



JOINT SDG FUND
FONDO CONJUNTO PARA LOS ODS



NACIONES UNIDAS
COSTA RICA

.....

Estrategia Integrada de Financiamiento 2023



unesco



unicef

para cada infancia

Presentación

En el marco del compromiso de las Naciones Unidas con el desarrollo sostenible, este documento presenta la Estrategia Integrada de Financiamiento 2023 como una herramienta clave para fortalecer las bases financieras de Costa Rica. Este esfuerzo forma parte **del segundo bloque del Marco Integrado de Financiamiento para el Desarrollo** (INFF, por sus siglas en inglés) en el país. Este insumo muestra las oportunidades para integrar flujos de financiamiento público y privado con una visión estratégica que permita movilizar recursos hacia objetivos nacionales prioritarios, alineados con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Este trabajo formó parte del Joint SDG Fund de Naciones Unidas bajo el liderazgo de la Oficina de la Coordinadora Residente con fondos de UNESCO, UNICEF y UNFPA. La estrategia propone un enfoque innovador para superar los retos del panorama financiero actual, impulsando mecanismos que fortalezcan la eficiencia, la sostenibilidad y la transparencia en la gestión de recursos.

Este documento no solo busca orientar acciones concretas, sino también servir como un punto de partida para un diálogo continuo entre los sectores público y privado, el gobierno y la sociedad civil. En conjunto, estas acciones permitirán construir soluciones adaptadas a las necesidades y aspiraciones de Costa Rica, contribuyendo a un desarrollo sostenible en beneficio de todas las generaciones.

Allegra Baiocchi

Coordinadora Residente

Sistema de Naciones Unidas Costa Rica

Contenido

INTRODUCCIÓN	III
1. EL ESTADO DEL FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO EN COSTA RICA	1
1.1 PANORAMA GENERAL DEL CONTEXTO DEL FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO	1
1.2 ESTADO DE LOS PRINCIPALES FLUJOS DE FINANCIACIÓN EN COSTA RICA	3
2. ENFOQUE Y COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO.....	10
2.1 VISIÓN, OBJETIVOS Y PILARES DE LA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO	10
2.2 LOS TIPOS DE INTERVENCIÓN PROPUESTOS POR LA ESTRATEGIA	11
3. LAS ÁREAS DE INTERVENCIÓN PLANTEADAS POR LA ESTRATEGIA	13
3.1 DESCRIPCIÓN DE LAS PRINCIPALES ACCIONES PROPUESTAS POR LA ESTRATEGIA.....	13
PILAR 1. MEJORAS EN EL ESPACIO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO.....	14
Área de Intervención 1: Gestión Fiscal y Aumento de la Recaudación del Estado	15
Área de Intervención 2: Un Plan para Reducir los Flujos Ilícitos de Capital	16
Área de Intervención 3: Gestión Estratégica de la Deuda Pública	18
Área de Intervención 4: Un marco integrado para financiamiento ambiental y climático.....	20
Área de Intervención 5: Mejora de la eficiencia y la eficacia del financiamiento público.....	22
PILAR 2. AMPLIAR EL ESPACIO DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADO	24
Área de Intervención 6: Una política integrada de financiamiento de infraestructuras.....	25
Área de Intervención 7: Un Plan Para introducir el uso del Financiamiento Mixto.....	28
Área de Intervención 8: Una política para gestionar APPD y movilizar inversiones de impacto.....	30
PILAR 3. CONSOLIDAR UNA EXPANSIÓN INCLUSIVA Y SOSTENIBLE DEL SECTOR PRIVADO	32
Área de Intervención 9: Profundidad y Desarrollo del Sistema Financiero	33
Área de Intervención 10: Canalizar más recursos de los inversores institucionales	36
Área de Intervención 11: Extender la Economía Formal y Financiamiento MIPYME.....	37
4. LA HOJA DE RUTA PARA DEFINIR LA ESTRATEGIA.....	40
4.1 LOS CAMINOS PARA ENFOCAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA	40
4.2 LA GESTIÓN DE LAS REFORMAS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO	41
4.3 LA IMPLEMENTACIÓN DE INTERVENCIONES FOCALIZADAS DE ALTO IMPACTO.....	42
4.4 GOBERNANZA Y COORDINACIÓN.....	44
4.5 PRÓXIMOS PASOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO . ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.	
5. ANEXOS.....	49
ANEXO 1: LA INVERSIÓN DE IMPACTO Y EL FINANCIAMIENTO MIXTO	49
El mercado de la inversión de impacto	50
Los Instrumentos de financiación Mixta (Blended Financing)	51
Ejemplos de instrumentos de financiación mixta que podrían usarse como referencia	53
ANEXO 2: ESTRUCTURA PARA EL PLAN DE ACCIÓN DE LA ESTRATEGIA (EJEMPLO SOLO PARA VISUALIZACIÓN).....	1
ANEXO 3: GRÁFICOS COMPARATIVOS DE LOS FLUJOS MEDIDOS EN COSTA RICA CON LOS DE OTROS PAÍSES	10

Introducción

Este trabajo fue contratado por el Joint SDG Fund de las Naciones Unidas en Costa Rica. La empresa, Inflection Finance, fue seleccionada por las NNUU para la ejecución de una *“consultoría para realizar un análisis sobre la factibilidad, oportunidades, riesgos, alcance y relevancia de cuatro mecanismos financieros innovadores diseñados para aumentar la calidad y disponibilidad del financiamiento para el desarrollo en Costa Rica”*. El contrato fue cofinanciado por fondos gestionados por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de las Naciones Unidas en Materia de Población (UNFPA).

El estudio fue realizado por un equipo multidisciplinario que combinó especialistas nacionales e internacionales. Este trabajo fue liderado y redactado por Nelson Stratta, CEO de Inflection Finance y está basado en el trabajo de diagnóstico realizado por la Evaluación de las Finanzas para el Desarrollo, financiado por las Naciones Unidas en 2019. La investigación de campo fue realizada por los consultores nacionales José Francisco Pacheco, Ana Cristina Quirós y Minor Rodríguez. Esteban Durán y Daniela Valverde trabajaron en el procesamiento general de la información de la oferta y el data analytics de todo el trabajo y del asesoramiento legal por el Dr. Osvaldo Madrigal. Se recibió además el tiempo y comentarios de un grupo de personas que participaron en sesiones de grupos focales durante el trabajo de campo. El equipo de consultores internacionales incluyó a Ana Carolina Villela, Alexander Wiese, Tobías Beck, Thomas Heinig, y Johannes Feist.

El equipo desea agradecer el tiempo recibido de otras figuras del gobierno que proporcionaron orientación para este trabajo. Agradecer muy especialmente al Sr. Vice-Presidente de la República, Doctor Stephan Brunner que nos honró ofreciéndonos generosamente tiempo de su ocupada agenda para liderar este proceso y organizar varias reuniones con ministros de estado y otras autoridades nacionales para discutir los principales conceptos que están sintetizados en este documento. Se ha contado con el generoso aporte del Sr ministro de Hacienda, Nogui Acosta Jaén, el viceministro de MIDEPLAN, Marlon Navarro Álvarez el ministro de Ambiente y Energía Franz Tattenbach Capra y el viceministro de Energía, Ronny Rodríguez Chavez, la Sra. ministra de Vivienda, Jessica Martínez Porras y el viceministro Roy Allan Jiménez Céspedes, y otras personas que amablemente compartieron su tiempo para la elaboración de este borrador.

Este trabajo no habría sido posible sin el apoyo recibido por parte de las Naciones Unidas en Costa Rica. Agradecemos especialmente el apoyo recibido de la Sra. Coordinadora Residente, Allegra Baiocchi y de Ernesto Roderio de la OCR, quien aportó apoyo técnico que fue clave para la compleja coordinación de esta tarea. El apoyo del proyecto del SDG Fund fue liderado por Sra. Patricia Portela Soto y Juan Baldares de UNICEF y por Juan Luis Bermúdez y Cristian Vargas de UNFPA quienes participaron activamente en todas las fases del desarrollo de este trabajo y el resto de las agencias entrevistadas también realizaron aportes que fueron tomados en cuenta en este trabajo.

Lista de Abreviaturas

AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
APP	Asociaciones de Participación Público-Privadas
APPD	Asociaciones de Participación Público-Privadas para el Desarrollo
ASG	Ambiental Social y de Gobernanza
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BM	Banco Mundial
CGR	Contraloría General de la República
CINDE	Centro para la Investigación y Desarrollo de la Empresa
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior,
CONASSIF	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
CR	Costa Rica
EFD	Evaluación de las Finanzas para el Desarrollo
DGA	Dirección General de Aduanas,
DGT	Dirección General de Tributación,
DP	Deuda Pública
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera Internacional
IED	inversión Extranjera Directa
INFF	Marcos de Financiación Nacional Integrados
IRPF	Impuesto a la Renta a las Personas Físicas
IRPJ	Impuesto a la Renta a las Personas Jurídicas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MdH	Ministerio de Hacienda
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MOPT	Ministerio de Obra Pública y Transporte
NAMA	National Adaptation Programme of Action
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública
PROCOMER	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
SICOP	Sistema de Compras Públicas
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras,
SUGEVAL	Superintendencia General de Valores
SUGESE	Superintendencia General de Seguros
SUPEN	Superintendencia de Pensiones
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNFPA	Fondo de las Naciones Unidas en Materia de Población
VPE	Vicepresidencia Económica de la República
WEF	World Economic Forum

El estado del financiamiento para el desarrollo en Costa Rica

2.1 Panorama general del contexto del financiamiento para el desarrollo

El escenario general para financiar los objetivos de desarrollo sostenible de Costa Rica genera desafíos significativos para el gobierno. Todos los países se enfrentan a un panorama cada vez más complejo para gestionar la financiación para el desarrollo, con una presión sustancial para movilizar los recursos públicos y privados nacionales y enfrentando una mayor diversificación y fragmentación de las fuentes externas de financiación y de inversión. También deben alinear las fuentes de financiación disponibles con las prioridades nacionales de desarrollo. Este alineamiento es un desafío para la inversión privada, tanto interna como externa, ya que estas decisiones no están bajo el control directo del gobierno.

Un aspecto innovador de este nuevo escenario es la conveniencia de repensar las funciones y capacidades para involucrar al sector privado en la agenda de desarrollo. Quizás el elemento más significativo en la era de los ODS es el papel que debe representar el sector privado en el logro del desarrollo social, económico y ambiental. Se espera que el sector privado tome la iniciativa en varias áreas para garantizar que las aspiraciones del desarrollo sostenible se traduzcan en realidad. Estos roles pueden tomar una variedad de formas, por ejemplo:

- **Nuevos mercados.** Los ODS promueven nuevos mercados y oportunidades de negocio en los sistemas económicos tradicionales, como la alimentación y la agricultura, las ciudades, la energía y los materiales, y la salud. Las estimaciones disponibles indican que estas transformaciones por sí solas implicarían al menos USD 12 billones de nuevas oportunidades de negocios.¹
- **Cambio climático.** La inversión privada desempeñará un papel esencial en la conducción de las transformaciones de mitigación y adaptación al cambio climático. Se esperan inversiones sustanciales, que a su vez exigirán innovaciones tecnológicas para empresas grandes y pequeñas.
- **Nuevos modelos económicos.** El desarrollo sostenible abrió la discusión de nuevos conceptos y modelos de desarrollo económico, como las ciudades inteligentes y la economía circular, que podrían abrir oportunidades para fomentar la cooperación público-privada.
- **Inversión de impacto.** Se ha desarrollado un mercado de inversores del sector privado que están preparados para equilibrar sus expectativas de rendimiento financiero con la oportunidad de generar un impacto social, económico o ambiental medible. La encuesta más reciente estimó que el tamaño de estas inversiones en 2020 superó los USD 715 mil millones².

