, de Educación y Salud, que a pesar de la inversión que reciben han sido señalados por el bajo desempeño en materia de resultados y que además son los sectores típicos por donde se suelen comenzar este tipo de procesos.
- **Cambios legales y regulatorios.** Para la introducción de estos nuevos sistemas seguramente es sea necesario proponer cambios legales y regulatorios que redefinan al proceso de presupuesto público que se pueden intentar realizar durante lo que resta de esta administración.
- **Integración del Sector Público Desconcentrado.** Se puede seguir profundizando en el proceso de mejora de la calidad de la gestión de este sector y de su alineamiento presupuestario con las prioridades del país. Esto puede generar requerimientos de cambios legales y regulatorios adicionales a los ya mencionados.

65.Estos cambios le dejarán al próximo gobierno una orientación clara para jerarquizar el sistema de planificación y de presupuesto, que le facilitará el camino que queda por hacer. De realizarse estas mejoras, el próximo gobierno se verá ampliamente facilitado para continuarlas. El camino que deberá recorrer todavía es de cierta complejidad, ya que el nuevo enfoque de planificación y financiamiento

debe favorecer la coordinación y monitoreo en un escenario donde se diversifica el número de actores pero los objetivos tienen que estar más coherentemente vinculados. Independientemente de la metodología de planificación que se use, el sistema mejorado debe producir instrumentos muy pragmáticos y flexibles que permitan entender la complejidad que requiere una planificación multisistémica, multidimensional y descentralizada y transformarla en algo simple que facilite la preparación y la implementación del presupuesto nacional.

(ii) Hacer una prueba piloto de una nueva estrategia integrada de financiamiento para el caso del Plan Nacional de Descarbonización. Aunque el país no disponga de una planificación de largo plazo, es posible pilotar el uso de la visión general mencionada antes para el caso concreto del Plan Nacional de Descarbonización. Este plan es un buen punto de partida ya que tiene claramente definidas sus metas de largo plazo (2050) y de mediano plazo (2035) y es posible, a partir de ellas construir una estrategia integrada de financiamiento. Esta estrategia deberá proponer metas similarmente ambiciosas en el campo del financiamiento público y privado y nuevos procedimientos que estimulen la gran cantidad de inversión privada que será necesario movilizar para su implementación. La siguiente es una lista de actividades que podrían realizarse durante esta administración:

- *Costeo y Financing Needs Assessment.* Con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo se están determinando las necesidades de inversión que deberá realizar el sector privado para implementar este plan. Esto cubre una amplia gama de inversiones en sectores tan disímiles como: transporte y movilidad, energía edificios verdes, industria, gestión de residuos, agricultura, uso del suelo y soluciones basadas en la naturaleza. Una vez realizadas estas estimaciones será posible establecer el tamaño de las brechas de financiamiento (financing gaps) que se deberán intentar cubrir.
- *Estrategia de Financiamiento.* Se puede hacer un ejercicio similar al del Recuadro 3 para los casos más relevantes y de ese modo identificar y ordenar las posibles acciones para movilizar las inversiones privadas y, cuando sea necesario, de los recursos para financiarlas. De este modo se puede preparar un plan estratégico de financiamiento que defina un plan de acción a mediano plazo y que ofrezca una guía clara de lo que se podría hacer en esta administración.
- *Promoción de la Inversión Privada.* Las oportunidades que se abren con la implementación de este plan van a ser de mucho interés para inversores locales, y muy especialmente para los inversores de impacto internacionales. Con los valores iniciales del volumen total de inversión y una lista de proyectos prioritarios de corto plazo, se puede iniciar la promoción internacional de este plan. Esto se puede programar en las presentaciones que haga el Sr. Presidente y otros ministros en una agenda seleccionada de eventos de alta visibilidad. También se puede coordinar la incorporación de estos tópicos prioritarios a las acciones que realizará el COMEX, CINDE, PROCOMER y el ICT.
- *Diálogo con el Sector Privado.* Se abre también una oportunidad para comenzar el tipo de diálogo estratégico y formal que se describió en la sección 5.4.5 de la EFD. La agenda de la mitigación depende de que el sector privado esté comprometido y que comprenda el rol que se espera que cumpla. Se necesitarán espacios de diálogo donde se puedan discutir las soluciones pensadas y el costo/beneficio de estas acciones. La valorización de un espacio formal de diálogo y de trabajo en conjunto, como el ejemplo del Consejo de la Producción Limpia en Chile también es una acción que se puede intentar iniciar durante este gobierno.
- *Herramientas de Monitorización.* Una vez definida la estrategia de financiamiento, se dispondrá de metas cuantitativas que se deberían conseguir y de la complejidad del panorama de acciones que se deberán coordinar. Esto llevará al diseño de un nuevo tipo de herramienta de monitorización, donde se re-priorizan temporalmente algunas acciones públicas “tradicionales”, se proponen otras nuevas y se fijan metas para el desarrollo de incentivos y otros elementos.
- *Coordinación General.* Este ejercicio de alta prioridad permitirá además ensayar mecanismos “ad-hoc” de coordinación de políticas transversales. La agenda de implementación de la estrategia de financiamiento mostrará claramente que estas acciones no corresponden a las competencias de un solo ministerio y que será necesario ensayar nuevos mecanismos de coordinación donde el rol de la Presidencia de la República seguramente será esencial.

66. Este trabajo debe definir como punto de partida si se desean proponer cambios incrementales o más radicales. La opción de cambios incrementales no demanda la implementación de grandes

reformas o cambios en las políticas que gobiernan los flujos de financiamiento antes del fin de esta administración. La otra alternativa está en la misma línea de lo que propone el Plan de Descarbonización, donde podrá optar por realizar reformas más radicales, que propongan cambios en la estructura del financiamiento disponible. En ambos casos se puede avanzar y definir un plan de reformas con prioridades y metas muy concretas.

Cuadro 1 Resumen de las recomendaciones para el desarrollo de un sistema integrado

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 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

3.2 Un plan de acción para consolidar el equilibrio macro fiscal en 2030

67. Los elementos identificados en la evaluación son suficientes como para elaborar un plan que procure reestablecer el equilibrio macro fiscal a mediano plazo. Del trabajo realizado se identificaron varias oportunidades para delinear un plan de acción, que podía contemplar simultáneamente los tres componentes que se analizan a continuación:

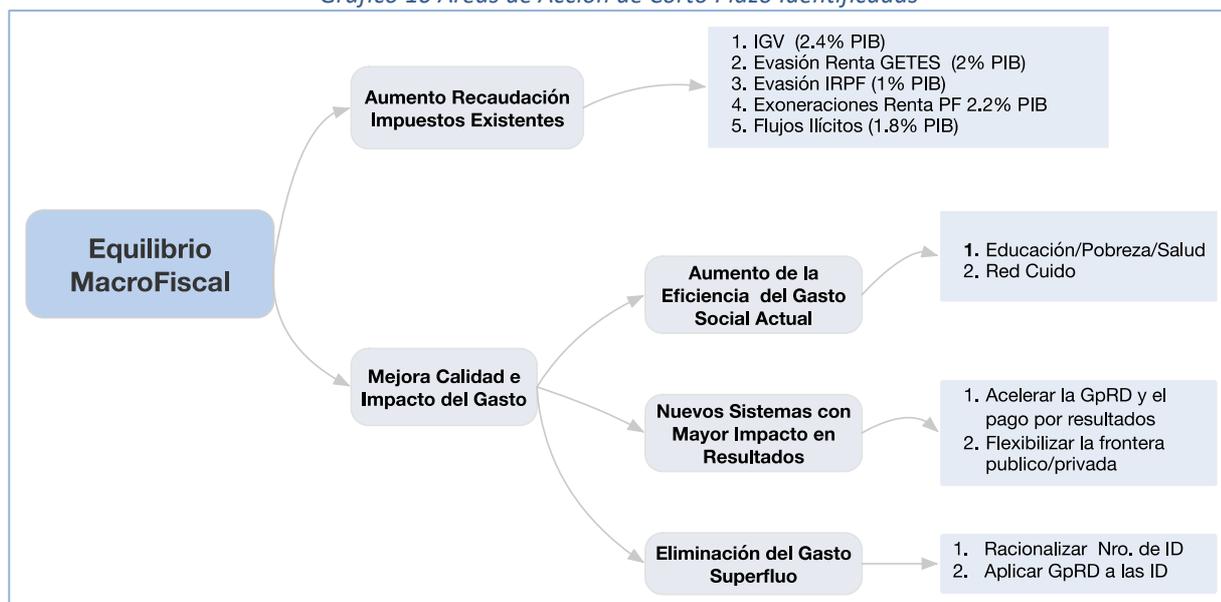
- *Acciones para mejorar la gestión fiscal y aumentar la recaudación.* Se puede apuntar a resolver los varios problemas identificados con la gestión fiscal y desarrollar un sistema moderno e inclusivo, donde la tecnología también juega un factor preponderante-
- *Acciones para mejorar la cantidad, calidad y el impacto del gasto público.* En este frente también se necesitan encarar reformas estructurales, que han sido ampliamente diagnosticadas y que requieren una modernización significativa de los procesos de gestión del gasto público-
- *Acciones que pueden ser implementadas en el corto plazo.* Como la mayoría de las acciones que propone este plan tienen un horizonte de mediano plazo, al igual que en los otros casos, ofrecemos una serie de

acciones que pueden ser implementadas en forma paralela a esas reformas y que permitirían obtener buenos resultados en el corto plazo

68. La resolución de la mayor parte de los problemas que plantea este plan requiere de un enfoque estratégico de mediano y largo plazo. Esta es un área de problemas endémicos de Costa Rica, que han sido ampliamente diagnosticados y que debido a la situación de insostenibilidad fiscal analizada en la evaluación, hacen imperativa su resolución urgente. Por el tipo de acciones que será necesario implementar, es un plan que tenga un horizonte temporal de alrededor una década, o sea, hasta el año 2030. Las reformas necesarias para estos procesos de modernización demandan tiempo ya que requieren reestructuraciones institucionales, la eventual aprobación de nueva legislación y otras acciones, como la implementación de nuevas tecnologías a gran escala. El gobierno debe asegurar el liderazgo para mantener acciones coherentes durante al menos dos gobiernos sucesivos. Por esta razón se plantea la conveniencia de que estas acciones sean apoyadas por un préstamo con un banco de desarrollo para asegurar la continuidad de los recursos necesarios durante ese lapso. Esta recomendación está alineada con las propuestas de la sección anterior donde se recomienda especialmente que la planificación nacional cubra un plazo que llegue hasta 2030.

69. La evaluación también identificó oportunidades de acciones de corto plazo que se podrían realizar en esta administración. Este plan recoge acciones que también fueron identificadas en la evaluación y que ofrecen oportunidades para realizar acciones concretas que podrían generar impactos de corto plazo en todas éstas áreas. Estas acciones se deben considerar como complementarias y preparatorias de las que implementará en el plan de mediano plazo y no eliminan la necesidad de aplicar las soluciones de fondo. Además de las ventajas de obtener un posible aumento del espacio fiscal, la consecución de resultados visibles de corto plazo ofrece además evidencia de calidad y de mucha utilidad para negociar los acuerdos políticos que serán necesarios para asegurar la continuidad de las reformas en el mediano plazo. La lista de acciones identificadas se resume en el en el Gráfico 10.