El desafío para Costa Rica será comprender las oportunidades que generan estos nuevos roles y crear las condiciones adecuadas para motivar y alinear la inversión privada con las prioridades nacionales. Para lograr el desarrollo sostenible, el país tendrá que utilizar enfoques

¹ "Better Business, Better World," Business and Sustainable Development Commission, 2017

² "Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible: el papel de la inversión de impacto" La Red Global de Inversión de Impacto (GIIN), 2019 y "Encuesta Anual de Inversores de Impacto" The Global Impact Investing Network (GIIN), 2020

nuevos, más eficaces e integrados para gestionar las fuentes de financiación públicas y privadas. Este enfoque debería ayudar a establecer estrategias para movilizar la financiación, especialmente la privada, necesaria para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible del país. El gobierno debe intentar gestionar el desarrollo de estos flujos de manera independiente, pero con una visión integrada, independientemente de su origen público y privado y de si son domésticos o externos.

Para lograr el desarrollo sostenible es necesario aplicar nuevos instrumentos para facilitar la gestión integrada de las finanzas públicas y privadas. La Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Addis Abeba en julio de 2015 abrió el debate sobre cómo movilizar los recursos financieros necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2030. Como resultado, la Agenda de Acción de Addis Abeba sugiere la adopción de *Marcos de Financiación Nacional Integrados* (o *INFF* por su sigla en inglés) para apoyar sus estrategias nacionales de desarrollo. Estos marcos proporcionan una plataforma para que los gobiernos formulen y apliquen un enfoque estratégico, integral y orientado a los resultados para financiar sus objetivos de desarrollo. Con este nuevo enfoque, los países deben establecer sus estrategias a largo y mediano plazo para movilizar los flujos de financiación y desarrollar la coherencia necesaria para utilizar los recursos en las esferas para las que son más adecuados.

La estrategia de financiación propuesta en este primer esbozo es un paso crítico en el proceso de desarrollo de un Marco de Financiación Nacional Integrado (INFF). El desarrollo de un INFF prevé un proceso iterativo (Gráfico 1) donde los resultados de la fase de evaluación y diagnóstico - ya completados en Costa Rica por la Evaluación de Financiamiento para el Desarrollo- conducen al diseño de la estrategia de financiamiento. Esto conducirá a la definición de medios apropiados para monitorizar y revisar su aplicación y a acuerdos innovadores de gobernanza y coordinación.

Gráfico 1 Proceso de construcción de un Marco de Financiación Nacional Integrado



Fuente: INFF (2021) Building Block 2 Financing Strategy

Esta Estrategia Integrada de Financiación ayudará al Gobierno de Costa Rica para diversos fines. La novedad de la estrategia radica en su naturaleza integrada. La estrategia propuesta tiene por objeto movilizar los flujos públicos y privados procedentes de fuentes internas y externas y combinar las políticas de financiación para aumentar su impacto general. Esto no reemplazará las muchas metodologías y herramientas existentes que el país ya utiliza. En cambio, proporciona un marco racional para alinear instrumentos específicos con una estrategia de financiamiento más amplia. Además, evita la toma de decisiones fragmentada, alinea mejor los esfuerzos e identifica brechas y oportunidades para la movilización de recursos. Esta estrategia puede promover la coherencia centralizando el debate en torno a los enfoques de financiación en un marco general incentivando una mayor colaboración.

Esta estrategia integrada de financiación permite abordar mayores niveles de complejidad, ya que el gobierno tiene distintos grados de influencia sobre los flujos de financiamiento que debe

movilizar. La estrategia busca conseguir el mejor uso posible del financiamiento público disponible. También debe asegurar la implementación consistente de acciones y políticas de corto y de mediano plazo para que los flujos de financiamiento se desarrollen con la magnitud necesaria y se alineen con las prioridades nacionales. Este trabajo plantea diversos grados de dificultad dependiendo de las fuentes 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. Se plantea además el uso catalítico del financiamiento público para apalancar financiamientos privados con y sin fines de lucro.
- **Financiamiento Público-Privado.** El gobierno tiene influencia directa para permitir y alentar la inversión privada en alianzas con el sector público ya sea con el formato de APPs o de APPDs. También puede desarrollar mecanismos para estimular la inversión de empresas privadas, de fondos de inversión de impacto, de donantes de AOD o de ONGs nacionales e internacionales, pero no puede controlar la cantidad y la calidad de este financiamiento. Será necesario reforzar la capacidad para mejorar el funcionamiento en la frontera público-privada y para gestionar adecuadamente los costos y riesgos de este tipo de inversiones para el estado.
- **Financiamiento Privado.** El gobierno no tiene control sobre las inversiones privadas y es muy difícil orientarlas para la construcción de bienes públicos, 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.

Esta estrategia de financiación requerirá de sistemas avanzados de supervisión y coordinación y participación entre ministerios y organismos nacionales e internacionales. El diseño de la estrategia también abordará los medios para supervisar y revisar su aplicación y la necesidad de acuerdos innovadores de gobernanza y coordinación. Este último es un elemento crítico para implementar las intervenciones altamente transversales propuestas por la estrategia. Esto requerirá de apoyo para aumentar las capacidades y los recursos y realizar cambios en la forma en que se priorizan los recursos existentes. Por último, el proceso de formulación será un ancla para que las partes interesadas no estatales, especialmente los socios que aportan la cooperación para el desarrollo coordinen y alineen su apoyo.

2.2 La necesidad de definir un nuevo paradigma de financiamiento

Este capítulo explora los componentes críticos involucrados en la configuración de un nuevo paradigma de financiamiento para el desarrollo sostenible en Costa Rica. Profundiza en los desafíos clave planteados por el modelo actual, identifica oportunidades emergentes y examina las mejores prácticas de experiencias internacionales. Al analizar estos factores, sirve como una guía para desarrollar una ruta transformadora que proporciona perspectivas y recomendaciones que guiarán la formulación de un marco de financiamiento más resiliente, inclusivo y progresista. A través de una exploración de modelos de financiamiento alternativos y estrategias innovadoras, buscamos allanar el camino para un crecimiento sostenible e inclusivo en Costa Rica.

Costa Rica se encuentra en un punto crucial, requiriendo un paradigma más coherente y ambicioso para financiar el desarrollo sostenible. Aunque se ha logrado un progreso notable en los últimos años, se ha evidenciado que el modelo existente, en el que el país ha confiado durante un período prolongado, necesita una revisión integral. El paradigma de financiamiento actual, marcado por una fuerte dependencia de las inversiones públicas y el uso ineficiente de los recursos del estado, ofrece una capacidad limitada para abordar las necesidades de desarrollo sostenible del país. Además, los desafíos surgidos a raíz de la pandemia de COVID-19 y el conflicto entre Rusia y Ucrania han complicado aún más este problema.

Las limitaciones del modelo de desarrollo económico existente se hacen más evidentes al evaluar la capacidad del país para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Las estimaciones proporcionadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) se han centrado principalmente en calcular las brechas de financiamiento necesarias para abordar cinco ODS específicos: educación, salud, electricidad, agua y saneamiento y carreteras. Estas estimaciones indican que al ritmo actual el país no conseguirá alcanzar esos ODS hasta el año 2051. El FMI calculó una brecha de financiamiento para esos cinco ODS equivalente al 3,4% del PIB. El tiempo prolongado para conseguir esos ODS se origina en la dificultad del país para cubrir las brechas en la infraestructura vial (1.9% del PIB), seguido de la salud (1.8%) y electricidad (0.5%) en un periodo razonable. Estas proyecciones subrayan la necesidad urgente de repensar el paradigma actual de financiación del desarrollo, llamando a la atención política y técnica de alto nivel para impulsar un cambio transformador.

Gráfico 2 Las Brechas de financiamiento proyectadas para alcanzar cinco ODS en Costa Rica



Fuente: Compilación del autor utilizando datos del sitio web de la Herramienta de Financiamiento de los ODS del FMI.

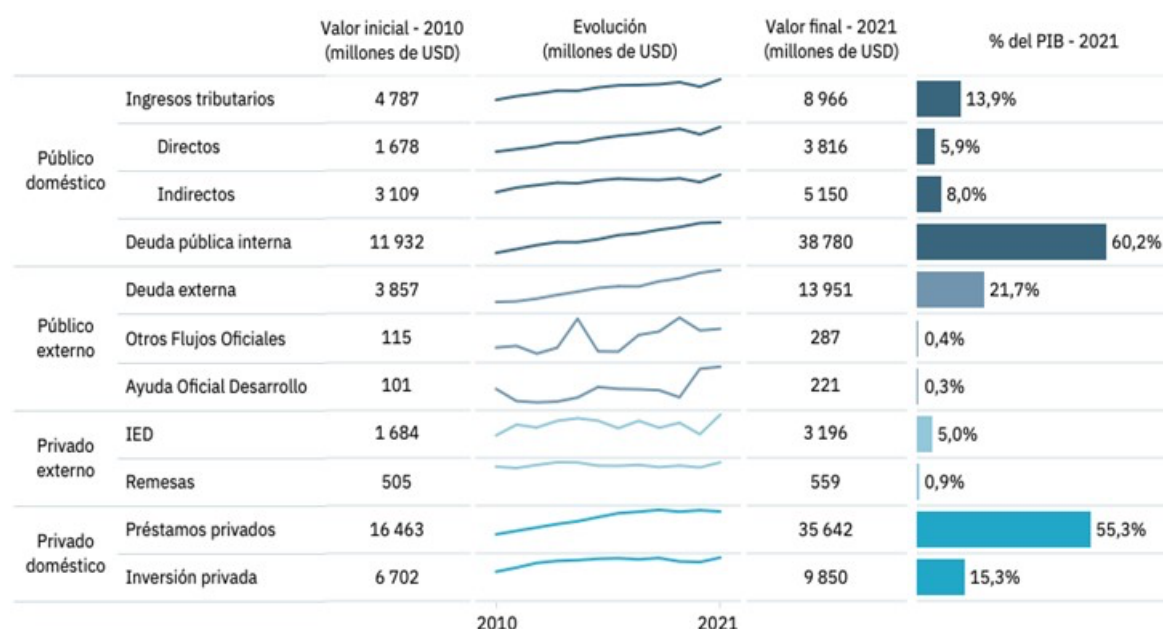
Abordar esta situación es crucial para mejorar las ambiciones del país en relación con ODS. Los Planes Nacionales de Desarrollo han sido diseñados para mejorar el bienestar de los ciudadanos, guiado por principios alineados con la búsqueda de los ODS. Pero las aspiraciones del país con relación a los ODS han sido modestas debido a las limitaciones de financiamiento o de capacidad del estado para conseguir resultados más ambiciosos. El financiamiento será un factor crítico para realizar los ODS. Esto implica no solo movilizar recursos adicionales, sino también asegurar la utilización eficiente de los recursos existentes y conseguir mejoras efectivas en la gestión pública.

Un aspecto innovador del nuevo paradigma de financiamiento que necesita desarrollarse es la reevaluación de los roles y capacidades del sector privado en la agenda de desarrollo. En la era de los ODS, ha habido un creciente reconocimiento del papel crucial del sector privado en el logro del desarrollo social, económico y ambiental. Se espera que el sector privado juegue un papel líder en varias áreas para asegurar que las aspiraciones de los ODS se realicen de manera efectiva. El desafío para Costa Rica radica en reconocer estas oportunidades y crear un ambiente propicio para incentivar y alinear las inversiones privadas con las prioridades nacionales. Basándose en estas perspectivas, la siguiente sección profundiza en el estado del panorama del financiamiento para el desarrollo del país, examinando diferentes variables que pueden ser utilizadas para movilizar recursos adicionales. El análisis abarca tanto fuentes de financiamiento nacionales como internacionales, considerando tanto los flujos públicos como privados.

2.3 Estado de los Principales Flujos de Financiación en Costa Rica

El punto de partida para la formulación de esta estrategia es el panorama general que fuera capturado por la Evaluación de las Finanzas para el Desarrollo (EFD). La evaluación proporcionó una comprensión inicial de la relevancia y variedad de los recursos que Costa Rica podría movilizar para financiar sus prioridades de desarrollo. Además, la EFD ofrece una guía general para la futura movilización de recursos internos, externos, públicos y privados en Costa Rica. La evaluación capturó una diversidad de situaciones y trayectorias de los diferentes flujos de financiamiento analizados en el informe, para lo cual proporciona un trasfondo inicial y una línea de base general.

Gráfico 3 El panorama del financiamiento para el desarrollo en Costa Rica



Fuente: Datos compilados de la Evaluación de las Finanzas para el Desarrollo en Costa Rica

La EFD identificó la magnitud del desafío y las principales oportunidades. La investigación realizada por la EFD proporciona una idea inicial de la pertinencia y la variedad de recursos que Costa Rica podría movilizar para financiar sus prioridades de desarrollo. Este análisis ofrece una orientación general para la futura movilización de los recursos domésticos y externos, públicos y privados. El panorama emergente de los diferentes flujos de financiamiento analizados en la evaluación se resume en el Gráfico 3. La información muestra la evolución de los principales flujos para los que se dispone de datos y proporciona una línea de base general para estimar la magnitud que se podría conseguir con la movilización adicional de recursos.

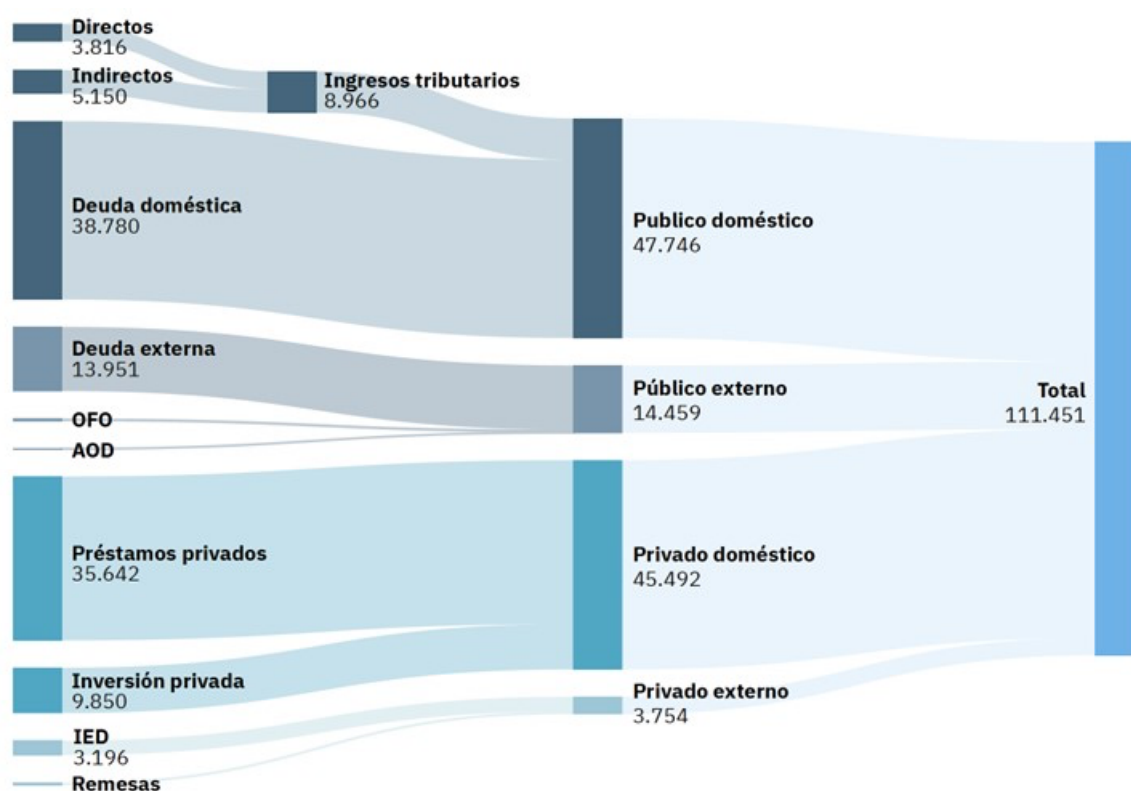
El escenario general para financiar el desarrollo sostenible en Costa Rica ofrece importantes oportunidades y también desafíos para el gobierno. La movilización de nuevos recursos que plantea esta estrategia obliga a conocer la complejidad del panorama de financiamiento que se muestra en el Gráfico 4, que disecciona la estructura general de las variables de financiamiento medidas³. La medición presentada en el diagrama no es exhaustiva ya que hay varios flujos que no se pueden medir; tampoco son totalmente independientes, ya que existe cierta superposición entre ellos. Al presentarlos en esta forma se facilita la visualización de su peso relativo, de su potencial de crecimiento y facilita el análisis de las oportunidades para que el gobierno mejore su

³ El Gráfico 4 muestra los diferentes flujos de financiamiento medidos por el DFA. Se incluyó el stock de deuda pública en este grupo considerando su mayor relevancia como indicador para fines de gestión en comparación con el flujo de deuda anual..

gestión y movilice los recursos adicionales que necesita. El volumen acumulado del financiamiento medido representó USD 111,451 millones en 2021 con las siguientes características principales:

- **Financiamiento Público.** La mayor parte del financiamiento (USD 62,205 millones) proviene del lado público, lo que representa el 56% del total. Una parte significativa (43% del total) es financiamiento público doméstico, y el resto es principalmente deuda pública externa. Solamente el 8% de los recursos medidos en el país proviene de los ingresos tributarios del gobierno. Es sorprendente ver el peso que tiene la deuda pública doméstica y externa que representa un 47% del total medido.
- **Financiamiento Privado.** El financiamiento privado medido fue de USD 49,246 millones, lo que representa el 44% del total. Los préstamos privados nacionales representan el 33% del total. El diagrama muestra que la inversión extranjera directa que actualmente llega al país representa solo el 3% del financiamiento para el desarrollo medido y que la inversión privada doméstica es apenas el 9% del total. Es importante notar que muchos flujos privados no pudieron ser medidos (APPs, Filantropía doméstica y externa) porque el estado no dispone de estadísticas oficiales

Gráfico 4 La estructura de los flujos de financiamiento estudiados (2021, USD millones)



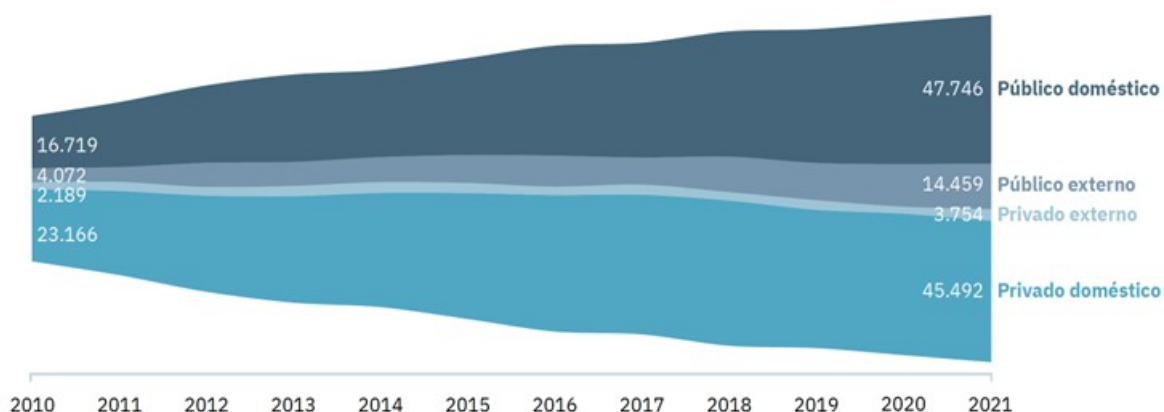
Fuente: Datos compilados de la Evaluación de las Finanzas para el Desarrollo en Costa Rica

La trayectoria del financiamiento para el desarrollo medido en la última década muestra algunas tendencias preocupantes. Los datos del Gráfico 5 y 6 muestran que el total medido tuvo un crecimiento significativo, pasando de USD 46,031 millones en 2010 a USD 111,541 en 2021. Sin embargo, las variaciones en la composición que muestra el Gráfico 5 evidencian la creciente participación del componente público en el total. El peso relativo de los flujos de financiamiento privado, que en 2010 representaban el 55% del total (USD 25,355 millones) se redujo hasta alcanzar apenas el 44% (USD 49,246) en 2021. Este es un dato preocupante ya que esta proporción se asemeja a la medida en Uzbekistán (35%), que es una economía donde todavía muy pocos mercados están abiertos para el sector privado. Esta distribución es muy diferente a la de Colombia, donde el peso de los flujos de financiamiento privado alcanza el 59% del total medido⁴. Durante

⁴ Los gráficos comparativos del Anexo 6,2 muestran con algo más de precisión la comparación con estos dos países.

este período también se produjeron cambios significativos en los principales segmentos del financiamiento, destacándose especialmente los siguientes aspectos:

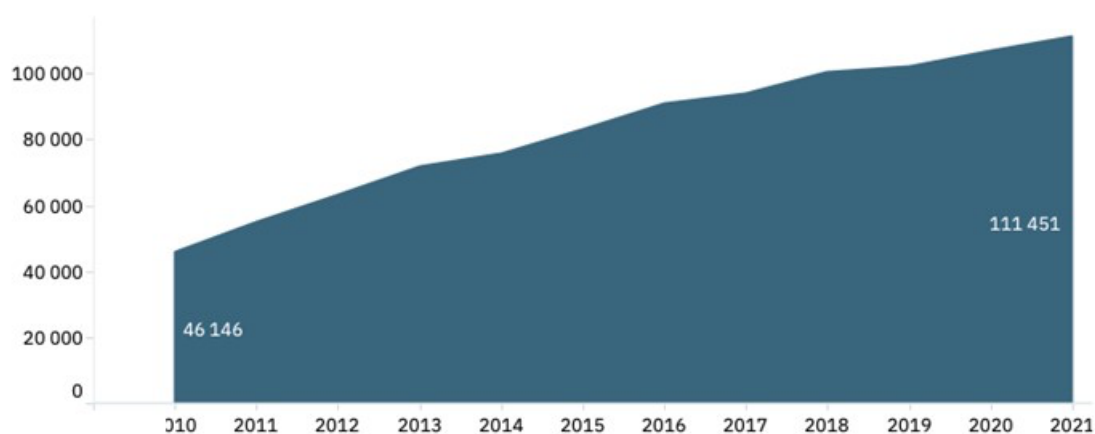
Gráfico 5 La trayectoria reciente del financiamiento medido (USD millones)



Fuente: Datos compilados de la Evaluación de las Finanzas para el Desarrollo en Costa Rica

- **Finanzas Públicas Domésticas.** La movilización de recursos internos aumentó de USD 16,719 millones en 2010 a USD 47,746 millones en 2021 y aumentó su participación en el mix total de 36% a 43% del total. Este aumento estuvo liderado por el aumento significativo de la deuda doméstica que creció del 26% al 35% del total. La deuda se usó para financiar la caída relativa de los ingresos tributarios que redujeron su peso del 10% al 8% del total medido.
- **Finanzas Públicas Internacionales.** Este flujo aumentó de USD 4,072 millones a USD 14,459 millones en el período, y su participación en el mix aumentó del 9% a 13% del total. Este crecimiento estuvo impulsado por el crecimiento de la deuda pública externa no concesional que representa el 96% de este segmento.
- **Flujos Privados Nacionales.** El dato más preocupante de esta medición es la caída de este segmento que redujo significativamente su peso relativo en el período estudiado. Si bien creció de USD 23,166 a USD 45,592, su participación en el total de financiación cayó del 50% en 2010 al 41% en 2021. Esta caída podría explicarse en parte por el impacto de la crisis del COVID-19 en la economía, pero esta participación ya había caído al 46% en el año 2018.
- **Inversión privada Internacional.** Este flujo también se contrajo en términos relativos pasando del 5% del total en 2010 al 3% en 2021. Estas variaciones se deben exclusivamente a la dinámica de la IED ya que los registros sobre las remesas personales que llegaron al país se mantienen prácticamente constantes en términos relativos durante todo este período. Esta caída tampoco tiene relación con la pandemia ya que los valores de la IED pre-COVID eran del 2% del total en 2018.