Gráfico 10 Áreas de Acción de Corto Plazo Identificadas



3.2.1 Acciones para mejorar la gestión fiscal y aumentar la recaudación

70. Se requieren inversiones y trabajo a mediano plazo para mejorar la capacidad institucional e introducir algunos cambios estructurales. Es necesario encarar un fortalecimiento integral de las capacidades generales del ente recaudador y de su capacidad para auditar empresas, de los sistemas de facturación electrónica que permitan aumentar la inclusión financiera de personas y de PYMEs, de mecanismos para conectar bases de datos para cruzar información clave y analizarla, tecnología y sistemas para que aduanas pueda controlar la facturación adulterada del comercio exterior. Estas reformas complementan a las introducidas por la ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas

(Nr.9635) y en esta lista además se agregan otras más para fortalecer la capacidad de los sistemas de control de la economía ilícita. La evaluación recomendó avanzar en el análisis y diseño de una estrategia fiscal de largo plazo que permita armonizar todos los ajustes graduales que se realicen de ahora en más para generar una reforma que le de sustentabilidad a los objetivos de largo plazo, tenga mayor impacto redistributivo y profundice la competitividad futura del país. Las principales medidas que se recomiendan implementar en este componente del plan tienen relación con los siguientes elementos identificados en la evaluación:

- **Exoneraciones y base para el Impuesto a las Ventas.** A pesar de los progresos obtenidos por la reforma fiscal, hay mucho espacio todavía para mejorar la recaudación del IVA, entre otras cosas revisando las exoneraciones y la estrecha base sobre la que se aplica. Estudios de la CGR muestran que las exoneraciones aplicadas a todos los consumidores independientemente de su nivel de ingreso y consumo benefician desproporcionadamente más, en términos absolutos, a quienes más consumen¹⁷. La CGR analizó varias exoneraciones para el periodo 2010-2017 y sectores beneficiados. 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.
- **Exoneraciones del impuesto a la renta.** Adicionalmente, Costa Rica también ofrece una amplia gama de incentivos fiscales y exoneraciones al impuesto a la renta a las personas físicas y jurídicas. En el caso del impuesto sobre la renta a empresas, la tarifa actual es relativamente alta y sin embargo la recaudación es bastante baja. Las exoneraciones al impuesto sobre la renta a las personas jurídicas que representaron 2,2% del PIB en el año 2016. Esto aconseja revisar el costo-beneficio de los incentivos para sectores de actividad y las exoneraciones tributarias del Régimen de Zonas Francas (RZF). El MdH no cuenta con estudios exhaustivos realizados por parte del Ministerio o algún órgano de control que analice el costo/beneficio de las exoneraciones al impuesto sobre la renta. Esto es especialmente importante en el escenario de salida de la crisis donde las exoneraciones podrían gradualmente alinearse con la visión fiscal de largo plazo que sea compatible con la sustentabilidad del plan de descarbonización (ver mas abajo).
- **Flujos Ilícitos.** Estos flujos circulan por toda la región, pero en CR registran el segundo valor más alto en Centroamérica después de Panamá y cuadruplican el promedio de la región. El principal origen de estos flujos son las prácticas de “*contrabando técnico*” realizadas mediante la facturación adulterada por realizadas por empresas de comercio exterior. La EFD indica que es muy posible que la mayor parte de estas prácticas se realice al abrigo de las facilidades ofrecidas por el RZF. La experiencia internacional indica que solo una fracción (10% al 30%) de estos flujos podría convertirse en más recaudación, lo que igualmente permitiría aspirar a aumentar la recaudación entre 0.91% y 2.72% del PIB. Su control es imperativo para desarticular operaciones delictivas de gran impacto negativo para el país. Sería conveniente aprovechar las coincidencias con el proyecto para mejorar la capacidad del gobierno para monitorizar y combatir estas prácticas, lo que incluye el fortalecimiento de las capacidades en el MdH y el BCCR y la capacidad técnica, tecnológica y operativa del Servicio Nacional de Aduanas.
- **Costo Beneficio del régimen de Zonas Francas.** El RZF ha tenido un papel importante en el desarrollo inicial de la IED en CR. Los estudios sobre el costo-beneficio de este régimen que realiza PROCOMER¹⁸, aseveran que por cada dólar de incentivo que el Estado les otorga, estas empresas generaron USD 6.2 para el país. Sin embargo, estudios de la OCDE argumentan que el régimen fiscal de ZLC no es costo eficiente para *Costa Rica*. Por varias razones se recomienda que el MdH realice sus propios estudios que analicen simultáneamente: (i) el costo beneficio directo de los incentivos otorgados, (ii) como mejorar el bajo efecto multiplicador que tienen estas empresas en el resto de la economía, (iii) comprobar la validez de los indicios que relacionan a las empresas de zonas francas con los flujos ilícitos que transitan por el país y estimar su efecto fiscal (v) revisar la compatibilidad de este régimen con otros compromisos adoptados por el país en el proceso de adhesión a la OCDE, especialmente los convenios relativos a la “base imponible” y traslado de beneficios (BEPS por sus siglas en inglés).
- **La visión ambiental para la reforma fiscal de largo plazo.** Es posible mejorar la calidad y la progresividad de los sistemas tributarios actuales, para desarrollar soluciones que funcionen y que sean más

¹⁷ http://www.hacienda.go.cr/docs/55cb8d48413e2_Impuesto%20al%20Valor%20Agregado%2019678.pdf

¹⁸ Balance de las Zonas Francas: beneficio neto del Régimen para Costa Rica 2011-2015. PROCOMER

equilibradas, basadas en los ODS y más "favorables hacia los pobres" (pro-poor). Costa Rica recauda más en impuestos ambientales que otros países de la región y en esto se asemeja a lo recaudado por el promedio de países de la OCDE. Es conveniente profundizar ese liderazgo del país ajustando la estructura fiscal con esta visión de largo plazo para asegurar la sustentabilidad del plan de descarbonización. Si se cumplieran las metas del plan, se generarían problemas de sustentabilidad de algunas intervenciones clave del estado (p.ej. FONAFIFO), y en el modelo de negocios de algunas empresas estatales (p.ej. RECOPE). Será necesario planificar como introducir en forma gradual estas reformas para conseguir esos grandes objetivos nacionales y generar 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 que podrían complementar las reformas de salida de la crisis.

- *Profundizar el diagnóstico con un estudio especializado, estandarizado (TADAT).* Se recomienda realizar una medición profunda de las debilidades 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 desempeño: (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. Al igual que el PEFA, 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. Además, ofrece una línea de base comparable para medir el progreso de las mejoras a lo largo del tiempo.

71. 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 3.2.3 permiten al gobierno avanzar sobre seguro en áreas que son sumamente visibles sin realizar ninguna evaluación adicional.

3.2.2 Acciones para mejorar la calidad, cantidad y el impacto del gasto público

72. La mayoría de las acciones identificadas para mejorar la calidad del gasto público también requieren de soluciones estructurales que demandarán programas de gran escala y largo aliento. Cuando se analiza la calidad del gasto público, todos los diagnósticos realizados en la última década coinciden en señalar un pequeño grupo de grandes problemas que se repiten como los más críticos. Estos problemas requieren soluciones estructurales que deben ser orientadas por intervenciones diseñadas con un enfoque de mediano plazo. Este es el caso, por ejemplo de las reformas para realizar la gestión eficiente de los salarios del sector público, para mejorar la calidad y el impacto del gasto en salud, de educación y del gasto de protección social. Un plan de trabajo en este frente debería aspirar a resolver las siguientes situaciones identificadas por la evaluación:

- *Aumentar la eficiencia del gasto público.* 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 y exoneraciones innecesarias, iii) reducir pérdidas de las empresas públicas y iv) eliminar gastos superfluos, las duplicaciones e ineficiencias en la asignación de gasto público, especialmente el que no pasa por los procesos de presupuestación nacional como las instituciones desconcentradas (ver en 3.2.3)
- *Mejorar la gestión de los salarios públicos.* Como aparte del capítulo anterior es necesario abordar este problema en forma separada. El alto peso del salario en el total del gasto público revela problemas estructurales de gestión. Costa Rica es el segundo país latinoamericano que más gasta en salarios

públicos y el gasto en salarios en CR es más alto que el promedio de los países de la OCDE, aunque la cantidad de empleados públicos es mucho menor. Además este gasto crece a ritmo acelerado y por encima de su productividad. 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 trabajadores¹⁹. En 2007 casi el 4/5 de los gastos en educación son salarios y que en primaria llegan a totalizar casi el 90% del gasto total²⁰. 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. Los estudios señalan importantes carencias en otros rubros debido a esta asignación²¹ 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). La evaluación PEFA de 2015 otorga su peor calificación (D) a los indicadores relacionados con la gestión de la nómina de personal del gobierno²²

- *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 como por ejemplo la gestión de los salarios. Un enfoque adicional para estas reformas debe tener como objetivo mejorar los sistemas de Gestión de la Inversión Pública en Infraestructura, efectivizar la priorización y facilitar el espacio de financiamiento publico/privado
- *Desarrollar sistemas más eficaces para estimular el cofinanciamiento público / privado.* Para conseguir sus resultados de desarrollo, el estado costarricense deberá aprovechar mucho mejor todos los espacios para aplicar mecanismos de cofinanciamiento como las APPs y las APPDs, los mecanismos mixtos de financiamiento mixto (Blended finance) y otras modalidades que se analizan en la próxima sección. Las fronteras de relacionamiento público/privado van a ser prioritarias para movilizar el financiamiento a largo plazo necesario para las infraestructuras y el plan de descarbonización, pero su desarrollo y consolidación requerirá un considerable fortalecimiento de la capacidad del estado. Se necesitarán reformas substanciales en la reglamentación gubernamental para aprovechar todo el potencial del sector privado y para gestionar los riesgos inherentes al trabajo en la frontera entre lo público y lo privado.

73. En este caso, no es conveniente invertir más tiempo en realizar estudios y diagnósticos adicionales. Estos problemas han sido identificados y ampliamente analizados en varias evaluaciones financiadas por diferentes socios para el desarrollo (PISA, OCDE y Banco Mundial entre otros). Los principales diagnósticos son todos coincidentes y los problemas se repiten incluso a lo largo de una década, como por ejemplo los que identificaron los dos Public Expenditure Reviews financiados por el BM en 2008 y de 2019. Por lo tanto, no parece conveniente hacer más estudios para analizar los problemas a resolver en este plan. El estudio más reciente realizado por el Banco Mundial ya plantea una agenda de soluciones que podría usarse como base para diseñar un programa de reformas a mediano plazo²³.

74. El restablecimiento de la sostenibilidad fiscal de Costa Rica es una prioridad, pero no será suficiente y se requerirá además de estas 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 como se plantea en la sección anterior, seguir agregando “más de lo mismo” de un gasto público que crece en automático y en forma ineficiente e inefectiva, la solución conseguida sería igualmente insustentable en el mediano plazo. Por las razones

¹⁹ Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018

²⁰ Costa Rica Public Expenditure Review Enhancing the Efficiency of Expenditures, WB, April 2008

²¹ En el PER de 2008 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

²² Evaluación PEFA Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas en Costa Rica 2015 pp. 91-92

²³ “Costa Rica Public Finance Review”, WB Group, April 2019

expuestas, el estado deberá asumir que este paquete es un componente de una estrategia más integra de gestión de las finanzas públicas de largo plazo que debe contemplar estas y otras reformas que deben ser implementados en conjunto.

3.2.3 Acciones que pueden ser implementadas en el corto plazo

75. La estructuración de un plan de mediano plazo y la gestión de un préstamo multilateral para financiarlo, es algo que el gobierno puede proponerse terminar antes de fin de esta administración, Esto permitirá dar señales claras de cambio y además encaminar estos procesos. Las soluciones que deberá implementar este plan no presentan complejidades técnicas significativas, pero tienen costos y beneficios políticos que deberán considerarse. Detrás de las grandes ineficiencias del gasto público, de la evasión fiscal y de la economía ilícita hay grupos de interés que seguramente resistirán estos cambios obligando al gobierno a asumir costos políticos. Pero además de los efectos económicos -que son bastante claros- estas reformas también aportarán transparencia y credibilidad a la gestión pública y otros beneficios políticos que el gobierno deberá también considerar y balancear.

76. A pesar de que la situación fiscal hace relativamente difícil contraer más deuda pública, la inversión en este tipo de reformas sigue siendo altamente prioritaria. Se deberían analizar las principales opciones con los socios para el desarrollo y las calificadoras de riesgo para poder invertir en este tipo de proyectos sin afectar la estabilidad ni la calificación del país. En caso contrario, en el corto plazo se llegará a niveles de insostenibilidad de la deuda pública tan elevados que seguramente llevarán a pedir rescates de emergencia (por ejemplo al Fondo Monetario Internacional) quien seguramente condicionará su apoyo crediticio a la obtención de resultados significativos en estos dos frentes.