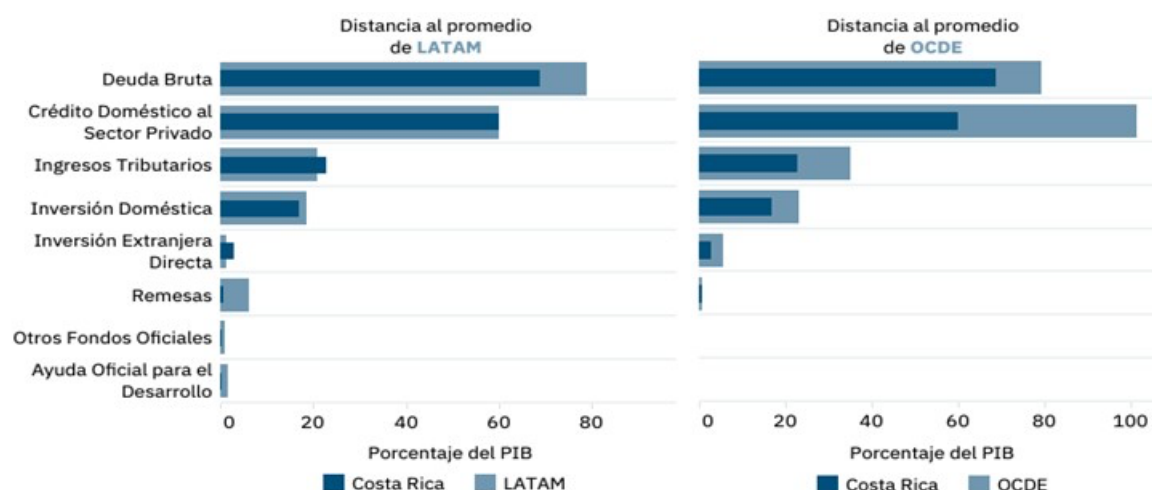
Gráfico 6 Evolución del total del financiamiento en la última década (USD Millones)



Fuente: Datos compilados de la Evaluación de las Finanzas para el Desarrollo en Costa Rica

Los datos relevados muestran que la financiación para el desarrollo disponible puede conseguir un crecimiento suficiente. La información relevada muestra que antes de la llegada de la pandemia del COVID-19, el financiamiento en Costa Rica estaba creciendo al ritmo que demanda la economía. Los datos agregados del Gráfico 6 muestran que el financiamiento para el desarrollo tuvo un crecimiento equivalente a 50 puntos del PIB en esa década, aunque la expansión de la deuda pública representó 39.3% dejando el crecimiento en otras áreas equivalente a 10% del PIB.

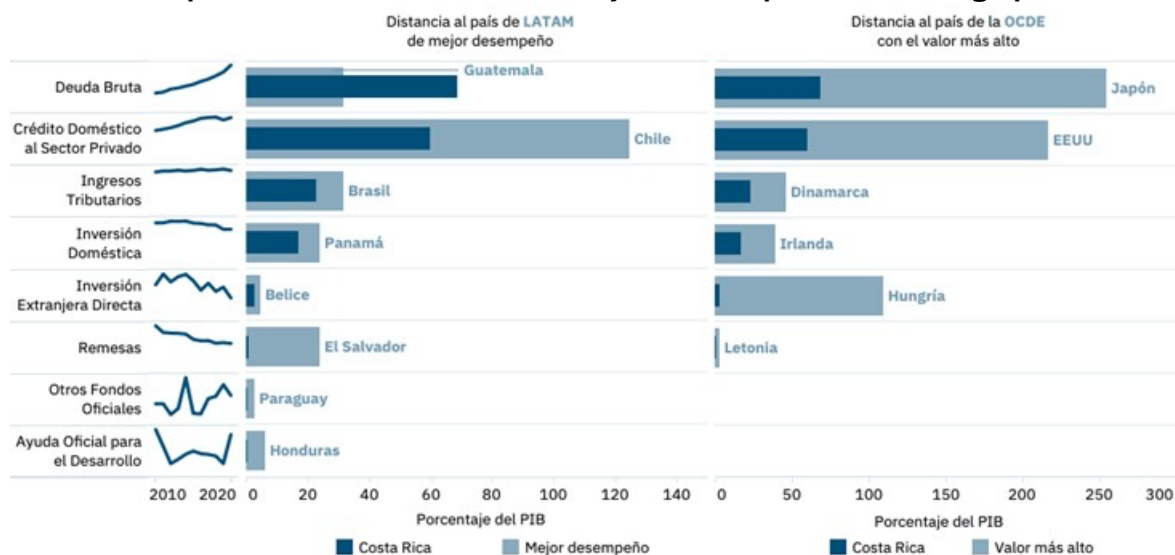
Gráfico 7 Comparación de Costa Rica con los promedios regionales y de la OCDE



Fuente: Datos compilados por el Equipo de Infection Finance usando fuentes oficiales del país y del Banco Mundial

Las comparaciones internacionales muestran que el desempeño de Costa Rica en la gestión de estos flujos está algo por encima del promedio de la región, pero bastante por debajo de la OCDE. El Gráfico 7 muestra el desempeño comparativo de los flujos medidos con respecto a sus pares regionales y los países de la OCDE. Los valores de Costa Rica miden en forma bastante similar a los promedios de la región en casi todas las áreas, excepto por el bajo desempeño en el manejo de los ingresos tributarios. Una situación bastante diferente ocurre cuando se compara Costa Rica con los países de OCDE. En general, hay una gran distancia cuando se comparan los ingresos fiscales y el crédito interno al sector privado con los valores promedio de este grupo.⁵

Gráfico 8 Comparación de Costa Rica con los mejores desempeños en ambos grupos



Fuente: Datos compilados por el Equipo de Infection Finance usando fuentes oficiales del país y del Banco Mundial

⁵ Las comparaciones con la OCDE excluyeron los valores de México, Chile, Costa Rica y Colombia.

La comparación con los países de mejor desempeño en los dos grupos seleccionados proporciona algunas indicaciones adicionales para el desarrollo futuro. Los datos del Gráfico 8 muestran la distancia de los resultados medidos para Costa Rica con los valores registrados en los países de mejor desempeño de la región o de la OCDE. Puede verse que Chile duplica los valores de crédito al sector doméstico (124.6% comparado con 59.9%), que Panamá moviliza 7 puntos porcentuales más del PIB en inversión doméstica y Brasil 9 puntos más que Costa Rica en ingresos tributarios. Guatemala consigue impulsar su economía con una deuda bruta que es 37 puntos del PIB menor a la de Costa Rica. Las distancias con los países desarrollados de la OCDE son considerablemente amplias en todas las categorías. Estas comparaciones de diferentes países y situaciones socioeconómicas no son lineales. Los valores que se presentan son solamente a efectos indicativos y muestran que los flujos específicos tienen un peso diferente en sus paquetes de financiación para el desarrollo en otras economías. También indican que hay margen y oportunidades de mejora en la gestión de los flujos individuales comparados.

Un desafío adicional que esta estrategia debe abordar es desarrollar la capacidad para mejorar la alineación de los flujos de financiamiento con las prioridades del país. No se puede analizar el grado de alineación del mix de financiación estudiado con las prioridades nacionales de desarrollo. Para los flujos públicos, esto debería ser posible, ya que su asignación y control están directamente bajo la responsabilidad del gobierno. Sin embargo, el gobierno aún no ha desarrollado instrumentos precisos para monitorizar el alineamiento del gasto público con las prioridades nacionales o con los ODS. La incorporación de los ODS en el proceso presupuestario y el desarrollo de sistemas efectivos para monitorizar la orientación ODS de los flujos públicos y privados esenciales podría ser una herramienta de gran ayuda para al país en este proceso de mejora de la asignación presupuestaria.

La relación entre la planificación y el financiamiento es un factor clave para mejorar las oportunidades de desarrollo del país. La lógica que propone esta estrategia, parte de la base que el país tiene la capacidad de articular sus metas de desarrollo y de poder estimar las necesidades de financiamiento que ellas requieren. Sobre esta base se construyen los instrumentos específicos de financiamiento y las acciones de movilización de recursos, como se describe en mayor detalle en el capítulo 5.

El gobierno tendrá que aumentar la disponibilidad y la calidad de la información para gestionar estos flujos. Este DFA analizó la disponibilidad y la calidad de la evidencia y la información como un recurso estratégico para apoyar un manejo coherente y basado en la evidencia. En muchos casos, no había suficiente información para fundamentar un análisis cuantitativo. Por ejemplo, no se dispone de series de datos de fuentes oficiales para algunos flujos (Filantropía, APPs, Finanzas Inclusivas) o son incompletas o inconsistentes para hacer evaluaciones cuantitativas rigurosas y comparaciones internacionales. En otros casos (IED, AOD, OOF), la evaluación usó fuentes internacionales que pueden o no coincidir con datos oficiales. Para apoyar la gestión basada en la evidencia de estos recursos estratégicos, el gobierno deberá desarrollar la capacidad para darles seguimiento y revisarlos.

Uno de los pilares para la construcción de un Marco de Financiación Nacional Integrado (INFF) será el desarrollo de sistemas avanzados de monitorización y seguimiento. Estos nuevos sistemas para monitorear los resultados de la implementación de la estrategia de financiación se analizan en el Capítulo 4. Estos sistemas deben cubrir (i) información cuantitativa de los flujos de financiamiento público analizados (incluyendo objetivos específicos de la estrategia como los gastos fiscales) (ii) seguimiento de las finanzas e inversiones privadas, eliminando "puntos ciegos" (como las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones público-privadas y la financiación privada para el clima) y agregando la capacidad para medir su alineación con las prioridades nacionales, (iii) el sistema de información de Ayuda Oficial para el Desarrollo recién diseñado y el que se sugiere para Fundaciones y ONGs utilizando la misma plataforma. Esta información podría ser mejorada por revisiones de políticas y monitoreo y reporte sistemáticos sobre el progreso para alcanzar los objetivos de desarrollo nacional o los ODS.

Componentes de la Estrategia de Financiamiento

3.1 Objetivos y Pilares de la Estrategia de Financiamiento

Objetivo General

Facilitar una gestión integrada de financiamiento que combine fuentes públicas y privadas con acciones diseñadas para dar viabilidad económica a los objetivos de desarrollo sostenible de Costa Rica para 2026 y los ODS en 2030.

Objetivos Específicos

Los objetivos específicos de esta Estrategia de Financiación son:

- **Objetivo 1. Iniciar una gestión integrada de varios flujos financieros para aumentar su magnitud y mejorar su rendimiento en el mediano y largo plazo.** La estrategia plantea cambios en las políticas, reformas e intervenciones de gestión específicas que aumentarán el valor de la financiación para el desarrollo, alinearán los flujos públicos y privados con los objetivos de la diversificación y mejorarán la eficiencia y la eficacia de su uso. En la mayoría de los casos esto requerirá intervenciones que producirán sus mejores resultados a mediano y largo plazo.
- **Objetivo 2. Priorizar un marco de acciones concretas para alcanzar objetivos de movilización de financiación e inversión de corto plazo.** La estrategia también se centrará en analizar formas concretas de movilizar inversiones y priorizar las acciones de las políticas que puedan tener impacto inmediato. Este tipo de acciones forman parte de la arquitectura general que se estará diseñando con foco en el mediano y largo plazo (Objetivo 1) pero se podrán ejecutar en forma autónoma.

Pilares de Acción de la Estrategia

- **Pilar 1 Aumentar Disponibilidad e Impacto del Financiamiento Público.** Mejorar la gestión de los flujos financieros seleccionados, aumentando el espacio fiscal disponible y mejorando la alineación del gasto con las prioridades nacionales, especialmente en el área ambiental y climática. Mejorar la eficiencia y eficacia del uso de las finanzas públicas, eliminando gastos innecesarios e implementando reformas para obtener más resultados de desarrollo de los recursos ya existentes.
- **Pilar 2 Aumentar Espacios de Inversión y Colaboración Público-Privado.** Proporcionar políticas adecuadas para desarrollar un espacio de inversión público-privado centrándose en el desarrollo de instrumentos financieros innovadores para acelerar áreas críticas (como la infraestructura) o nuevas prácticas (como la financiación mixta o la financiación basada en resultados)
- **Pilar 3 Aumentar Volumen y Calidad de Financiamiento para la Inversión Privada.** Acelerar el crecimiento del sector privado aumentando los mercados y la disponibilidad de financiamiento adecuado. Impulsar la inversión privada de impacto y alinearla con las prioridades nacionales mejorando la gestión de flujos financieros específicos. Profundizar la inclusión financiera y el acceso de MIPYMES a financiamiento en condiciones competitivas.