Acciones para mejorar la gestión fiscal y aumentar la recaudación

77. La evaluación afirma que si se pone el foco en el control de la evasión y la elusión se podrían conseguir mejores resultados de corto plazo que con el aumento de impuestos. Existe un gran espacio para obtener mejoras significativas en la recaudación de varios de los impuestos existentes. Para mejorar esta recaudación se necesitan acciones que complementen a las reformas introducidas por la ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Nr.9635) y otras más para fortalecer la capacidad de los sistemas de control de la economía ilícita. La EFD analizó intervenciones de corto plazo que incluyen campañas de comunicación, la revisión del sistema de penalización para la evasión fiscal e intervenciones puntuales de alto impacto en la recaudación

78. Es posible implementar acciones para intentar aumentar la recaudación de los tres impuestos principales: el impuesto a las ventas (IVA) y la evasión de los impuestos a la renta personal y de las personas jurídicas. Los datos de la evaluación indican que Costa Rica está muy por debajo de la media de la región y más lejana aún de la OCDE, donde el país quiere ingresar. El volumen acumulado por la evasión y elusión de estos tres impuestos se estima, en el caso más conservador, de estar en torno al 5.4% del PIB. Por lo tanto, cualquier resultado obtenido por estas acciones podría generar beneficios importantes. Algo similar ocurre con el control de los flujos ilícitos, que se estima que pueden tener un impacto de 1% del PIB en la recaudación fiscal y por la reducción gradual de exoneraciones (que representan el 2.2% del PIB). En lo que queda de esta administración se podrían considerar acciones como las siguientes:

- **Anuncio de Cambios y Campañas de Comunicación.** Se puede anunciar, a través de conferencias de prensa y campañas en los medios de comunicación la decisión de comenzar a implementar soluciones definitivas para el control de la evasión y la elusión. Las campañas de comunicación y sensibilización podrían tener varios objetivos: (i) comunicar cuales serán las soluciones de fondo que se implementarán (como la facturación electrónica, auditorías a empresas, etc.), (ii) explicar el efecto de la eliminación de la evasión en la sustentabilidad de los servicios públicos y para evitar futuras subas de impuestos, (iii) alentar al cumplimiento de la ley por la vía de explicar las nuevas consecuencias de la evasión (ver próximo punto). Este tipo de comunicación debería tener algún efecto disuasivo que se podría reflejar en las cifras de la recaudación
- **Revisión del sistema de penalización.** Se pueden redefinir las penas que va a aplicar el ente recaudador en todos los casos (IVA, renta personal, renta empresarial) y las sanciones que se aplicarán. Esto debería introducir aumentos significativos de las multas y penas proporcionales a la magnitud de la evasión,

incluyendo la clausura temporal de empresas. Este tipo de medidas, debería generar un efecto disuasivo adicional, pero también puede actuar como incentivo para la corrupción, por lo que deberían complementarse con otras medidas preventivas (como por ejemplo la distribución interna de una parte de lo recaudado con el personal a cargo del control).

- *Intervenciones puntuales de alto impacto.* Aunque todavía no se disponga de recursos para una acción sistemática, se pueden ensayar intervenciones puntuales, sorpresivas y que procuren generar gran impacto en la sociedad. Sin contar con estudios exhaustivos, se puede apuntar a los casos que a simple vista parecen flagrantes y que son popularmente conocidos, y realizar inspecciones o auditorías sorpresivas. Este tipo de acciones pueden tener muy alto impacto. Si se llegara a la clausura temporal de una empresa muy importante por evasión del IVA o a multar a una gran empresa (o a un millonario conocido) por evadir el impuesto a la renta, se generaría un efecto disuasivo potente. El gobierno también podría realizar aprendizajes muy importantes. Durante la EFD en Mozambique, una acción puntual de control de la producción ilegal de madera generó resultados impactantes que alentaron a profundizar el control de la economía ilícita²⁴.

79. Estas acciones no requieren de grandes inversiones. Las acciones que se describen como ejemplo no son onerosas. Tampoco son muy innovadoras, ya que plantean la aplicación de principios conocidos de la economía de comportamiento y dar un “empujón” para influir en el comportamiento tributario de los contribuyentes y cambiar su percepción sobre el costo/beneficio de no respetar la ley. Este tipo de acciones se ha probado con éxito en países desarrollados y también en varios países de América Latina y el Caribe. De hecho, se podría pedir asistencia de cooperación sur-sur a varios países amigos de Costa Rica en la región (como Chile o Uruguay) que han realizado este tipo de acciones además de haber implementado las reformas de fondo con éxito. También se puede recurrir a fondos de asistencia técnica de los bancos multilaterales que han promovido y financiando estas mismas acciones en la región. Las campañas de comunicación pueden demandar recursos adicionales, pero en caso de no disponer, se podría re-utilizar una parte de los recursos ya presupuestados para campañas de difusión en otras reparticiones del estado y cambiar el objeto de su uso.

Acciones para mejorar la cantidad, calidad y el impacto del gasto público

80. Se identificaron áreas donde se pueden realizar acciones puntuales para intentar mejorar el impacto de lo que ya se gasta, generar eficiencias bajando costos unitarios de servicios críticos y avanzar en la reducción de gastos superfluos. Las acciones identificadas permitirían realizar intervenciones-piloto que podrán generar resultados concretos y medibles para la reducción de costos unitarios o de la mejora de la calidad de los servicios prestados. El efecto demostrativo de estas acciones podría ser de gran utilidad para informar la discusión parlamentaria de las reformas estructurales de mas largo alcance que seguramente demandarán cambios en la legislación. Entre estas acciones se pueden recomendar las siguientes:

- *Pago por Resultados y sub-contrataciones al sector social.* Si bien el estado no dispone de la libertad de acción suficiente para generalizar este tipo de acciones, ni de las métricas necesarias para hacer una buena evaluación de impacto, se pueden buscar nichos donde realizar experimentos-piloto. La evaluación identificó como prioritario enfocar estas acciones en el gasto en Educación, Salud y Pobreza, donde el estado hace inversiones importantes y la efectividad de estos esfuerzos es muy baja. Existen algunos casos puntuales donde se dispone de estas métricas y se podrían medir esos impactos. Este es el caso, por ejemplo, de la Red de Cuido, donde se conoce el costo por beneficiario de los servicios prestados por las diferentes instituciones públicas y evalúa su calidad. Además existen algunos espacios para ensayar contratos de compra de servicios por resultados con ONGs y otras organizaciones del sector social (ver Recuadro 14). Esto puede incluso llevar a realizar estas concesiones haciendo pruebas-piloto de nuevos instrumentos, como los bonos de impacto- que se analizan más adelante en este mismo capítulo.

²⁴ La exportación ilegal de madera y el saqueo de bosques era un secreto a voces y objeto de las denuncias de las organizaciones ambientalistas. El gobierno decidió realizar la “Operación Tronco”, un operativo comando con apoyo de brigadas militares donde se inspeccionaron sorpresivamente y simultáneamente todos los centros de acopio de madera de exportación en el centro y norte del país. Se encontraron más de 400 casos de irregularidades de las empresas madereras (cortes sin observar los diámetros mínimos recomendados y por encima de las cutas atribuidas). Esta verificación le permitió al gobierno estimar que las exportaciones ilegales de madera a China le habían costado al Estado más de USD530 millones.

Recuadro 4 La Red de Cuido: una oportunidad para probar el Pago por Resultados y los Bonos de Impacto?

La Ley 9220 que crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (2014) universaliza los servicios de infancia temprana a todos los infantes entre los 0 y los 12 años inclusive. La Ley reconoce que los servicios de cuidado son altamente costo-efectivos con efectos económicos y sociales a largo plazo siempre y cuando los mismos se brinden bajo condiciones de eficiencia, sustentabilidad del financiamiento y amplia cobertura. Según el Artículo 29 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635, la Red Nacional de Cuido se incluye dentro del 8% del PIB que se debe destinar a la educación estatal. El sistema actual presenta algunos desafíos importantes:

- **Cobertura.** Después de 6 años desde su aprobación, la tasa de cobertura apenas alcanza el 8% de la población. El gobierno estableció como prioridad encontrar mecanismos de financiamiento y provisión más fuertes y expeditos que alcancen a la población excluida en el corto plazo.
- **Eficiencia.** También se quiere mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios existentes que con el sistema actual generan muchos problemas de calidad y una gran dispersión en los costos unitarios que van desde los USD 350 a USD 200 por beneficiario por servicios equivalentes
- **Rigidez.** De toda la red solamente el PANI y la Secretaría Técnica de la Red de Cuido pueden hacer sub-contratar a entidades públicas y privados para brindar servicios de cuidado. Esto deja por fuera a el IMAS y CENCINAI que atienden a una buen aparte de la población objetivo y no tienen esta posibilidad

Con la introducción de un sistema orientado por el pago por resultados (verificables en forma independiente) y subcontratando servicios a organizaciones con y sin fines de lucro se podrían intentar alcanzar los objetivos de extender la cobertura y al mismo tiempo de mejorar la calidad y la eficiencia de estos servicios aprovechando las siguientes oportunidades:

- **Aumento de la Cobertura con sistemas de co-pago.** Para las familias que pertenecen a la clase media y que precisan servicios de cuidado el sistema actual no ofrece alternativas. Sin embargo, la Ley establece universalidad de servicios para todos los niños, no solo los pobres. El gobierno ha definido como prioridad de política el establecimiento de sistemas de copago que brinden subsidios públicos a familias con ingresos por encima de la línea de pobreza que demanden de estos servicios. Durante la primera etapa del copago, se estableció como meta de alcanzar a 18 mil beneficiarios no pobres, pero esta cifra puede ser mucho mayor.
- **Contratos por Resultados para los Servicios del Co-pago.** La Secretaría Técnica puede firmar acuerdos público-privados para implementar modelos de financiamiento por resultados y sub-contratación de servicios a ONGs. Utilizando este sistema de pago por resultados para todos los servicios de co-pago, se podría generar un mercado inicial de al menos USD 54 millones anuales, de los que el estado financiaría solamente una parte.
- **Contratos por Resultados para los servicios del PANI.** Como esta institución también puede contratar servicios bajo esta modalidad, se podrían hacer pruebas-piloto para comparar la costo-eficiencia del uso de esta modalidad de sub-contrataciones con esta población objetivo comparada con el sistema tradicional.
- **Bonos de Impacto.** Si el Estado introduce el uso de contratos de compra de servicios por resultados en ambos casos, también estaría generando un mercado con el volumen mínimo necesario y las economías de escala para poder iniciar a aplicar estos nuevos sistemas de financiamiento.
- **Monitorización de Resultados y Calidad.** Con la introducción de estos sistemas, la Red debe generar estándares de calidad de los servicios y mecanismos robustos que aseguren una monitorización adecuada de la calidad de los servicios sub-contratados y que tomen en cuenta la satisfacción de las familias que reciben el servicio.

Con la experiencia de la introducción de este nuevo sistema de pago por resultados, el estado debería construir métricas objetivas para comparar la calidad y el costo por beneficiario de los servicios tradicionales y de los subcontratados. Con estos datos objetivos de los resultados de ambos sistemas, se podría abordar una discusión política informada que permita analizar una reforma de fondo del sistema que habilite también al IMAS y al CENCINAI a hacer este tipo de sub-contrataciones.

- **Nuevos sistemas mas eficientes para conseguir resultados** También se pueden ensayar estos nuevos tipos de contrataciones por resultados para casos prioritarios donde el estado todavía no interviene o no lo hace con éxito y para que los que se podría otorgar un financiamiento catalizador. Este es el caso, por ejemplo, de la prevención del abandono escolar o de la empleabilidad de los NINI²⁵ El mayor interés para el estado es de probar el uso de estos nuevos mecanismos y generar las experiencias y las métricas que permitan evaluar su posible utilización masiva futura. La discusión de la asignación de un espacio presupuestal para financiar estas acciones en el futuro se beneficiaría mucho de la disponibilidad de datos empíricos que permitan evaluar el costo-beneficio del uso de los recursos públicos asignados a otras áreas y proyectar el costo de su expansión.

²⁵ La empleabilidad de los NEET (Not in Education, Employment or Training por su definición en Inglés) ha sido una de las áreas más utilizadas en las pocas experiencias de aplicación de los Bonos de Impacto Social en países en vías de desarrollo. También han sido inspiradores de una gran cantidad de programas exitosos en las economías desarrolladas que han utilizado estos mecanismos.

- **Reducción del gasto superfluo en instituciones desconcentradas.** En la sección 3.2 de la evaluación se señala que este proceso descentralizado ha resultado en una expansión institucional que ha generado el aumento de la ineficiencia con duplicidad de esfuerzos y recursos²⁶. El gobierno puede dar señales claras para congelar esta expansión del gasto y al mismo tiempo para intentar avanzar en la reducción del gasto superfluo. Para esto, se podría enfocar en identificar ineficiencias en la asignación de recursos, con el reforzamiento del proceso presupuestario propuesto en ese capítulo. Al analizar el tipo de rubro en el que se desempeñan algunas de estas instituciones, el gobierno puede llegar a la conclusión que el estado está desplazando al sector privado en actividades que no aseguran el mejor uso del financiamiento público. Esto podría resultar en el fusionamiento y consolidación de algunas de estas instituciones o su eventual exclusión del presupuesto nacional.

Cuadro 2 Resumen de las recomendaciones plan de acción para consolidar el equilibrio macro fiscal en 2030

Foco		Principales acciones identificadas
1 Acciones para mejorar la gestión fiscal y aumentar la recaudación	1.1	Formular un plan de mediano plazo para mejorar la recaudación fiscal y controlar la economía ilícita generando inversiones para realizar importantes innovaciones tecnológicas y reforzar la calidad de gestión del Estado
	1.2	Este plan debe procurar: (I) mejorar la capacidad institucional y tecnológica del ente recaudador, (ii) revisar el sistema de exoneraciones de IVA y del IR y el costo beneficio del régimen de zonas francas, (iii) introducir la facturación electrónica, (iv) conectar bases de datos, cruzar información y analizarla, (v) aumentar la inclusión financiera de personas y PYMEs (vi) modernizar la gestión de las aduanas y (vii) diseñar una reforma fiscal que dé sostenibilidad a la visión ambiental de largo plazo
2 Acciones para mejorar la calidad, cantidad y el impacto del gasto público	2.1	Formular un plan de mediano plazo para resolver los aspectos críticos y estructurales de la gestión del gasto público y le mejora de su eficiencia y eficacia
	2.2	Este plan debe proveer soluciones de fondo para (i) la gestión eficiente del empleo y los salarios del sector público, (ii) la mejora de los procesos de compras estatales, (iii) la gestión sectorial de educación, salud y protección social, (iv) mejorar la gestión del gasto público para producir más resultados de desarrollo (v) eliminar gastos superfluos y duplicaciones y (vi) desarrollar sistemas más eficaces para estimular el cofinanciamiento público/privado
3 Acciones de corto plazo que se podrían iniciar en esta administración	3.1	Estructurar estos dos planes como un proyecto de préstamo con un banco multilateral de financiamiento que asegure los recursos necesarios para la continuidad de su ejecución en el mediano plazo
	3.2	Un plan de acciones para aumentar la recaudación de corto plazo que incluye (i) el anuncio de cambios y campañas de comunicación (ii) la revisión del sistema de penalización y el aumento de las multas por incumplimiento y (iii) la realización de Intervenciones puntuales de alto impacto frente a evasores de alto perfil
	3.3	Un plan de acciones exploratorias para mejorar la calidad, cantidad e impacto del gasto público actual que: (i) incluye la introducción del pago por resultados y tercerizaciones al sector social (II) nuevos sistemas más eficientes para conseguir resultados y (iii) La reducción del gasto superfluo en instituciones desconcentradas

3.3 Un plan de acción para aumentar la participación del sector privado en el desarrollo Sostenible de Costa Rica

81. Con los elementos recabados en la evaluación, el gobierno también podría avanzar para diseñar y financiar un plan que permitiría aumentar significativamente la participación del sector privado en el desarrollo. Esta propuesta toma en consideración los elementos analizados en la Secciones 5.1, 5.2 y 5.3 de la evaluación. El potencial para el desarrollo de la inversión y financiamiento privado en Costa Rica es muy grande y para conseguir los mejores resultados posibles, el gobierno debería analizar estas opciones en forma estratégica y con una visión integrada. El plan que se presenta a continuación contempla varias oportunidades que se identificaron y que se pueden integrar en tres áreas principales de acción:

²⁶ 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"

- *Acciones para generar nuevas oportunidades y mercados para la expansión de la inversión privada.* Se plantea un camino que permitiría generar una expansión programada de la actividad económica y la inversión del sector privado alineada con los objetivos prioritarios de desarrollo del país.
- *Acciones que pueden aumentar la disponibilidad y calidad del financiamiento para incentivar esas inversiones.* Un camino paralelo de acciones podría tener como objetivo aumentar el volumen y la calidad de financiamiento disponible (doméstico y externo) para acelerar la inversión en los objetivos prioritarios de desarrollo del país.
- *Introducción de nuevos instrumentos de financiamiento en el corto plazo.* El tercer componente de este plan deberá analizar las oportunidades para ensayar la introducción de nuevos instrumentos privados y mixtos de financiamiento que puedan dar inicio a estos procesos y generar el efecto demostrativo de estas nuevas modalidades.

82. Los ejemplos que damos a continuación son indicativos del tipo de acciones que se podrían programar. El trabajo realizado por la evaluación en este campo encontró una gran variedad de oportunidades para aumentar significativamente el volumen de inversión privado y la participación privada en el financiamiento para el desarrollo. Estas opciones deberán ser analizadas y priorizadas por el gobierno. A continuación se proponen algunas ideas que podrían ilustrar el tipo de acciones que se podrían llevar a cabo en estos tres componentes .

3.3.1 Acciones para generar una expansión de la inversión privada doméstica y externa

83. El primer componente de este plan se podría enfocar en analizar las oportunidades para generar una fuerte expansión de la actividad económica y la inversión privada doméstica y externa. En la evaluación se pudieron identificar varios tipos de intervención que podría realizar el estado que tienen un gran potencial para generar una expansión de la actividad económica y potenciar la inversión del sector privado. En todos los casos, el estado tiene un rol fundamental ya que estas intervenciones son las que abren nuevos mercados y oportunidades para la inversión privada y para la generación de nuevos empleos. El Gráfico 11 resume algunas de las principales áreas identificadas en la evaluación para este componente.

84. Una forma de acelerar esta expansión podría conseguirse poniendo el foco en la implementación del Plan de Descarbonización. Como se analizó en la Sección 5.4.5 de la EFD, las metas de este ambicioso plan abren grandes oportunidades para el desarrollo de la inversión privada en varias áreas, como por ejemplo:

- *Transporte y Movilidad Sostenible.* El nuevo sistema de transporte público, con progresiva introducción de taxis y buses de emisión cero y de un sistema de transporte de cargas eficiente y de bajas emisiones demandarán inversiones privadas significativas de pequeña y gran escala
- *Energía, Edificios Verdes e Industria.* La expansión de la red eléctrica 100% renovable como fuente principal para alimentar a los sectores transporte, residencial comercial e industrial. La inversión en los edificios comerciales, residenciales e institucionales para que operen con estándares de baja emisión. La inversión en sistemas de producción limpia desacoplando el crecimiento de la generación de emisiones y la introducción de estrategias de economía circular.
- *Agricultura, uso del suelo y soluciones basadas en la naturaleza.* Nuevos métodos y tecnologías para que la agricultura y la ganadería sean sostenibles, competitivas, bajas en carbono y resistente a los efectos del cambio climático con los niveles más bajos de contaminación. Expansión de la cubierta forestal existente en un 60% y reducción de la degradación de los ecosistemas marinos y terrestres.
- *Gestión Integrada de Residuos.* Una cultura de ciudadanos y empresas orientada hacia una generación más baja y nuevas soluciones para la recolección, separación, reutilización y eliminación de desechos. Se pueden estimular nuevos mercados para el reciclado de plástico y la eliminación de otros contaminantes introduciendo los principios de la economía circular.

Gráfico 11 Oportunidades para la expansión de la inversión privada y pública



85. Con ese enfoque, el gobierno puede definir metas concretas para aumentar significativamente la inversión privada doméstica y externa en el corto y mediano plazo. El plan de descarbonización plantea las metas más claras que podrían orientar grandes inversiones que deberán ser realizadas en el mercado doméstico. Eso a su vez demandará la ampliación de los espacios para las APPs (infraestructura, energía) y de aplicar las recomendaciones realizadas en la sección 5.4.4 de la EDF. También demandará grandes inversiones sectoriales en toda la gama de áreas de mitigación a los efectos del cambio climático analizada en la sección 5.4.5 de la evaluación (como por ejemplo los NAMAs de agricultura y ganadería). Estas inversiones requieren la revisión el uso de los sistemas de incentivos y exoneraciones que se propusieron en esa sección (como por ejemplo el de generar un “greenium” por la venta preferencial de carbono y transformarlo en PSA) y probablemente de nuevos instrumentos de financiamiento adecuados que se vuelven a analizar a continuación.

86. Las nuevas oportunidades que abre el plan de descarbonización permitirían posicionar muy favorablemente a Costa Rica en el mercado internacional de inversión de impacto. Se podría realizar un fuerte mercadeo internacional para posicionar al país en el mercado global de los inversores de impacto que fue analizado previamente en este informe. También se debería promover al país muy agresivamente en los nichos de mercado analizados en la sección 5.3.3 (Inversión Extranjera Directa) comunicando las metas de crecimiento de las APPs y de la Economía Verde/Azul. Esto permitiría aspirar a expandir la cantidad y calidad de la IED y atraer algunos tipos de inversión que de otro modo no vendrían al país. Se podría conseguir una fuerte expansión del sector privado al menos en las siguientes áreas:

- *Inversiones de gran escala.* Es necesario promover la inversión ofreciendo un plan priorizado y costado de los “mega-proyectos” de inversión para las grandes infraestructuras, de movilidad y transformación del transporte a eléctrico, o la reconversión de la agricultura inteligente de bajo carbono.
- *Inversión en nuevas tecnologías.* Es posible promover la inversión en nichos donde el país ofrece posibilidades para la experimentación y adaptación de un amplio rango de nuevas tecnologías tipo “greentech” (eliminación de los agro-tóxicos y uso renovable del agua) o “bluetech” (la acuicultura sustentable, la minería subacuática, la biotecnología marina, etc.)
- *Reconversión de la economía.* La transformación a una economía “verde” o “azul” demandará inversiones sectoriales privadas de gran escala para transformar en producción limpia a la agricultura, la industria, el turismo y el transporte. Es posible conseguir financiamiento internacional de gran escala para acelerar esta reconversión, especialmente para las pequeñas y medianas empresas.

87. Este trabajo de promoción de inversiones demandará un nuevo enfoque estratégico y una serie de acciones de gran impacto que se podrían iniciar en el corto plazo. En los papeles Costa Rica está a la vanguardia del crecimiento verde / azul en todo el mundo, pero en la práctica es muy poco lo que está sucediendo con respeto a este gran potencial. Esto pasa porque en muchos casos faltan mejorar algunas de las condiciones para dinamizar esta inversión. Además, esto sucede porque no hay una clara conexión entre el accionar del liderazgo político y las metas propuestas en los papeles. Estas acciones de reconversión deberán ser dialogados internamente con el sector privado. En la práctica, se podrían implementar las recomendaciones realizadas en la sección anterior donde se propone realizar el costeo del plan de descarbonización, el back-casting de las principales necesidades de inversión para luego continuarlas generando una promoción internacional estratégicamente diseñada y coordinando las acciones que realizarán el COMEX, CINDE, PROCOMER y el ICT.

88. También se pueden generar nuevos espacios de actividad a través de la transferencia de la generación de bienes y servicios públicos al sector privado. Estos espacios están contempladas en el Plan de Acción para consolidar el equilibrio macro fiscal en 2030 propuesto en la sección anterior. Como parte de las acciones para mejorar la calidad y el impacto del gasto público, el plan propone iniciar sistemas de pago por resultados y abrir nuevas posibilidades de sub-contrataciones al sector privado con y sin fines de lucro para la generación de bienes y servicios públicos. Las acciones propuestas en este plan incluyen la revisión del marco jurídico vigente para las APPDs y la profundización de la gestión por resultados de desarrollo dentro del estado. También es necesario fortalecer las capacidades del estado en varias instituciones, lo que debe incluir además del MdH a la Contraloría General de la Republica y la Contaduría.

89. En la medida que se pueda conseguir el aumento del espacio fiscal, también será posible un aumento de actividad privada generado por la inversión pública en algunas áreas estratégicas. Una parte significativa de las áreas propuestas por el Plan de Descarbonización no pueden realizarse con inversión privada. Si el plan de equilibrio macro fiscal tiene éxito y consigue aumentar el espacio fiscal para endeudamiento externo, se podrían realizar importantes inversiones, como por ejemplo: (i) en generación de energía que no se puedan (o quieran) privatizar (geotérmica, etc.), (ii) en infraestructuras que no puedan ser ejecutadas como APPs, (iii) en áreas clave del plan, como la disponibilidad de áreas verdes para recreación, ubicadas en la gran área metropolitana mediante la mejora de la conectividad entre las áreas protegidas y la consolidación de las riberas interurbanas y los corredores biológicos.