Las acciones proyectadas están diseñadas para proporcionar viabilidad a las prioridades nacionales de desarrollo económico. Las acciones e intervenciones propuestas a corto, mediano

y largo plazo por esta estrategia de financiación se agrupan en torno a tres pilares en donde se pretende conseguir progresos simultáneos y programados.

Tabla 1 Los Pilares y Áreas de Intervención de la Estrategia de Financiación

1. Aumentar Disponibilidad e Impacto del Financiamiento Público 1. Gestión Fiscal y Recaudación del Estado 2. Reducción de Flujos Ilícitos de Capital 3. Gestión Estratégica de la Deuda Pública 4. Financiamiento Climático y Ambiental 5. Eficiencia y Eficacia del Financiamiento Público	2. Aumentar Espacios de Inversión Público-Privada 6. Inversión Privada en Infraestructuras 7. Financiamiento Mixto 8. Sistemas de Pago por Resultados y APPDs	3. Aumentar Volumen y Calidad de Financiamiento para Inversión Privada 9. Profundidad y Desarrollo del Sistema Financiero 10. Inversiones de los Fondos de Pensiones 11. Economía Informal, Inclusión Financiera y Financiamiento MYPYMEs
--	---	---

Las intervenciones propuestas fueron diseñadas para generar sinergias transversales y evitar puntos ciegos en las políticas. Las intervenciones propuestas procuran generar una combinación de acciones de financiación que produzca resultados suficientes para validar los objetivos de desarrollo sostenible del país. La formulación toma en cuenta la interdependencia de los efectos de las medidas y reformas propuestas en las doce áreas de intervención y de su naturaleza integrada. También toma en cuenta que, para obtener beneficios significativos y duraderos, es necesario realizar reformas de mediano y largo plazo, especialmente para resolver algunas situaciones y remover bloqueos para las inversiones y el financiamiento, por ejemplo:

- **Hay necesidades de reforma significativas en el espacio de las finanzas públicas.** Los esfuerzos deben concentrarse en proporcionar el espacio fiscal necesario para financiar el aumento de las necesidades de gasto que surgen de los objetivos de desarrollo del país. Al mismo tiempo, será necesario reforzar la gestión de los recursos públicos para garantizar el máximo rendimiento posible de las inversiones y los gastos realizados actualmente.
- **Hay varias oportunidades en el espacio público-privado donde nuevas políticas pueden proporcionar resultados significativos.** Este es un terreno fértil para desarrollar mecanismos financieros nuevos e innovadores como el financiamiento mixto, el financiamiento basado en resultados y la inversión de impacto. Pero para lograrlos, se necesitará desarrollar algunas capacidades, una asignación estratégica de los recursos públicos (nacionales y de AOD) disponibles y una implementación bien sincronizada de las intervenciones y políticas.
- **El desarrollo del sector privado exige mejoras de políticas existentes y políticas específicas para desarrollar los flujos privados individuales.** Esto requiere desbloquear restricciones vinculantes clave en algunas áreas y revisar el sistema de incentivos y otros gastos que ejercen alguna presión sobre el lado de las finanzas públicas. Un aspecto crítico será garantizar la inclusión del proceso de desarrollo del sector privado, para el cual algunas políticas públicas también son esenciales.

3.2 Las principales acciones propuestas por la estrategia

Esta estrategia proporciona una orientación general de las acciones necesarias para desarrollar, alinear y movilizar los recursos financieros de manera oportuna. La estrategia propone algunos cambios en las prácticas tradicionales de gestión financiera y al mismo tiempo la introducción de algunas prácticas innovadoras, entre ellas:

- Las formas de abordar las necesidades de las finanzas públicas mediante una asignación diferente y más estratégica de los recursos públicos disponibles y la mejora de la eficiencia de su uso.
- La eliminación de las restricciones que dificultan el pleno desarrollo de los principales flujos de financiación (principalmente privados)
- Intervenciones innovadoras para utilizar estratégicamente los recursos escasos (AOD, deuda e inversión públicas) para impulsar la inversión privada y el financiamiento en áreas clave.
- Oportunidades para lograr un mayor impacto en el desarrollo del gasto existente mediante la integración de políticas y programas complementarios

El Plan de Acción está diseñado para apoyar el financiamiento de mediano plazo de la reactivación económica del país. Para alcanzar los objetivos propuestos por el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 y los ODS será necesario implementar acciones significativas y coordinadas para movilizar los recursos que podrían proporcionarles viabilidad financiera. Por supuesto, el éxito de estas acciones no solamente dependerá de la capacidad de financiamiento y pesan otros factores, como la capacidad de implementar estos planes. Pero desde una perspectiva estrictamente financiera, se necesitará conformar un plan de acción que apoye el financiamiento de mediano plazo. Esta estrategia agrupó en un plan de acción las acciones en 11 programas, los cuales se abordan en el siguiente capítulo. Los resultados de financiamiento previstos se resumen en la Tabla 2.

Tabla 2 Resultados esperados de las principales acciones identificadas

Pilares de la Estrategia	Tipo de intervención	Principales Acciones	Resultado Esperado
Pilar 1. Financiamiento Público	Reformas GFP a medio/largo plazo	Gestión fiscal y recaudación del estado	Más recursos públicos para los objetivos nacionales de desarrollo
		Reducción de flujos ilícitos de capital	
		Gestión estratégica de la deuda	
		Financiamiento ambiental y climático	
		Mejorar la eficacia del gasto público	Más resultados por cada \$ gastado
Pilar 2. Colaboración Público-Privada	Instrumentos Innovadores de Financiamiento	Financiación basada en los resultados	Más resultados por cada \$ gastado
		Financiamiento mixto	
		Inversión de impacto	
		Asociaciones público-privadas para el desarrollo (APPD)	Aumento de la inversión y la financiación privadas
	Políticas Integradas de Financiamiento	Nuevos espacios para la inversión privada en infraestructura y APPs	
Pilar 3. Inversión y Financiamiento Privado	Políticas de desarrollo del sector privado	Profundidad y desarrollo del sistema financiero	Aumento de la inversión y la financiación privadas
		Inversiones de los fondos de pensiones	
		Inclusión financiera y MYPYMEs	

Las intervenciones que propone la estrategia integran reformas de diferentes tipos con objetivos de financiamiento bien definidos. Las áreas de intervención que propone la estrategia provienen de diferentes ámbitos de las políticas públicas. Una parte significativa proviene del contexto de las reformas orientadas a la mejora de la gestión del gasto público. Se integran también políticas de desarrollo del sector privado y, en particular, del desarrollo del financiamiento privado para conseguir ese fin. La estrategia también propone la introducción de instrumentos innovadores de financiamiento, como el pago por resultados en el sector público, el uso del financiamiento mixto y los incentivos para el desarrollo de la inversión privada de impacto. Se propone además iniciar con la aplicación de políticas integradas de financiamiento, como las que se necesitan para cubrir la brecha de financiamiento de las infraestructuras.

Las acciones propuestas por la estrategia están integradas para generar resultados de financiamiento sinérgicos. Es muy improbable que un solo tipo de intervención independiente como las que se plantea en esta estrategia pueda satisfacer todas las necesidades de financiamiento. Sin embargo, la sumatoria de esfuerzos seguramente producirán resultados de alto impacto. Es por eso que los resultados buscados por las acciones propuestas no siempre apuntan a movilizar más recursos públicos. Este es uno de los caminos propuestos, pero también se proponen acciones para mejorar la calidad del gasto público, para eliminar ineficiencias y gastos superfluos y para conseguir más resultados de desarrollo con su uso. Uno de los usos innovadores que se plantean para el gasto público apunta a utilizar esos recursos en forma catalítica para movilizar recursos e inversiones privadas adicionales. También se proponen políticas que tengan como objetivo ampliar el espacio de acción del sector privado y de potenciar su capacidad de financiamiento.

Las intervenciones planteadas por la estrategia

4.1 Descripción de las principales acciones propuestas por la estrategia

Las intervenciones propuestas en el plan de acción de la estrategia incluyen varias acciones que ya se están ejecutando, las que se espera consolidar con una visión a más largo plazo. Las acciones propuestas por la estrategia incluyen intervenciones que el gobierno ya está implementando o que tiene planeado realizar en varias áreas. La formulación de esta estrategia propone consolidarlas con un horizonte de planificación que toma como meta el 2030. Esto se debe a que, para conseguir resultados definitivos en la mayoría de las intervenciones propuestas, es necesario apoyar una implementación sostenida por lo menos por dos gobiernos sucesivos. De este modo, la estrategia permitirá actuar como un puente entre dos administraciones diferentes y concretar apoyos con socios nacionales e internacionales que mejorarán sus posibilidades de continuidad en el mediano plazo.

La estrategia también propone acciones complementarias que no están siendo implementadas y que pueden potenciar el impacto de estas intervenciones. El marco de intervenciones propuesto agrega una serie de innovaciones que complementan la formulación de políticas existentes con elementos que responden a las buenas prácticas internacionales. Algunas de estas propuestas pueden ser vistas como un desafío para el gobierno ya que el país no tiene experiencias de trabajo esas políticas. Este es el caso, por ejemplo, de la presupuestación y gestión del gasto público por ODS, el combate a los flujos ilícitos de capital, la gestión del cambio climático y riesgo de desastres, el desarrollo de APPs, el financiamiento mixto y las alianzas publico privadas para el desarrollo (APPDs). Sin embargo, el país dispone de socios de cooperación internacional que pueden prestar la ayuda necesaria para su implementación. En todos los casos, la descripción de las áreas de intervención ofrece la siguiente información:

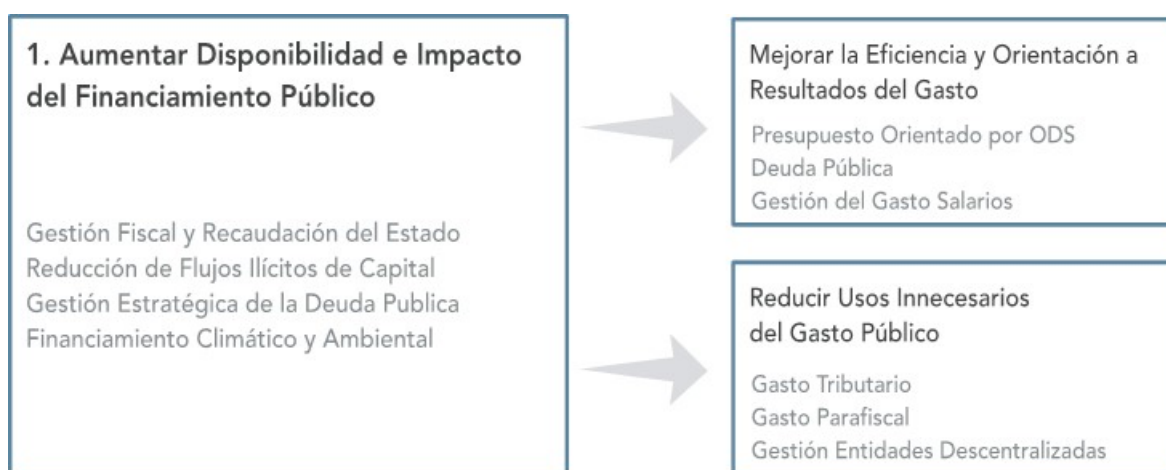
- **Objetivo de financiación (¿qué?).** Se ofrece una breve descripción del propósito de financiamiento de cada una de las áreas de intervención procura conseguir
- **Resultados Esperados (¿cuánto?).** Cuando es posible, se describen las principales metas cuantitativas que pueden esperarse del trabajo realizado en esta área para el 2030
- **Racional de la Acción Propuesta (¿porqué?).** Una breve explicación de las razones de la intervención propuesta y los principales impedimentos que han dificultado el logro del objetivo de financiación hasta la fecha.
- **Opciones de Políticas (¿cómo?).** Describe las grandes áreas de intervención propuestas y los principales componentes que deberá tener el plan de acción en esta área
- **Liderazgo y Apoyos (¿quién?)** La institución pública que debería tener el liderazgo en la implementación y las demás instituciones que deberían participar. Si están identificados, se listan los socios de cooperación internacional que podrían apoyar la implementación.

Para producir los resultados deseados, la mayoría de las acciones propuestas en los tres pilares estratégicos exigirán un liderazgo sostenido del más alto nivel del gobierno.

Pilar 1. Mejoras en el Espacio del Financiamiento Público

La mayoría de las reformas necesarias para mejorar el alcance y la calidad de las finanzas públicas requerirán un liderazgo gubernamental significativo. El país había tenido una gestión relativamente deficiente de las finanzas públicas por más de una década, lo que llevó a una espiral de déficit fiscal y endeudamiento público. Estas situaciones estaban en estado casi crítico cuando se realizó la Evaluación de las Finanzas para el Desarrollo en 2019 y fueron agravadas significativamente con la llegada de la pandemia del COVID primero y luego por la coyuntura generada por la guerra de Ucrania. Esta administración ha planteado una gestión prudente y responsable de estos recursos y logró avances sustanciales en la gestión fiscal marcando un camino claro que está delineado en el Programa de Hacienda Pública del PNDIP 2023-2026.

Gráfico 9 Principales objetivos, caminos y áreas de reforma para el financiamiento público



Todavía hay un margen de mejora significativo en el espacio de las finanzas públicas. A pesar de los avances y logros sustanciales del gobierno en varias áreas de gestión de las finanzas públicas, todavía hay oportunidades de mejora. El objetivo general de las reformas propuestas en esta estrategia es mejorar el volumen y la calidad de la gestión de las finanzas públicas. En el Gráfico 8 se ofrece un panorama de las áreas de intervención que se incluyen en la estrategia de financiamiento. Las acciones propuestas tienen varios objetivos específicos:

- Aumentar el espacio fiscal para financiar las necesidades de financiamiento público en la próxima década
- Reforzar la gestión de los recursos públicos para garantizar el máximo impacto de las inversiones y los gastos realizados,
- Reducir los gastos innecesarios y
- Explorar nuevas formas de utilizar los recursos públicos para movilizar la inversión y la financiación privadas.

Las acciones propuestas están interrelacionadas y son complementarias. Las principales reformas se presentan como áreas programáticas aisladas, pero están vinculadas y comparten fuertes complementariedades, apoyando la necesidad una implementación simultánea. Por ejemplo, la mejora de los sistemas de Gestión de la Inversión Pública afecta directamente la planificación estratégica de la deuda pública, la necesidad de aumentar el espacio fiscal y los ingresos del gobierno, el uso de financiamiento mixto y la asistencia oficial para el desarrollo adicional. La gestión de los flujos financieros individuales que se analizan en este pilar (ingresos fiscales, flujos ilícitos, financiamiento climático, AOD) debe programarse para que puedan desarrollar la escala necesaria para satisfacer las necesidades de financiamiento del país.

Área de Intervención 1: Mejora de la Gestión Fiscal y de Aumento de la Recaudación del Estado

Objetivo	Aumentar el espacio fiscal disponible para las políticas públicas	
Resultados de Financiamiento 2030	Reducción de la evasión y elusión IVA	0.86% del PIB
	Reducción de la evasión y elusión IRPJ	2.14% del PIB
	Reducción de la evasión y elusión IRPF	1.40% del PIB
	Reducción exoneraciones IVA	0.87% del PIB
	Aumento de la Recaudación Total	6.02% del PIB

Racional de la Acción Propuesta: La recaudación fiscal de CR es insuficiente para financiar los objetivos de desarrollo. La recaudación total y la de cada uno de los tres principales impuestos (IVA, y renta de Personas Jurídicas y físicas) está bastante por debajo de la media regional. La reforma fiscal del 2018 mejoró la situación del país, pero fue insuficiente para lo que se consideraba necesario. Como su aprobación generó grandes resistencias, plantear otra reforma no parece un camino posible en el corto plazo.

Uno de los focos de la estrategia es el control del incumplimiento tributario, que en CR es muy elevado. Las estimaciones existentes lo sitúan en un rango del 3.5-8% del PIB. En esta lista es prioritaria la evasión del IRPJ por parte de medianos y grandes contribuyentes (estimada como superior al 2% del PIB), evasión del IVA (2% del PIB por debajo de la media regional) y la evasión y elusión del IRPF. Una línea adicional es la reducción del gasto tributario (exoneraciones al salario escolar, los combustibles, las importaciones, las zonas francas y al IVA) que rondan 4,5% del PIB. Se puso el foco en las exoneraciones del IVA (2.6%) que benefician desproporcionadamente más, a quienes más consumen (el 30% de mayor ingreso aprovecha el 51% de las mismas).

Se propone además evaluar el volumen y el impacto del gasto parafiscal. El estado destina muchos recursos al subsidio de tasas de interés en varios fondos promocionales o de costos de servicios que no siempre producen los resultados originalmente deseados. Esto también incluye a las contribuciones parafiscales que deben realizar los bancos estatales a varios fondos estatales, y se reflejan negativamente en sus ingresos netos y estado de resultados⁶. Estas transferencias se realizan directamente a las instituciones correspondientes y no pasan por el presupuesto nacional. La reducción de la economía informal complementa a estas acciones y se plantea en el Área de Intervención 11.

Opciones de Política: La mayoría de las acciones propuestas requieren la adopción de un enfoque de mediano y largo plazo. La planificación estratégica permitirá alinear los objetivos tributarios, planificar la ampliación de los ingresos no tributarios y acompasar futuras reformas tributarias con otros objetivos, como por ejemplo la profundización de la orientación ambiental/carbono del sistema tributario. Esta misma planificación ofrecerá un marco adecuado para reducir la carga fiscal de las empresas que afrontan impuestos a la renta y contribuciones a la seguridad social muy elevadas, lo que compromete su competitividad.

También se apunta a reducir los gastos tributarios y a visibilizar los gastos parafiscales (gastos realizados con pérdida o por debajo de la tasa habitual de ganancia) y reducir las distorsiones de mercado generadas. Estos gastos se consideran subóptimos en comparación con los gastos fiscales que son visibles en el presupuesto nacional y pueden tener supervisión parlamentaria.

Tomando las posiciones más conservadoras de las estimaciones disponibles, se planteó la meta de aumentar los ingresos tributarios en 4.4% del PIB para 2030. Esto supera ligeramente lo propuesto por el PNDIP para 2026 (1,55% del PIB), pero debería ser tomada como una línea de

⁶ Estas contribuciones se destinan, por ejemplo, al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, a la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE), a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) y al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM).

mínima, ya que las estimaciones disponibles permitirían ambicionar a duplicarla en ese período. Las principales líneas de acción (detalladas en el Anexo 2 se pueden resumir como:

- **Un Plan Estratégico de Largo Plazo.** Acciones planificadas para aumentar la recaudación de ingresos tributarios y no tributarios, fortalecer las funciones críticas de la administración tributaria y planificar la adición gradual de nuevas reformas al sistema. Profundizar la introducción gradual de un sistema fiscal orientado al medio ambiente y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.
- **Reducción del Incumplimiento Tributario.** Mejoras estructurales de los procesos centrales y un nuevo software de administración tributaria, introducción de técnicas avanzadas de auditoría, mejora del registro de contribuyentes, extensión de la facturación electrónica y actualización general de la administración tributaria. Es necesario mejorar los servicios a los contribuyentes para facilitar los procesos de pago, especialmente los procesos de digitalización, (presentación electrónica, servicio de asistencia automatizado y acceso en línea para los contribuyentes
- **Reducción del Gasto Tributario.** Realizar estudios técnicos pedidos por el MdH para medir el impacto ODS de las exoneraciones impositivas existentes. Analizar oportunidades para reducir las exoneraciones innecesarias del IVA, IRPF y IRPJ. Evaluar el costo-beneficio fiscal del régimen de zonas francas y analizar medidas para generar mayor impacto en la economía real. Aumento de los controles aduaneros y fiscales a las empresas en zonas francas para evitar su uso como plataforma para la generación de flujos ilícitos.
- **Gestión del Gasto Parafiscal.** Realizar estudios técnicos pedidos por el MdH para medir el volumen e impacto ODS del gasto parafiscal. Evaluar el costo-beneficio fiscal del gasto parafiscal y analizar medidas para reducirlo o para asegurar mayor impacto para el cumplimiento de las prioridades nacionales.

Liderazgo y Apoyos: Las políticas definidas en este componente deben ser orientadas por el Ministerio de Hacienda (la DGT y la DGA). Esta planificación recoge varias iniciativas que ya están siendo implementadas por el MdH, y las incluye en un maco de planificación estratégica más amplio. Es posible que se necesite apoyo de cooperación internacional para consolidar esta línea de acción. Una parte muy significativa de las acciones propuestas se puede conseguir con una adecuada ejecución del Proyecto Hacienda Digital para el Bicentenario financiado por el Banco Mundial. A pesar de su alta prioridad y gran impacto potencial, este proyecto había tenido retrasos considerables de ejecución desde su aprobación en 2020.

Área de Intervención 2: Un Plan para Reducir los Flujos Ilícitos de Capital

Objetivos	Reducir las actividades financieras delictivas y la evasión en el comercio exterior	
Resultados de Financiamiento 2030	Recaudación adicional por control evasión	1% del PIB
	Reducción de los flujos ilícitos	USD 5,000 millones anuales
	Reducción del lavado de dinero	USD 3,000 millones anuales
	Efecto Total Esperado	9% del PIB

Racional de la Acción Propuesta: El control de los flujos ilícitos de capital es uno de los desafíos más complejos y apremiantes que enfrentan los países en vías de desarrollo. El peso que tienen estos flujos en América Central con relación al tamaño de sus economías es muy alto si se los compara con el resto del mundo. La circulación de flujos ilícitos afecta a todos los países de la región, pero es más notable la incidencia que tiene Panamá como el principal punto de ingreso de estos fondos y Costa Rica como su principal punto de salida regional. La Evaluación de las Finanzas para el Desarrollo (EFD) estimó que los flujos ilícitos totales generados por facturación fraudulenta en el período 2005 al 2014 tuvieron valores promedio de aproximadamente USD 10,944 millones anuales, lo que representa un valor equivalente al 30.67% del PIB y al 45% del comercio exterior total del país en el mismo período. Estos datos sorprendentes parecen estar avalados por una serie de situaciones con las que no suele asociarse a Costa Rica.

A pesar de haber desarrollado una reputación muy positiva en muchos ámbitos, Costa Rica también se estaba perfilando como una emergente economía opaca y un centro internacional para operaciones ilícitas, con operaciones delictivas significativas en varias áreas (apuestas ilegales, ciber-crimen, tráfico de drogas, lavado de dinero, sobornos políticos y en el comercio ilegal de órganos). Este no es solamente un problema fiscal. Si bien hay incentivos para aspirar a un posible aumento de la recaudación tributaria al eliminar algunas prácticas de evasión, el motivo principal

para estas acciones es reducir el daño reputacional, y preservar la paz social y el estado de derecho. Las actividades criminales que genera la economía ilícita tienen efectos importantes en la sociedad. Esto se suele traducir en un aumento de la violencia, los homicidios y la criminalidad que afecta a la población en general. Además, las actividades ilícitas promueven la corrupción a nivel macro y micro y tienen efectos corrosivos en los sistemas de administración de justicia de los países.

Este deterioro comienza a ser apreciable. En 2021 el Global Organized Crime Index sitúa a Costa Rica en la mitad de los 35 países de la región, aunque todavía se destaca de sus pares de Centroamérica. Los principales problemas de criminalidad medidos incluyen el tráfico ilegal de personas y de armas, crímenes ambientales (tráfico ilegal de madera y fauna) y la instalación de los carteles de Colombia y la mafia italiana convirtiendo al país en un centro de operaciones clave para el tráfico de cocaína, especialmente desde el puerto de Limón. También se mide bastante baja la resiliencia del país a este tipo de problemas, destacándose las debilidades del sistema judicial y de manejo del sistema carcelario y la corrupción política. Estos problemas son especialmente difíciles de enfrentar para países pequeños como Costa Rica ya que, por su tamaño, los estados están en desventaja económica con respecto a las fuerzas económicas ilícitas que operan.