3.3.2 Acciones para aumentar la calidad y disponibilidad del financiamiento para esas inversiones, especialmente el privado

90. El segundo componente de este plan debería programar acciones diseñadas para aumentar la calidad y disponibilidad del financiamiento para esas inversiones, especialmente el privado. En forma paralela, se pueden operar cambios planificados para aumentar el volumen y la calidad de financiamiento disponible, especialmente el privado (doméstico y externo). Para esto será necesario generar la disponibilidad de financiamiento de mediano y plazo con la calidad y competitividad necesaria para que las inversiones analizadas anteriormente puedan realizarse. Esto demandará una expansión de los sistemas de financiamiento público y privados como la que se muestran en el Gráfico 12.

91. Las acciones para aumentar la oferta de financiamiento deben orientarse a satisfacer las necesidades específicas de la demanda proyectada en las áreas de crecimiento de la inversión. Las nuevas oportunidades de inversión analizadas antes son las que deben definir el tipo de desarrollo de las nuevas fuentes de financiamiento. Estas recomendaciones amplían lo ya analizado en la sección 3.1.1 de este informe que establece que una vez analizadas las metas cuantitativas de inversión del Plan de Largo Plazo (por ejemplo las del Plan de Descarbonización), se debería desarrollar una estrategia de financiamiento y un plan de acción. La estrategia de financiamiento debe promover una utilización inteligente de los recursos de financiamiento público (doméstico y externo) para aumentar

sensiblemente el financiamiento privado que puede ser movilizado dentro y fuera de fronteras. Estas acciones para aumentar la oferta de financiamiento deberían guiarse por tres principios-guía:

Gráfico 12 Oportunidades para la expansión del financiamiento público y privado



- **Adicionalidad.** El propósito es generar fondos adicionales mirando más allá de los mecanismos convencionales y aprovechando las nuevas fuentes de financiamiento accesibles o involucrando nuevos socios (donantes y actores emergentes en el sector privado).
- **Eficiencia.** Se debe procurar mejorar la eficiencia de los flujos financieros, reduciendo los tiempos de trámite y/o los costos, extendiendo los plazos y facilitando el acceso y la demanda de garantías
- **Orientación por Resultados.** Los nuevos flujos de financiamiento deben tener una orientación por resultados vinculándolos explícitamente a indicadores de desempeño medibles en la realidad

92. Las mejores oportunidades para desarrollar estas nuevas fuentes de financiamiento se pueden generar con un mejor uso de las modalidades de Blended Finance. Esta modalidad de financiamiento, que fue analizada en la Sección 2.2.2 de este informe, puede tener un alto impacto inmediato para financiar la mayoría de las áreas que se definen en el Plan Nacional de Descarbonización. El blending puede realizarse usando diferentes instrumentos de financiamiento (garantías, syndicated loans, líneas de crédito, inversión directa en empresas y fondos de inversión) y al priorizar este tipo de financiamiento en la estrategia de financiamiento se podrían obtener las siguientes ventajas:

- **Inversores Institucionales Nacionales.** Los fondos de pensión privados no gestionados por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y las empresas de seguros podrían 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 que estos mecanismos pueden proveer
- **Aumento de la AOD.** Si estos fondos financiaran las inversiones del Plan de Descarbonización podrían movilizar recursos públicos internacionales adicionales que de otro modo no estarían disponibles. 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 públicos (genéricos o climáticos).
- **Inversores Privados Internacionales.** Las oportunidades que se generan con estos mecanismos son de interés para una gran cantidad de inversores privados internacionales (de impacto o no) que estarían propensos a invertir por la seriedad y la buena imagen que tiene el país en el mundo.

93. El Plan de Descarbonización es uno de los mejores vehículos que tiene Costa Rica para alentar a un gran flujo de financiadores de impacto a interesarse en el país. Como se analizó previamente, las áreas de inversión del plan son muy atractivas para los inversores de impacto internacionales. Pero también abren espacios para financiadores de impacto, que pueden equilibrar su retorno económico con la obtención de resultados ambientales verificables. Como se analiza en la Sección 5.3.1 de la EFD, este es un mercado bastante concentrado ya que las diez principales administradoras de activos de impacto son responsables por el 34% de la inversión total de este mercado (estimada en USD 502 billones en 2018). Esto podría facilitar las acciones de promoción. Sin embargo, el desarrollo de la inversión de impacto necesita de un ecosistema adecuado de políticas, especialmente las que aporten transparencia y credibilidad al mercado doméstico. Si se procurara aumentar este tipo de financiamiento, se deberían priorizar las acciones recomendadas en esa sección en la formulación de la estrategia de financiamiento.

94. También se pueden generar nuevos espacios de financiamiento público. El camino planteado en la sección 5.4.5 de la EFD sugiere negociar la venta internacional a precios preferenciales de las toneladas de carbono resultantes de las acciones de descarbonización. Esto generaría fondos para estimular las inversiones privadas del plan, por ejemplo canalizando parte de los recursos como PSA para los inversores. Además, este camino también permitiría ensayar acciones innovadoras de financiamiento, como por ejemplo, titularizando estas ventas en los mercados de impacto o asociando estas operaciones con canjes de deuda por venta de toneladas. La venta permitiría la disponibilidad de fondos públicos adicionales y también de fondos filantrópicos privados que se podrían canalizar como mecanismos de financiamiento interno o para financiar proyectos específicos. Además, se puede seguir avanzando con la reforma fiscal hacia un sistema tributario progresivamente “verde” y aspirar a generar nuevos recursos, especialmente para balancear los resultados negativos de la aplicación del plan de descarbonización. Pero como se analizó en la sección 4.3.4 de la evaluación, se deberían ejecutar antes otras acciones (de reducción de la evasión y elusión tributaria y de la economía ilícita) para generar mayor confianza de la población en el sistema tributario.

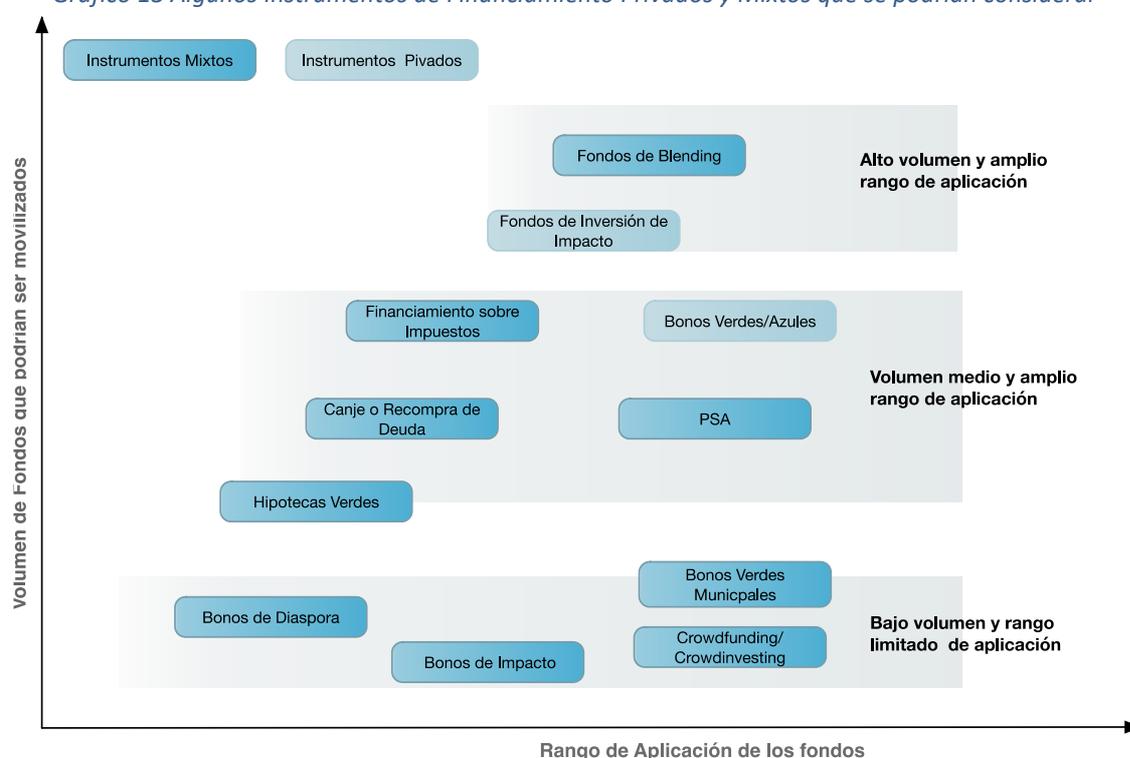
95. También existen oportunidades de atraer nuevas fuentes internacionales de financiamiento en el mercado filantrópico privado de impacto. El segmento más extremo del sector de financiadores de impacto (los que prefieren el impact first) analizado en la Sección 2.2.1 es una fuente alternativa de financiamiento que podría ser de interés explorar. En este espacio se agrupan las fundaciones tradicionales, que progresivamente han orientado sus formatos de financiamiento hacia la inversión de impacto. Pero además se concentra un creciente grupo de nuevos filántropos, mayoritariamente jóvenes y con una gran predisposición por inversiones disruptivas y que generen el tipo de cambio que ofrece el Plan de Descarbonización. Este segmento está altamente concentrado en los Estados Unidos y ha prometido un volumen de inversiones del orden de los USD 360 billones. Como lo analiza la evaluación en las secciones 5.3.1 y 5.4.6 este tipo de financiadores podría ser de gran utilidad para generar soluciones de financiamiento en las áreas del plan de más alto riesgo o de más bajo retorno económico.

96. El país todavía tiene amplio espacio para corregir las condiciones del mercado bancario interno y en el desarrollo del sector bursátil. El análisis realizado en las secciones 5.4.1 y 5.4.2 muestra que la mejora de las condiciones internas de financiamiento es un desafío pendiente. Para ello se deberá trabajar para mejorar las condiciones de características oligopólicas, que limitan la disminución del margen de intermediación, con efectos nocivos para toda la economía. Hay fragmentación del mercado entre los bancos públicos y privados, que muestran diferente grado de competencia, especialmente cuando se distingue entre colones y moneda extranjera, lo que 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. Del mismo modo, hay mucho espacio para mejorar en el sector bursátil ya que el mercado de capitales es sumamente limitado a pesar de importantes iniciativas para su desarrollo.

3.3.3 Acciones para ensayar la introducción de nuevos instrumentos de financiamiento en el corto plazo

97. El tercer componente de este plan podría analizar las oportunidades para ensayar la introducción de instrumentos innovadores de financiamiento en el corto plazo. Al planificar las acciones para movilizar las nuevas fuentes de financiamiento también se pueden diseñar los instrumentos que se podrían utilizar. Estos instrumentos se deben adaptar simultáneamente a las necesidades específicas de los financiadores elegidos y de las inversiones que se quieren apoyar. Esto implica planificar modificaciones a la estructura de financiamiento actual generando mejoras a los mecanismos existentes y también con la introducción de nuevos instrumentos. Por ejemplo: si se deseara financiar la transferencia de la generación de bienes y servicios públicos al sector privado con y sin fines de lucro (que se analizó en la Sección 7.1 de la EFD) y se quisiera explorar como hacerlo con fondos de financiamiento de impacto, sería necesario experimentar con instrumentos especiales (Bonos de Impacto, etc.) capaces de responder a estas necesidades concretas.

Gráfico 13 Algunos Instrumentos de Financiamiento Privados y Mixtos que se podrían considerar



98. El abanico de posibilidades de estos nuevos instrumentos es muy amplio y tienen distintos rangos de aplicación y restricciones del volumen de recursos que pueden canalizar. El trabajo de selección de estos nuevos instrumentos es una parte integral del proceso de formulación de la estrategia de financiamiento que el gobierno deberá realizar analizando las necesidades de la oferta y la demanda de financiamiento y las posibilidades reales de implementarlos con la normativa vigente. El Gráfico 13 muestra una primera selección de instrumentos (privados y mixtos) que fueron analizados en diferentes partes de esta evaluación o que se proponen para considerar en ese proceso agrupados según estas dos variables:

- **Fondos Mixtos (Blending).** Como se describió antes, los “blended funds” tienen muchas aplicaciones posibles en el financiamiento de una buena parte de las inversiones del Plan de Descarbonización. Si se quisiera generar economías de escala se podrían estructurar algunos bajo la modalidad de “fondos de fondos” y desde ahí financiar varios fondos especializados (temáticos o regionales).
- **Fondos Privados de Inversión de Impacto.** Funcionan con el mismo principio que los anteriores, salvo que en este caso los socios son privados (con y sin fines de lucro). En estos fondos también se suele hacer una partición de socios de acuerdo a sus niveles de retorno-riesgo. Para todos los socios, el impacto, (social, económico o ambiental) es tan importante como el retorno económico (y en algunos

casos más). Por eso se prioriza la certeza demostrable y auditable (por terceras partes) de los resultados y se hacen evaluaciones ex-ante de riesgo económico y de impacto por separado.