El problema reputacional también comienza a tener una visibilidad preocupante. El Departamento de Estado de USA indicó en 2021 que *Costa Rica fue uno de los principales países de tránsito de drogas que ingresaron a los Estados Unidos y que el tráfico de narcóticos aumentó durante la pandemia mundial de COVID-19. Expresa además que las preocupaciones relacionadas con la corrupción plantean un serio desafío*. Previamente había denunciado que *“la Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales aumentó el número de procesos contra sospechosos de lavado de dinero, pero la escasez de condenas y sanciones plantea preocupaciones con respecto a la capacidad del país de detectar con eficacia, prevenir, investigar y enjuiciar los delitos de lavado de dinero”*. El departamento de Estado estimó en 2017 que el lavado de dinero en CR ronda los USD 4.200 millones al año. El tráfico de cocaína desde el puerto de Limón hacia la Unión Europea también está en la mira de denuncias recientes de varias entidades de esa región.

Opciones de Política: En el año 2015 Costa Rica estaba en camino de ser incluido en la lista gris de países no cooperantes en la lucha internacional contra el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Con el apoyo del Grupo de Acción Financiera Internacional regional (GAFILAT) el país comenzó un proceso de reformas, pero todavía queda mucho trabajo por hacer. La principal área de reformas propuestas en este componente plantea la aceleración de la implementación de las recomendaciones realizadas por ese ente en 2015 y la consolidación de los apoyos de cooperación internacional para su debida implementación.

La mayoría de los flujos ilícitos de capital se generan por prácticas de facturación fraudulenta de las empresas que operan con el comercio internacional. Las prácticas de “contrabando técnico” y manejo de precios de transferencia con objetivo de evasión o elusión impositiva son habituales en el mundo empresarial y suelen aprovechar huecos legales o limitaciones de las instituciones de contralor. Esto se hace por empresas del país en colaboración con otras, generalmente en países de la OCDE, por lo que esta área de políticas debería alentar la colaboración bilateral para la eliminación de este tipo de prácticas. La experiencia internacional indica que entre 10% al 30% del volumen de estas prácticas se realiza por el interés de la evasión fiscal. La EFD estimó que su control podría conseguir aumentos en la recaudación en un rango del 0.91% al 2.72% del PIB,

Las mismas vulnerabilidades utilizadas por las empresas con operaciones legales suelen aprovecharse para las actividades delictivas (lavado de dinero y otras) que son responsables de la mayor parte de estos flujos. En ambos casos, se suelen aprovechar las facilidades y la libertad de acción que ofrecen los regímenes de zonas francas y también de la falta de controles físicos del sistema aduanero en general. Para controlar estas acciones es necesario reforzar las capacidades en varias áreas en forma simultánea y realizar algunos cambios legislativos o normativos. Las principales líneas de acción (detalladas en el Anexo 2) se pueden resumir como:

- **Orientación Estratégica.** Profundizar la formulación de la *Estrategia Nacional de Lucha contra la Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo*, definiendo las acciones concretas a llevar

a cabo hasta el 2030 y de fortalecimiento de capacidades para abordar los flujos financieros ilícitos y eliminar gradualmente el lavado de dinero, el contrabando y otras prácticas ilegales.

- **Fortalecimiento Institucional.** Fortalecimiento técnico y tecnológico y desarrollo de nuevas capacidades en el Ministerio de Hacienda (la DGT y la DGA) y del BCCR para la investigación, análisis y control de estos flujos financieros. Esto demandará nuevos procedimientos para la medición y vigilancia (electrónica y física) de este tipo de prácticas y para el control de la evasión fiscal generada. También será necesario invertir en la digitalización (recolección y cruzamiento de datos, data analytics) para los controles de las actividades de comercio exterior y bancarias.
- **Marco Regulatorio.** Construir un marco regulatorio sólido, e introducir una legislación más estricta contra los delitos financieros el lavado de dinero, el contrabando y otras prácticas ilegales. Reforzar las prácticas de prevención de lavado de dinero centralizando información disponible (conozca su cliente) y mejorando los controles al sistema financiero para hacer cumplir las leyes existentes. Reforzar las capacidades legales de supervisión y de sanción del BCCR y del CONASSIF (SUGEF) para controlar y eliminar a las entidades legales que operan en forma ilícita.
- **Control de la Facturación Adulterada.** Un plan para eliminar flujos ilícitos, el uso de precios de transferencia y la adulteración de facturas de comercio exterior. Inspección sistemática de las operaciones financieras y aduaneras de las empresas de comercio exterior y muy especialmente de las que operan desde las zonas francas. Invertir en tecnologías adecuadas para escanear contenedores y mejorar el control físico de las operaciones de comercio exterior.
- **Base de Información.** Los datos que se usaron para estimar estos flujos dan una buena idea de la dimensión del problema, pero son muy aproximados. Las instituciones que los producen pueden ayudar a construir sistemas locales de información para producir mediciones precisas que sirvan para informar la toma de decisiones de políticas. Estas mediciones se deben realizar usando estándares internacionales para informar a otros países o socios para el desarrollo.
- **Cooperación con las Partes Interesadas.** Desarrollar un marco efectivo para la cooperación y colaboración interinstitucional a nivel nacional e internacional para hacer frente a los flujos financieros ilícitos. Desarrollo de agendas de trabajo conjunto bilaterales o con bloques comerciales (como, por ejemplo, la UE) para facilitar el intercambio de información (comercial, fiscal, bancaria) de las empresas investigadas y realizar acciones conjuntas de desarticulación de operaciones ilícitas. Fortalecer las capacidades de la Asamblea Legislativas., sociedad civil y otras entidades nacionales para multiplicar la fiscalización, control ciudadano y denuncia de estas actividades.

Liderazgo y Apoyos: Las políticas definidas en este componente deben ser orientadas por el Ministerio de Hacienda con apoyo de otras instituciones como el BCCR y el MREC. Lo planteado implica reforzar intervenciones existentes, como por ejemplo la adecuada ejecución del Proyecto Hacienda Digital para el Bicentenario financiado por el Banco Mundial. Otras de las acciones previstas no tienen financiamiento asegurado, como por ejemplo el desarrollo de mecanismos de control y supervisión electrónica o las acciones conjuntas de control y represión con países como Estados Unidos o regiones como la Unión Europea

Área de Intervención 3: Gestión Estratégica de la Deuda Pública

Objetivo	Mayor impacto y sostenibilidad de la deuda y una cartera diversificada	
Resultados de Financiamiento 2030	Emisión de Bonos Temáticos ODS (externa)	USD 3,000 millones
	Emisión de Bonos Temáticos ODS (doméstica)	USD 2,000 millones
	Recompra o reestructuración de deuda	USD 1,200 millones
	Inversión adicional movilizada con deuda	USD 5,000 millones
	Efecto Total Esperado	USD 11,200 millones

Racional de la Acción Propuesta: El endeudamiento ha servido como la fuente principal de financiamiento para sostener al sector público durante los últimos diez años. La ausencia de medidas estructurales para corregir el déficit fiscal y el constante aumento del gasto público generó un crecimiento acelerado de la deuda. Eso generó una espiral que antes de la crisis del COVID que dirigía la deuda hacia la insostenibilidad en el mediano plazo. Las situaciones adversas generadas por el COVID y la guerra en Ucrania acentuaron el problema. Esta administración ha conseguido

contener el crecimiento del gasto público y del endeudamiento y reducir el déficit primario a valores que no se habían registrado en la última década.

Igualmente se prevé que conseguir la reducción de la deuda del gobierno central a niveles inferiores al 60% del PIB llevará casi una década. EL PNDIP fijó como meta la reducción de la deuda del 68,19% del PIB en 2021 a 64,65% en 2026. El gobierno también tiene metas definidas para el 2026 para la reducción de la deuda a tasa variable y la deuda en moneda extranjera. La estrategia propone dos líneas de acción complementarias para conseguir el máximo impacto posible con los recursos disponibles.

La primera línea propone apoyar el esfuerzo para reducir el costo de la deuda buscando una entrada gradual al mercado global de inversores de impacto para las emisiones de deuda pública de Costa Rica. Un camino es la incorporación de los bonos soberanos temáticos ODS en el mix de instrumentos de deuda externa. Estos bonos permiten obtener plazos de repago mayores y tasas de interés menores. También se puede explorar la posibilidad de recompra y reestructuración de deuda soberana por ODS con inversores de impacto para conseguir el mismo objetivo. En esta misma línea también se propone intentar atraer inversores de impacto externos para bonos temáticos emitidos en el mercado local (de ser posible en colones). Esto tendría la ventaja adicional de poner presión para reducir el costo de la deuda pública en el mercado local.

La segunda línea es complementaria con la anterior y plantea utilizar los recursos de deuda pública en instrumentos de financiamiento mixto como los que se analizan en el Área de Intervención 6. En estos instrumentos, el uso de la deuda suele multiplicar por factores de 3-5 los recursos públicos invertidos. Estas acciones podrán movilizar a los fondos de pensiones y aseguradoras locales en las inversiones de gran escala que el país necesita (en infraestructura y descarbonización) y que por su volumen sobrepasan la capacidad de la banca local.

Opciones de Política: Al igual que en el caso de la gestión fiscal, las acciones a realizar en este campo se beneficiarían con la adopción de un enfoque de mediano y largo plazo. Los tiempos para los cambios en la gestión de este recurso son lentos y se recomienda la planificación estratégica de su uso a largo plazo (2030). Esto permitirá alinear los objetivos de la deuda con los tributarios, y acompasar futuras emisiones con otros objetivos, como por ejemplo el financiamiento de infraestructuras o la profundización de la gestión por resultados del gasto público. Esta misma planificación ofrecerá un marco adecuado para poder hacer pruebas de instrumentos innovadores, evaluar su impacto y planificar su uso futuro. También debería ser un elemento que podría ayudar a facilitar la discusión parlamentaria para aprobar la deuda pública.

Los bonos temáticos sostenibles son un tipo de instrumento donde el emisor debe comprometerse a utilizar los ingresos para financiar una cartera de proyectos específicos de carácter medioambiental, social o específicas según la naturaleza del bono. Los bonos sostenibles soberanos tienen muy buena demanda en los mercados internacionales y les demuestran a los inversionistas que el proceso de asignación presupuestaria del país es transparente y que hay voluntad de mejorar la inversión por resultados de desarrollo. Por esta misma razón, en muchos casos, los mismos compradores de los bonos soberanos temáticos también lo hacen con los bonos soberanos tradicionales, consiguiendo así mejorar las condiciones generales para el país.

Se propone iniciar esta búsqueda con la inclusión (total o parcial) de un Sustainability Linked Bond en uno de los tratos de las emisiones de Eurobonos que fueron aprobadas para este cuatrienio. Los SLB vinculan la emisión con resultados generales ODS, pero no le exigen al gobierno un seguimiento del uso de los fondos de la deuda adquirida. Eso se puede ajustar a las restricciones actuales de espacio para poder hacer inversiones nuevas. Cuando haya espacio fiscal disponible para realizar nuevas inversiones públicas de impacto, se puede gradualmente seguir introduciendo otras emisiones de bonos temáticos (de género, verdes, azules o sociales). Las principales líneas de acción (detalladas en el Anexo 2) se pueden resumir como:

- **Un Plan Estratégico de Largo Plazo.** Acciones planificadas para atraer a inversores de impacto globales como compradores de las emisiones de deuda pública de Costa Rica. Esto se vincula con las

reformas de largo plazo para aumentar la profundidad del mercado financiero local propuestas en el Área de Intervención 9-con el propósito de aumentar las inversiones ASG y reducir los costos de la deuda. Esto incluye fortalecer las capacidades del MdH para realizar emisiones temáticas ODS, evaluar su impacto y planificar acciones de mediano y otras políticas públicas (ver).

- **Nuevos Espacios para la Deuda ODS.** Emisiones planificadas de bonos soberanos ODS en el mercado internacional y nacional. Explorar posibilidades de recompra de deuda orientadas por inversiones ODS (economía azul, adaptación cambio climático y desastres naturales, ambiental). Iniciar un proceso de emisiones soberanas temáticas locales para atraer nuevos inversores externos y reducir gradualmente el costo de la deuda en el mercado local.
- **Financiamiento Mixto.** Desarrollar una política de trabajo con los bancos multilaterales y otros cooperantes bilaterales para aumentar sus inversiones en este tipo de instrumentos con un foco inicial en las áreas de financiamiento ambiental y de infraestructura. Apoyar las acciones del Área de Intervención 6 considerando el uso de deuda pública como catalizador de inversiones públicas y privadas de gran escala en instrumentos privados de financiamiento mixto (fondos, líneas sindicadas de deuda). Desarrollar las capacidades técnicas del MdH para gestionar este tipo de intervenciones.
- **Riesgos y Gestión de la Deuda.** Reforzar las capacidades del MdH para un manejo centralizado de: (i) una gestión homologada de los riesgos de la deuda emitida por empresas y otras entidades públicas (municipios), (ii) la gestión de los pasivos contingentes generados por las APPs y otras inversiones y (iii) establecer nuevos procedimientos y capacitar en su uso a las entidades implementadoras.