- **Canje o Recompra de Deuda.** Costa Rica es uno de los pocos países de renta media que ha conseguido utilizar este mecanismo para protección y conservación del medio ambiente: *Los debt for nature swaps* son formatos de mucho interés para varios acreedores y podrían tener una aplicación relativamente amplia. Pero son operaciones técnicamente complejas y fuera de este ámbito específico no suelen hacerse para países de renta media como Costa Rica.
- **Pago por Servicios Ambientales (PSA).** El éxito del programa gestionado por FONAFIFO en la recuperación de su superficie forestal puede ser aplicado en otras áreas consideradas prioritarias de la agenda de la descarbonización (los NAMAs de agricultura y ganadería, protección del recurso hídrico, conservación del suelo, entre otras). El modelo vigente utiliza la recaudación tributaria para este financiamiento, pero se podría intentar ampliar las fuentes consiguiendo financiamiento internacional por la “venta” de sus resultados.
- **Bonos Verdes o Azules.** Los mercados privados de capital en todo el mundo han dado muy buenas señales frente a la oferta de este tipo de instrumentos, cuando se realizan con las garantías técnicas que se esperan. La situación fiscal de Costa Rica no favorece la emisión soberana de este tipo de obligaciones (y la contraindicarían frente a otros instrumentos como los fondos mixtos), pero la emisión privada puede tener un gran crecimiento y generar circuitos de financiamiento privado-privado de proyectos de interés público. Además, la experiencia piloto ya realizada por el BNCR ha sido exitosa y existen proyectos de futuras emisiones en el ámbito de la Bolsa de Valores.
- **Financiamiento sobre Impuestos Municipales.** En estos esquemas los impuestos municipales se utilizan para recuperar pagos (de ciudadanos y empresas) por reformas de eficiencia energética en sus propiedades que son pre-financiadas por inversores privados. Estos inversores adelantan el dinero y luego son reembolsados en un plazo de hasta 20 años a través de un cargo adicional en la factura de impuestos. En Estados Unidos, este sistema (PACE) se usa para financiar reformas para eficiencia energética, energía renovable y actualizaciones de conservación de agua para hogares y edificios. PACE cubre hasta el 100% de los costos del proyecto y se aplica a los impuestos a la propiedad. En Europa, se desarrolla un esquema equivalente, (EuroPACE), pero además de ese impuesto utiliza todos los impuestos relacionados con la propiedad, como por ejemplo impuestos a la recolección de residuos.
- **Hipotecas Verdes.** Son préstamos que financian a los propietarios con una tasa de interés menor a la del mercado para llevar a cabo trabajos de renovación energéticamente eficientes o la construcción de nuevas propiedades con estándares elevados. Los bancos asociados otorgan los préstamos, pero el gobierno los incentiva con el subsidio de las tasas de interés, de los costos operativos de los bancos o creando fondos de garantías. Las autoridades (nacionales o locales) establecen un fondo rotatorio que desembolsa préstamos blandos y paga a un administrador de fondos. Estos mecanismos han sido utilizados por varias ciudades europeas pero su costo-beneficio en Costa Rica todavía debe ser analizado.
- **Bonos Verdes Municipales.** Proporcionan al emisor fondos externos para financiar inversiones a mediano plazo y al tenedor de bonos con un retorno de la inversión igual que un bono regular, pero con beneficios ambientales y/o climáticos adicionales. Es una fuente alternativa para acelerar el financiamiento de proyectos del Plan de Descarbonización a nivel descentralizado (municipal). Una institución como el IFAM tiene la capacidad financiera como para centralizar emisiones acotadas de estos bonos sin necesidad de garantías soberanas adicionales. Es un instrumento que ha sido muy exitoso, pero mayoritariamente en los países desarrollados y que habría que verificar si es posible realizar en Costa Rica.
- **Bonos de Diáspora.** La sección 5.3.8 muestra que la diáspora costarricense es un capital humano que no ha sido debidamente utilizado (las remesas que llegan al país quintuplican al volumen de la AOD). La emisión de bonos genéricos destinados a este público-objetivo ha sido explorada con resultados mixtos en varios países. Sin embargo, un instrumento de este tipo con objetivos ambientales de alto impacto bien comunicados y con retornos económicos interesantes es un nicho de mercado que merecería la pena ser explorado.
- **Crowdfunding y Crowdfunding.** Este es otro nicho de financiamiento donde el estado costarricense podría probar con iniciativas para generar transparencia y bajar el riesgo para incentivar el micro financiamiento o inversión en estos esquemas colectivos. Esto también podría enfocarse para atraer el

financiamiento de la diáspora en distintas modalidades para proyectos altamente innovadores y de mucho potencial de expansión.

- **Bonos de Impacto Social.** Costa Rica ha intentado sin éxito utilizar este mecanismo. En Costa Rica existen limitaciones legales y culturales dentro la gestión del estado que limitan su aplicación. Sin embargo, este instrumento podría tener un uso importante para dinamizar los procesos de terciarización de pago por resultados por parte del estado. El número de limitaciones legales para que este tipo de instrumento hayan surgido naturalmente en el país es demasiado elevado comparado con otros países de la región.

99. Para acelerar el uso de estos instrumentos en el corto plazo se pueden aprovechar las oportunidades generadas por las instituciones y mecanismos existentes. En esta evaluación (y en otras realizadas por el programa BIOFIN), se han identificado oportunidades de adaptar instrumentos existentes y aprovechar algunos modelos institucionales para probar algunos de estos nuevos mecanismos de financiamiento. Esto permitiría acelerar la introducción de estas innovaciones y al mismo tiempo, proporcionaría un historial y las certezas necesarias para atraer a nuevos socios y especialmente a financiadores externos, a invertir en estos mecanismos. De esta lista se pueden destacar los siguientes casos:

- **La Fundación Banco Ambiental (FUNBAM).** La visión y propósito de esta institución está directamente alineada con los objetivos que propone el plan de descarbonización. Su peculiar formato de constitución²⁷, le da al estado las garantías institucionales necesarias para poder probar adjudicarle la responsabilidad -con un fortalecimiento de sus capacidades- de estructurar fondos de Blending. La experiencia acumulada en el manejo del Fondo de Biodiversidad Sostenible (FBS), le otorga además credenciales de manejo financiero, bursátil, gestión de proyectos e iniciativas de desarrollo sostenible que generarían confianza a eventuales socios internacionales públicos o privados. Hasta ahora FUNBAM ha manejado vehículos financieros de muy pequeña escala, pero ha conseguido atraer el financiamiento de importantes socios de cooperación internacional que podrían invertir para el desarrollo de esquemas de mayor porte.
- **El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).** Una parte del éxito de la implementación del Plan de Descarbonización dependerá de la capacidad y la dinámica que le impriman los gobiernos municipales. El IFAM trabaja para mejorar y equilibrar el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales de las 82 municipalidades del país. El Instituto podría tener un rol clave para el desarrollo de esas capacidades para implementar algunos de los instrumentos de financiamiento analizados. Con una ampliación de su mandato podría además funcionar como un ente co-financiador de algunos instrumentos clave (por ejemplo de bonos verdes municipales o fondos de blending). Para esto, el ente tiene la ventaja de disponer de recursos presupuestales propios que se podrían usar para apalancar cantidades significativas de recursos privados.
- **El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO).** Este fondo ha sido pionero en la ejecución del pago por servicios ambientales (PSA) y tiene un mandato que podría ampliarse para extender este tipo pago a otras áreas de la descarbonización. Además, el FONAFIFO tiene algunas libertades para desarrollar soluciones financieras (puede establecer fideicomisos) que podrían también ampliarse para que pueda participar en otro tipo de instrumentos (bonos verdes, fondos de blending). Esto también permitiría que el Fondo actúe como contraparte en operaciones relativamente complejas (como por ejemplo de canje de deuda o de venta de carbono) que luego deben ser re-direccionadas a agentes privados. De este modo también se le podría dar un nuevo plan de negocios a este fondo que, si se consiguen los objetivos de la descarbonización, se quedaría sin su principal fuente de financiamiento (el impuesto a los combustibles).
- **FITTACORI.** La Fundación para el Fomento y Promoción de la Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria tiene constitución mixta con participación del sector público, académico y de investigación y del sector privado con fines de lucro, incluyendo a los pequeños y medianos productores. Esta institución podría tener un rol en el financiamiento de los procesos de innovación tecnológica relacionados con la descarbonización agropecuaria (NAMAs). Hasta ahora ha funcionado con una capacidad relativamente discreta administrando recursos para proyectos de innovación, investigación

²⁷ FUNBAM difiere de otras fundaciones en Costa Rica, debido a que la rige una Junta Administrativa con representantes del sector público incluyendo el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) y el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)

y transferencia de tecnología agropecuaria que provengan tanto de organismos nacionales como internacionales. Pero con una ampliación de su mandato, podría ser el ámbito para experimentar con mecanismos de financiamiento que respondan a los ambiciosos objetivos del PNdD en este sector.

- **Las Fundaciones Privadas.** Tal como fue analizado en la sección 5.3.6 de la EFD las fundaciones privadas son un activo importante que Costa Rica podría utilizar para movilizar más recursos para financiar la descarbonización. Todos los ejemplos analizados (Asociación Costa Rica por Siempre, Fundación Neotrópica, FUNDECOR, CRUSA) tienen antecedentes y capacidad para participar como co-financiadores de mecanismos mixtos (fondos de blending, canje de deuda y otros). Con un buen marco de partnership con el estado, las fundaciones podrían acelerar el proceso de atraer fondos privados internacionales de inversión de impacto. Además, el bajo rendimiento que ofrecen los mercados de capitales para generar rentabilidades de las dotaciones de capital (endowments) ha cambiado el modelo de negocios tradicional de las fundaciones, ya que les dejaría muy poco espacio para otorgar fondos. Sin embargo, la colocación de una parte de su dotación en este tipo de negocios que a su vez generan impactos importantes, podría ser una forma muy interesante de movilizar capital adicional.

Gráfico 14 Los tres componentes del Plan para Aumentar la Participación del Sector Privado



100. En síntesis, el plan de acción para aumentar la participación del sector privado en el desarrollo sostenible de Costa Rica debería formularse con tres componentes principales. El resultado de la descripción realizada en esta sección se resume en el Gráfico 14. Por una parte las metas del Plan de Descarbonización y de plan de acción para consolidar el equilibrio macro fiscal en 2030 pueden generar nuevas oportunidades para aumentar la actividad e inversión privada que para que ocurran, deben desarrollarse, comunicarse y promoverse en forma adecuada. En segundo lugar, es necesario tomar decisiones y medidas para aumentar el acceso a fuentes de financiamiento, especialmente las privadas para permitir la realización de estas inversiones. Finalmente, se deben diseñar y probar nuevos instrumentos de financiamiento que consigan aterrizar estas oportunidades haciendo una conexión adecuada entre las necesidades de la oferta y de la demanda de financiamiento para sectores y segmentos prioritarios que deben ser detectados y estudiados.

Cuadro 3 Resumen de las recomendaciones del plan de acción para aumentar la participación del sector privado en el desarrollo Sostenible de Costa Rica

Foco		Principales acciones identificadas
1 Acciones para aumentar significativamente la	1.1	Tomar las metas del Plan de Descarbonización (y otras áreas prioritarias), identificar y cuantificar las oportunidades y nuevos mercados que se abren con su ejecución y fijar metas para la inversión privada que se debería movilizar

Foco		Principales acciones identificadas
inversión privada doméstica y externa en el corto y mediano plazo.	1.2	Desarrollar una agenda para la comunicación y promoción de la inversión nacional e internacional para estas oportunidades coordinando las acciones de COMEX, CINDE, PROCOMER y el ICT
	1.3	Analizar los nuevos espacios para actividad privada que se podrían generar con la introducción los sistemas de pago por resultados y la sub-contratación al sector privado (con y sin fines de lucro) para la generación de bienes y servicios públicos
	1.4	Programar una priorización estratégica del uso de la inversión pública (usando el blending) para el caso de que el plan de equilibrio macro fiscal pueda generar un aumento del espacio fiscal
2 Acciones diseñadas para aumentar la calidad y disponibilidad del financiamiento para esas inversiones, especialmente el privado	2.1	Programar las necesidades de aumento de la oferta de financiamiento para satisfacer las necesidades específicas de la demanda proyectada (en cantidad y tipo) para la inversión privada
	2.2	Generar oportunidades de Blended Finance que puedan canalizar la inversión de los fondos institucionales (pensiones, seguros) domésticos y otros inversores de impacto externos hacia proyectos de desarrollo de prioridad nacional
	2.3	Reprogramar estratégicamente la orientación de la AOD para aumentar al máximo la inversión privada en la modalidad de blended finance.
	2.4	Ensayar acciones innovadoras de financiamiento que permitan el aumento del financiamiento público doméstico y externo (canje o recompra “verde” de deuda, venta de carbono a otros gobiernos, etc.)
	2.5	Generar oportunidades concretas para atraer nuevas fuentes internacionales de financiamiento en el mercado filantrópico privado de impacto
	2.6	Reforzar las capacidad del sistema financiero nacional, mejorando las condiciones del mercado bancario interno y desarrollando el sector bursátil y el mercado de capitales
3 Introducción de nuevos instrumentos de financiamiento en el corto plazo	3.1	Definir una lista de instrumentos innovadores que podrían ser ensayados para financiar los proyectos identificados como prioritarios con las fuentes identificadas
	3.2	Revisar las capacidades institucionales y limitaciones legales que impiden la aplicación de algunos instrumentos específicos que podrían tener alto impacto para generar cambios de mediano plazo
	3.3	Apoyar la introducción de estos nuevos instrumentos en instituciones y mecanismos existentes (FUNBAM, IFAM, FONAFIFO, FITTACORI) ampliando sus funciones y desarrollando su capacidad para gestionar proyectos de gran escala.
	3.4	Generar acciones para aprovechar la capacidad instalada de las fundaciones nacionales generando instrumentos mixtos de financiamiento que permitan atraer a nuevas fuentes y potenciar proyectos definidos como prioritarios.

4. Las soluciones institucionales necesarias para implementar las recomendaciones de esta evaluación

101. **El primer paso para alcanzar las transformaciones y metas que se proponen en esta evaluación, va a ser el de generar un consenso sobre su necesidad estratégica.** Las recomendaciones proporcionadas en el capítulo anterior describen los principales caminos que el país podría recorrer y el tipo de acciones a realizar para financiar sus planes y estrategias de desarrollo de largo plazo en el contexto de los ODS. Los cambios propuestos -para adoptar una visión estratégica e integrada del financiamiento para el desarrollo, son de muy alto nivel estratégico y plantean cambios importantes en la forma de planificar y de financiar los objetivos de desarrollo del país. Algo similar ocurre con el plan de acción para consolidar el equilibrio macro fiscal en 2030 y el plan de acción para aumentar la participación del sector privado en el desarrollo sostenible. En todos los casos se ofrecen orientaciones que merecerían ser exploradas. Pero el gobierno debe definir primero sobre la conveniencia o no de adoptar este tipo de rumbo en el futuro.

102. **Las consideraciones sobre la implementación de los resultados presentados en esta evaluación son casi tan importantes como su concepción estratégica.** A partir de esta decisión se deberá avanzar para identificar las soluciones institucionales más eficaces que permitan poder implementar las acciones recomendadas en esta evaluación. La partición en tres planes separados no es casual ya que intenta facilitar la búsqueda de soluciones institucionales específicas para cada caso y definir las

principales 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.

103. 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. 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.

104. A continuación se sugieren algunas ideas que podrían ser útiles para alimentar esta discusión. La agenda de implementación de la EFD se podría implementar considerando por separado las necesidades de las tres áreas principales:

105. (i) La hoja de ruta para adoptar una visión estratégica e integrada del financiamiento para el desarrollo. Las propuestas de la Sección 3.1 muestran la conveniencia de adoptar una gestión estratégica e integrada del financiamiento y la mayor parte de estas acciones están dentro del dominio de trabajo de MIDEPLAN y del Ministerio de Hacienda. Esta hoja de ruta podría ser liderada por cualquiera de estas instituciones. Sin embargo, esto debería realizarse bajo mandato presidencial y con una agenda determinada que defina y ordene la co-responsabilidad de cada institución en la ejecución de las principales reformas elegidas.

106. Será necesario reforzar algunas capacidades institucionales para poder incorporar estas innovaciones. Para MIDEPLAN, la incorporación del ámbito privado en la planificación de las acciones del sector público es un cambio cultural muy significativo para el que la institución puede no estar preparada. Del mismo modo, una planificación estratégica y a largo plazo de las finanzas que integre a los flujos de financiamiento públicos y privados también implicaría un gran cambio en la forma de trabajo del MdH. Sin embargo, esta temática es un poco más cercana a lo que ya se realiza en el Ministerio y se podrían generar las capacidades necesarias creando una nueva unidad que pueda realizar e implementar este tipo de planificación estratégica. Este fortalecimiento podría tener un impacto sinérgico muy favorable en otras áreas que el Ministerio ya está desarrollando, como por ejemplo: la supervisión de la gestión de las APPs, la gestión por resultados de desarrollo y la visión plurianual del presupuesto público.

107. (ii) El Plan de Acción para Consolidar el Equilibrio Macro-Fiscal. La ejecución de este plan puede ser liderada directamente por el Ministerio de Hacienda (también bajo mandato presidencial) y la agenda de reformas necesaria puede ser monitorizada y coordinada utilizando mecanismos ya existentes como el Consejo de Gobierno. La mayoría de las acciones propuestas corresponden directamente a las áreas de responsabilidad del MdH o de instituciones que están tuteladas bajo su responsabilidad, y todas coinciden con el objetivo fundamental del ministerio, que es el de garantizar la estabilidad macroeconómica. Para las acciones de corto plazo para aumentar la recaudación y el control de la economía ilícita, el Ministerio necesitará de un mandato presidencial claro para orientar las acciones de otras reparticiones del gobierno nacional que no están bajo esta cartera.

108. También será necesario fortalecer la capacidad del MdH para apoyar la implementación de este plan. Esta implementación también será un desafío interno para el MdH, especialmente porque demandará de un reforzamiento estratégico, técnico y tecnológico de algunas unidades críticas, como por ejemplo de la Dirección General de Tributación. Muy probablemente este proceso de reforzamiento institucional defina la necesidad de un traspaso gradual de responsabilidades y de mayor autonomía a esta unidad, que -permaneciendo siempre tutelada por el Ministerio- podría ganar mayor independencia de acción y decisión, como ocurre en otras partes del mundo. Es probable que este

fortalecimiento estratégico, técnico y tecnológico también deba alcanzar a la Dirección General de Hacienda incluyendo la División de Política Fiscal y el Depto. de Estadísticas Fiscales entre otros.

109. *(iii) El plan de acción para aumentar la participación del sector privado en el desarrollo sostenible.*

En este caso la evaluación propone una amplia gama de oportunidades para desarrollar la actividad y la inversión privada para alcanzar las metas del Plan de Descarbonización, el desarrollo de nuevas fuentes (públicas y privadas, domésticas y externas) de financiamiento, y la introducción de nuevos mecanismos de financiamiento. Estas acciones exceden largamente el mandato y las áreas de responsabilidad del MINAE que, sin embargo, debería tener un liderazgo estratégico y técnico de una buena parte de su implementación. El Ministerio de Hacienda también debería tener un rol determinante ya que muchas de las áreas y los instrumentos de financiamiento mixto que se proponen deberían ser impulsados desde éste ámbito. Pero este liderazgo tampoco es suficiente para cubrir otras áreas críticas del plan, como las que tienen relación directa con la gestión del uso de la AOD, el desarrollo de instituciones independientes y muy especialmente con la aceleración de la participación del sector privado y su alineamiento con las prioridades nacionales.

110. **El principal obstáculo para implementar este componente es que las acciones para orientar el desarrollo del sector privado no tienen ministerio.** La búsqueda de una solución para implementar este plan probablemente demandará innovaciones de gestión e institucionales dado que algunas de las metas del plan requieren de acciones y políticas que son altamente transversales y de una agenda que ordene la acción de varios ministerios y agencias gubernamentales bajo una estrategia común. Precisamente, la coordinación de las políticas transversales es una de las áreas donde el sistema de gobierno ha demostrado grandes debilidades para dar respuestas coherentes y eficaces.

111. **Es por esto que es necesario pensar en fortalecer a la Presidencia de la República y otras instituciones para que puedan ejercer el liderazgo estratégico esta iniciativa.** Una forma de resolver esto es estructurando su ejecución con el mismo formato que se va usar para las áreas de coordinación presidencial del PNDIP. Pero en este caso, será necesario establecer cuál es la institución presidencial que tendrá a cargo esta responsabilidad para dotarla de recursos técnicos, económicos y de cooperación suficientes para poder cumplir con esta labor. Una posible solución institucional podría ser enfocando el fortalecimiento en las capacidades técnicas del Ministerio de la Presidencia, que ya tiene el mandato de apoyar la gestión que realiza el Presidente con los Ministerios y diversos reparticiones del estado. La alternativa de hacer “mas de lo mismo” e intentar implementar esta agenda altamente estratégica con iniciativas desconectadas por parte de diferentes actores gubernamentales y apoyada de manera fragmentada por los socios de cooperación internacional inevitablemente creará interrupciones y desafiará el logro de resultados significativos.

112. **También será conveniente analizar la recomendación de introducir mecanismos de diálogo formales y estratégicos con el sector privado que valoricen la importancia de su intervención.** Como se mencionó en otras partes de esta evaluación, 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 generar las mejores condiciones para incentivar su desarrollo. El establecimiento de mecanismos efectivos de diálogo con el sector privado con y sin fines de lucro es una herramienta esencial para comprender sus posibilidades a nivel nacional y para entender mejor como 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. Esto marca algún contraste con el enfoque actual y que debe ser reconsiderado ya que el papel y la inversión que se espera del sector privado es crítico para el éxito tanto de los objetivos de desarrollo en Costa Rica.

113. **Será conveniente considerar además otras innovaciones para mejorar la capacidad para monitorizar la ejecución de estas políticas.** Es necesario definir nuevas herramientas para hacer un seguimiento adecuado a la implementación de este enfoque integrado de financiamiento. Para eso se debería contar con un sistema de monitoreo conjunto de los resultados del plan nacional de desarrollo y de las metas de las políticas de financiamiento que se deben ejecutar para darles factibilidad. El resumen de las acciones necesarias para desarrollar los flujos individuales de financiamiento que se

reproducen en el Cuadro 4 puede dar una idea de la complejidad que requiere este proceso. Cada PNDIP debería tener una planificación acorde para ejecutar las acciones necesarias para movilizar y gestionar los recursos de financiamiento. También será pertinente mapear otros sistemas de datos existentes fuera del sector público que puedan proporcionar información útil sobre el flujo y el impacto de ciertas fuentes privadas de financiamiento nacionales e internacionales. El diálogo con los socios de desarrollo también puede generar herramientas de monitoreo apropiadas para gestionar y alinear la contribución de la cooperación al desarrollo hacia las prioridades nacionales de desarrollo sostenible.

Cuadro 4 Resumen de las recomendaciones para el desarrollo de los flujos individuales de financiamiento

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
	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 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

Flujos de Financiamiento		Principales acciones identificadas
	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 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 “modelo laboratorio” 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

Flujos de Financiamiento	Principales acciones identificadas
	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
	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 utilizada por la EFD y parcialmente reproducida en este Informe

1. Aguilar B, Crespo J.C. s/f. *"Memoria Institucional 2013-2014"*. Fundación Neotropica.
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"*,
4. n/a *"¿Quiénes somos?"* s/f. Recuperado de <http://www.aliarse.org/quienessomos/>
5. 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.
6. 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.
7. Asamblea Legislativa de Costa Rica *"Ley del impuesto sobre el valor agregado"*, Expediente No 19.678,
8. 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.
9. 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.
10. 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.
11. Batson A. (September, 2008) *"China Used Reserves to Sway Costa Rica"*. The Wall Street Journal. U.S edition.
12. Better Business Better world (January, 2017). Business & Sustainable Development Commission. London ECY 5EJ, 1 Fore Street. www.businesscommission.org
13. 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.
14. 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>
15. Brookings (2019) *"Brookings Impact Bonds Snapshot"*, Brookings Institute, November 1, 2019
16. Brookings (2020) *WHAT IS THE SIZE AND SCOPE OF THE IMPACT BONDS MARKET?* Brookings Institute, July 2020
17. 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/](https://www.elfinancierocr.com/negocios/empresas-costarricenses-implementan-programas-de-rse-desde-la-casa/DEEL5T3L3FG3DM5FNQMARC4FGE/story/)
18. 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.
19. CDP (2015) *Putting a price on risk: Carbon pricing in the corporate world*, the Carbon Disclosure Project, UK, September 2015
20. CEPAL (2016). *"Estadísticas del subsector eléctrico de los países del sistema de la integración Centroamericana"* (SICA), 2016". México D.F
21. 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>
22. 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
23. 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>
24. Club de Excelencia en Sostenibilidad Estudio Multisectorial 2017. *"Estado de la responsabilidad social en Costa Rica"*. n/a..

25. Consejo Nacional de Supervisión del sistema Financiero. s/a. Sitio Oficial. n/a Recuperado de <http://www.conassif.fi.cr/>
26. 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
27. 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
28. 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>
29. 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”
30. 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](https://www.researchgate.net/publication/309624824_Ecuador_en_la_trampa_de_la_renta_media)
31. El Congreso Constitucional de la República de Costa Rica. (agosto 1939)” Ley de Asociaciones No 218” Artículo I.
32. 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/>
33. “Estado de la educación, Educación Secundaria en Costa Rica”. Estado de la Nación. Disponible en <https://www.estadonacion.or.cr>
34. European Parliament (2013) “Report on the Fight against Tax Fraud, Tax Evasion and Tax Havens”, Committee on Economic and Monetary Affairs, 2013/2060(INI)
35. European Commission (2019) “EIP – Blending, Guarantees and Investment Climate Module”. Internal Training Package, Comisión Europea, Bruselas
36. Federación de Organizaciones Sociales. s/f. “Director de las ONG y Empresas Sociales” Recuperado de <http://www.foscr.org/new/>
37. Financiar RED México (2018). “Salario Mínimo en Latinoamérica ¿En dónde se gana más?” Recuperado de <http://salariominimo.com.mx/comparativa-salario-minimo-latinoamerica/>
38. FMI (Abril 2014) “Revised guidelines for public debt management” Paper. n/a. International Monetary Fund.
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. Fundación Costa Rica – Estados Unidos para la cooperación. n/a. Recuperado de <http://www.crusa.cr/>
45. GAFILAT (2015) “Mutual Evaluation Report of the Republic of Costa Rica” GAFILAT 15 I PLEN 3, 2015
46. GAFILAT (2017) “Technical Analysis of FATF Recommendations – Rerating of Costa Rica”, GAFILAT, October 2017
47. Galante E, De la Torre J (2017). “Estudio Multisectorial del Estado de la Responsabilidad Social en Costa Rica”. Club Excelencia en Sostenibilidad.
48. 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>
49. GIIN (2014-2019) “GIIN Annual Impact Investor Survey” Global Impact Investing Network, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 London
50. 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>
51. Gondwe E, et. al. (octubre, 2016) “Where next for development effectiveness?” Simposio llevado a cabo en; Goodenough College Mecklenburgh Square, London WC1N 2AB

52. 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.
53. *Global Microscope (2019) The enabling environment for financial inclusion, The Economist Intelligence Unit*
54. *Global Microscope (2018= The enabling environment for financial inclusion The Economist Intelligence Unit*
55. GFI (2014) “*Illicit Financial Flows: Analytical Methodologies Utilized By Global Financial Integrity*”, GFI 2014 Global Financial Integrity Publishing, 1100 17th Street NW, Suite 505
56. 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
57. 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
58. Heng D, et. al. (April 2016). “*Advancing Financial Development in Latin America and the Caribbean*” Working Paper, International Monetary Fund.
59. “*¿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
60. Instituto Costarricense de Turismo “*Informes Estadísticos*”. s/f.. Recuperado de <http://www.ict.go.cr/es/estadisticas/informes-estadisticos.html>
61. Instituto Nacional de Estadística y Censos (febrero 2018). “*Encuesta Continua de Empleo al cuarto Trimestre 2017*” San José, Costa Rica. Vol., Año 6.
62. La Gaceta (2009) “*El Presidente de la Republica y los ministros de Planificación Nacional y Política Económica y de Relaciones Exteriores y Culto*” (febrero 2009). Decreto No. 35056-Plan-Re. La Gaceta
63. 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/>
64. Lanz, R. and Miroudot, S. “*Intra-Firm Trade: Patterns, determinants and policy implications*” OCDE Trade Policy Papers, No. 114, (Paris: OCDE Publishing, 2011),
65. Lara J.F (21 de enero) “*Costa Rica dejo ir inversiones de \$1000 millones en energía limpia*” La Nación.
66. Lara J.F (noviembre 2017). “*Arbitraje atribuye “mala fe” al ICE por construcción de hidroeléctrica Chucas*”. La Nación.
67. 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>
68. 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/>
69. *Ley de Planificación Nacional de 1974, No. 5525* (febrero 2009) Sistema Costarricense de Información Jurídica.
70. 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.
71. Medaglia C, Mora E (2016). “*Balance de Zonas Francas: beneficio neto de régimen para Costa Rica 2011-2015*”-San José, Costa Rica
72. Mena F (octubre 2014). “*Fundación Omar Dengo dice que invertirá €16 mil millones del presupuesto del MEP en cobertura tecnológica*” crhoy.com
73. Méndez O. s.f. “*Cooperación Internacional en Costa Rica 2010-2015*”. Ministerio e Planificación Nacional y Política Económica
74. 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.
75. MIDEPLAN (2016) “*Visión de Largo Plazo + Objetivos de Desarrollo Sostenible -2030*” (2016). Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José Costa Rica.
76. 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.
77. 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.
78. Ministerio de Hacienda (2018), “*Ley de presupuesto Nacional en Costa Rica 2018*” [Archivo PDF]. Recuperado de

http://www.hacienda.go.cr/docs/5a31aaa85eb6b_Folleto%20LEY%20Presupuesto%20Nacional%202018.pdf

79. Ministerio de Hacienda (2018) *"Estadísticas y Cifras Need del Gobierno Central"*. Recuperado de <http://www.hacienda.go.cr/contenido/12520-gobierno-central-detalle>
80. 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.
81. MINAE (Abril 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.
82. 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%202%200%20final%20ES.pdf>
83. MINAE (Setiembre, 2016). *"Plan Operativo Institucional, POI- Matriz de ARTICULACIÓN Plan Presupuesto (MAPP)" SINAC 2017 Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Dirección Ejecutiva.*
84. 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.
85. 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.
86. Convergence (2019) *The State of Blended Finance, Annual Report*
87. Monge-Gonzalez Ricardo (2017). *"Moving up the Global Value Chain: The case of the Intel Costa Rica"* International Labor Organization/Technical Reports 2017-2018.
88. 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
89. 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/L2WAFHQGQJH5TF5FJGHYZMOJE/story/>
90. Mora F (setiembre 2013). *"Proyecto Carretera San José- San Ramón"* El Sol.
91. 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.
92. Muñoz M (2016). *"Plan Nacional de Inversión Pública para el Desarrollo 2015- 2018"*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, CR. doi: ISBN 978-9977-73-097-4
93. Nowalski J, Llodio A (2015). *"Antología: La dimensión legal de las alianzas público-privadas en Costa Rica"* Aliarse para el Desarrollo. Costa Rica
94. 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
95. Promotora del Comercio Exterior (2017). *"Análisis trimestral sobre la evolución de las exportaciones de bienes y servicios de Costa Rica"* San José, Costa Rica.
96. OCDE (2013) *"Investment Policy Reviews: Costa Rica 2013."* Organización de Cooperación y Desarrollo Económico OECD Publishing, Paris
97. OCDE (2014) *"Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses"*, OECD Publishing, 2014, Paris
98. 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.
99. OCDE (2016) *"Estudios económicos de la OCDE Costa Rica"* Organización de Cooperación y Desarrollo Económico Recuperado de www.ocde.org
100. OCDE (2017) *"OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Costa Rica 2017"* n/a. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, OECD Publishing, Paris
101. 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>.
102. 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>
103. 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.

104. OCDE (2018) "Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals", Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Paris 2018
105. OECD (2017), "Education in Costa Rica, Reviews of National Policies for Education," Organización de Cooperación y Desarrollo Económico OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264277335-en>.
106. Pacheco J.F. (2014). Vigésimo Informe Anual. Programa Estado de la Nación n/a. San José, Costa Rica
107. Pratt L. (Setiembre 2002). "Logros y Retos de Turismo Costarricense" Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE (2002). CEN 608.
108. PNUD (2011), "illicit financial flows from the Least developed Countries: 1990-2008" UNDP Discussion Paper: May 2011, United Nations Development Programme NY
109. 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.
110. Rainer Lanz and Sebastian Miroudot (2011), "Intra-Firm Trade: Patterns, determinants and policy implications" OECD Trade Policy Papers, No. 114, (Paris: OECD Publishing, 2011)
111. Ritter, I. Illicit Financial Flows: An Analysis and some Initial Policy Proposals Friedich Ebert Stiftung, 2015
112. Rodríguez O. (21 de diciembre 2017)" Hacienda ejerce fuerte presión sobre tasas para captar \$339 millones en la Bolsa" La nación
113. Sancho V. F (junio 2017) "Inclusión Financiera de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica" CEPAL. Naciones Unidas, Santiago.
114. 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>
115. 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
116. Sequeira J, Zolezzi S (21 de febrero). "EE. UU, México y Colombia son nuestra competencia mayor en tarifas eléctricas" La Nación.
117. Sistema Costarricense de Información Jurídica. s/f. "Reglamento para los contratos de colaboración público privada". Decreto No. 39965-H-MP
118. Sistema Costarricense de Información Jurídica. s/f. "Reglamento de organización de la dirección de Crédito Público". Decreto No. 38305-H
119. Sistema de Información Cultural Costa Rica (2014). "Asociación empresarial para el desarrollo" San José, Mata Redonda.
120. Spanjers J, Salomon M (may, 2017)." Illicit Financial Flows to and from Developing Countries:2005-2014" Publishing Global Financial Integrity. Washington DC.
121. 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
122. Spanjers J, Frede Foss H., and Global Financial Integrity, "Illicit Financial Flows and Development Indices: 2008–2012," Global Financial integrity, June 2015
123. Stratta N, Gong Yang Q, Chida A, Beloe T, Davis E. (January 2017) "Fiji Development Finance Assessment (DFA)" UNDP 2017
124. Superintendencia General de Entidades Financieras. s/f. "Sistema de Banco de Desarrollo". Recuperado de <https://www.sugef.fi.cr/publicaciones/sbd/>
125. 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, 2016Torres C (2018).. Decreto No. 41187-MP-MIDEPLAN Imprenta Nacional. La Uruca, San José, Costa Rica.
126. UNCTAD (2014) "World Investment Report: Investing in the SDGs, an Action Plan" New York and Geneva 2014s
127. UNDP (2018) "FINANCING THE 2030 AGENDA: An Introductory Guidebook for UNDP Country Offices, January 2018
128. USAID (2019) "Unleashing Private Capital for Global Health Innovation: Innovator and Investor Support Opportunities" Center for Innovation and Impact, Washington DC
129. 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
130. Villalobos P (enero 2018. "Contrato obliga al ICE a pagar deuda de hidrotarcoles, refuta Banco Nacional" Amelia Rueda.
131. Villamichel P (mayo,2015)" Ponencia, Análisis de los 20 años de competencia en el sector bancario costarricense". Estado de la Nación

132. 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>
133. 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>
134. World Bank. (2006a) "Why use GNI per capita to classify economies into income grouping?" (s.f). n/a. The world Bank. Recuperado de <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378831-why-use-gni-per-capita-to-classify-economies-into>
135. World Bank. (2006b) "The world's top 100 economies: 31 countries; 69 corporations" (<https://blogs.worldbank.org/publicsphere>)