Liderazgo y Apoyos: Las políticas definidas en este componente deben ser orientadas por el Ministerio de Hacienda. En todos los casos, lo planteado implica realizar intervenciones que no tienen precedentes en la gestión de deuda pública del país, pero que están siendo adoptadas en varios países de la región. La gestión de esta Área de Intervención tiene puntos de contacto directo con lo que se prevé en las Áreas 6, 7, 9 y 10 (financiamiento mixto, infraestructuras, canalizar recursos de inversores institucionales y desarrollo del sector financiero privado).

Área de Intervención 4: Un marco integrado para el financiamiento ambiental, del cambio climático y el riesgo de desastres

Objetivo	Mayor impacto de la cooperación existente y aumento de los recursos disponibles	
Resultados de Financiamiento 2030	Mobilización de recursos de ODS adicionales	A ser determinado
	Emisión de bonos soberanos temáticos	A ser determinado
	Mobilización de fondos de blended	A ser determinado
	Recompra deuda por naturaleza	A ser determinado
	Efecto Total Esperado	A ser determinado

Racional de la Acción Propuesta: Costa Rica ha desarrollado una cultura proactiva en referencia al desarrollo sostenible y el cambio climático que coloca al país en posiciones de liderazgo a nivel mundial. El país ha sido pionero con sus políticas ambientales durante los últimos 50 años y cuenta con una experiencia excepcional en el campo de la protección a la biodiversidad. Los resultados de este trabajo están a la vista: una buena parte del turismo que recibe el país está relacionado con el disfrute de la naturaleza, la biodiversidad y el turismo de aventura sostenible. El país ha consolidado su posicionamiento en este mercado atrayendo a un nivel relativamente alto de turismo que valora ese tipo de actividades.

Este liderazgo le confiere un posicionamiento global privilegiado que le permitiría construir ventajas competitivas significativas para consolidar su modelo de desarrollo. Esta podría ser la base estratégica para planificar el desarrollo futuro del país y extenderse a otro tipo de actividades, como por ejemplo el desarrollo agrícola y exportador y la promoción de la inversión extranjera directa y la innovación. Este es uno de los mejores perfiles que el país podría adoptar para construir su nuevo modelo de desarrollo de largo plazo.

El país ha liderado el proceso de ratificación formal de la Convención marco de las NNUU sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París y ha presentado en 2016 sus contribuciones determinadas a nivel nacional que fueron revisadas en 2020. Costa Rica ha definido metas ambiciosas de mitigación en el Plan Nacional de Descarbonización y se ha ofrecido al mundo como *un laboratorio*

a escala nacional en el proceso de descarbonización profunda de la economía mundial. Las ambiciosas metas de la descarbonización son posibles de realizar y de financiar, pero su realización requerirá inversiones privadas significativas y acciones de financiamiento igualmente radicales e innovadoras y grandes cambios en el estilo de gestión. Entre otras cosas, será necesario integrar en forma estratégica la gestión del financiamiento público con la inversión y el financiamiento privado. En este campo la gestión de las finanzas públicas muestra debilidades para apoyar efectivamente la toma de decisiones que guía la implementación de estas políticas.

Costa Rica es además un país vulnerable a los efectos del cambio climático. Se encuentra en una región expuesta a varios tipos de riesgos como los huracanes, lluvias torrenciales, sequías e incendios forestales. Sin un apoyo adecuado para la adaptación, los efectos del cambio climático tendrán un impacto sustancial, con impactos especialmente fuertes en las comunidades más pobres y marginadas. Los efectos climáticos proyectados en los rendimientos agrícolas pueden afectar desproporcionadamente sus niveles de vida y amenazar la seguridad alimentaria. Además, estos efectos han generado un deterioro acelerado de su sistema de infraestructuras. Los daños por desastres naturales han sido muy visibles en los últimos años y en promedio han representado entre 0,5% y 0,7% del PIB anual, pero podrían aumentar a mediano plazo.

No existe un marco para abordar en forma sistemática las oportunidades de inversión que el país quiere generar en el área ambiental y amenazas generadas por el cambio climático. Esta es un ámbito en el que Costa Rica puede centrarse para atraer más AOD y atraer inversores privados de impacto. La mayoría de los socios en la cooperación para el desarrollo de Costa Rica considerarían la posibilidad de aumentar sus inversiones en esta esfera, especialmente mediante donaciones y financiación en condiciones favorables.

Opciones de Política: Se propone consolidar un marco estratégico completo e integrado para aumentar el acceso al financiamiento ambiental y climático, cubriendo las necesidades de inversiones públicas y privadas para mitigación y adaptación al cambio climático, de economía azul y protección de la biodiversidad terrestre y marina, y de financiación del riesgo de desastres. Esto permitirá consolidar y dar coherencia a la importante labor que el país ha priorizado realizar. El país todavía no dispone de un marco sistemático para abordar la amenaza del cambio climático. Esta estrategia propone dar los primeros pasos hacia la clarificación de los marcos estratégicos, financieros y presupuestarios en el ámbito del CC.

Una parte importante de la inversión en el área ambiental (por ejemplo, de adaptación y mitigación) deberá ser realizada por el sector privado. Por lo tanto, se buscará generar las políticas más adecuadas que generen este tipo de inversiones, ya sea por la vía de la obligatoriedad o de los incentivos. En ambos casos, será necesario asegurar que el sector privado tiene acceso a recursos en condiciones y términos adecuados para poder rentabilizar este tipo de inversiones. Esto puede llevar a buscar soluciones en el espacio de lo público/privado.

El financiamiento ambiental es un excelente banco de pruebas para las innovaciones que esta misma estrategia plantea aplicar en otras áreas. Por ejemplo, este mismo marco podrá utilizarse como modelo para gestionar otras prioridades intersectoriales en las que la priorización y la coordinación transversal es compleja. La mayoría de los mecanismos financieros innovadores propuestos en otras secciones de esta estrategia pueden experimentarse en este campo, que normalmente tiene un amplio rango de utilización de los instrumentos de financiamiento mixto, de incentivos y fiscalidad orientadas hacia la inversión de impacto. Esta estrategia propone dar los primeros pasos para aclarar los marcos estratégicos, financieros y presupuestarios en el área ambiental y del CC y mejorar el vínculo entre las políticas y el presupuesto.

Como punto de partida, el MdH debe recibir el mandato específico para priorizar la implementación de las actividades relacionadas con estos objetivos. Se debe además hacer el ejercicio de costear las iniciativas con respecto a esta temática que se incluyen en los planes estratégicos sectoriales a mediano plazo. Se deben analizar las brechas de financiamiento existentes para entonces estimar las necesidades concretas para movilizar los recursos necesarios (públicos o privados) para poder dar certezas a su implementación.

En este marco, se propone aplicar además un enfoque estratégico para la gestión de la AOD con varios propósitos complementarios: (i) una coordinación orientado por el gobierno para asignar estratégicamente la ayuda a los temas prioritarios definidos en este marco (ii) una asignación estratégica de la AOD para facilitar la introducción de mecanismos de financiación innovadores, incluida la ayuda basada en los resultados, la financiación mixta y la inversión de impacto recomendadas en las Áreas de Intervención 6 y 8, Capitalizar y diversificar el trabajo de la FDN ampliando el rango de intervención para acelerar la inversión climática público/privada. Las principales líneas de acción (detalladas en el Anexo 2) se pueden resumir como:

- **Planificación a Mediano Plazo.** Desarrollar e implementar un plan de acción para ordenar y priorizar las acciones una reactivación económica verde y climáticamente inteligente al 2030, en consulta con las principales partes interesadas. Profundizar la planificación del financiamiento climático a partir de una visión de desarrollo territorial. Costear estrategias y planes sectoriales, analizar las brechas de financiamiento y planificar la movilización de los recursos (públicos o privados) necesarios. Alinear los objetivos de este plan con las estrategias y compromisos nacionales. Introducir un sistema de pronóstico de los efectos del cambio climático para evaluar los riesgos de desastres y el potencial las fuentes de energía renovables con precisión.
- **Gestión del Gasto Ambiental.** Desarrollar las taxonomías y otras metodologías para la identificación, codificación y contabilidad de los gastos presupuestarios ambientales y relacionados con el CC. Mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de estos gastos para abordar las brechas de conocimiento sobre el financiamiento público y privado total. Nuevos mecanismos de coordinación para la presupuestación de los gastos ambientales en el proceso de presupuestación. Aceleración de la reforma del sistema GFP para incorpore esta dimensión.
- **Gestión de la AOD.** Desarrollar e implementar una estrategia de gestión de la AOD que incorpore priorización estratégica y asignación de la AOD a áreas clave: Avanzar con los principales socios de cooperación en la definición de programas de apoyo e instrumentos financieros para las inversiones orientadas la sustentabilidad y el cambio climático
- **Gestión del riesgo de desastres.** Un plan integral de financiamiento del riesgo de desastres que incluya una evaluación de los pasivos contingentes del gobierno, el desarrollo de capacidades y la sensibilización sobre la resiliencia financiera, la identificación y gestión de riesgos. Desarrollar esquemas de seguro contra el clima o catástrofes para mitigar los riesgos climáticos. Incorporar metodologías para que los proyectos de inversión pública especifiquen el cumplimiento de los objetivos relacionados con el Cambio Climático, y la evaluación de riesgo de desastres. Priorizar los proyectos de inversión que se alinean con lo que proponga el plan integral.
- **Instrumentos financieros innovadores.** Experimentar con la introducción de mecanismos de financiación mixta (un Fondo verde), incluidos instrumentos de deuda verde para aumentar el acceso a otras financiaciones e inversiones públicas y privadas. Profundizar gradualmente la introducción de instrumentos de fijación de precios e impuestos sobre el carbono para reducir las emisiones de GEI y crear capacidad para el inventario y la presentación de informes rutinarios de GEI.
- **Información y seguimiento.** Profundizar la calidad de los sistemas de información (presupuesto y financiación de la AOD) para fortalecer la gestión basada en la evidencia de este flujo financiero. Desarrollar un sistema coherente de monitoreo y evaluación para rastrear el progreso en el financiamiento del cambio climático

Liderazgo y Apoyos: Las políticas definidas en este componente deben ser orientadas por el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda. Lo que plantea esta área de intervención implica realizar cambios profundos en la gestión presupuestaria, de la deuda pública del país, y de financiamiento privado. Como es un área de gran transversalidad, será conveniente contar con el liderazgo y coordinación estratégica de la Vicepresidencia Económica de la República.

Área de Intervención 5: Un plan de mejora de la eficiencia y la eficacia del financiamiento público

Objetivo

Mayor impacto ODS y sostenibilidad del gasto público

Resultados de Financiamiento 2030	Reducción del gasto global empleo publico	A ser determinado
	Reducción gastos sin impacto ODS	A ser determinado
	Reducción costos unitarios inversión pública	A ser determinado
	Reducción costos unitarios compras estatales	A ser determinado
	Efecto Total Esperado	A ser determinado

Racional de la Acción Propuesta: Existe un margen significativo para mejorar la calidad del gasto público en Costa Rica y hasta ahora el gobierno había implementado muy pocas de las reformas sugeridas en los varios diagnósticos disponibles. Algunas de las áreas de acción necesarias, demandan reformas estructurales en los procesos de gestión, que, por sus posibles costos políticos, deben ser consideradas con un enfoque de mediano y largo plazo, por ejemplo, la gestión del empleo y los salarios públicos, las reformas a los procesos presupuestarios y la resolución de las rigideces en el proceso de asignación de los recursos generadas por reformas constitucionales y legales. Otras fuentes de ineficiencias del gasto público requieren la mejora de la calidad de los procesos de mejora existentes pero que estaban siendo implementados con escaso éxito, como, por ejemplo, la mejora de la gestión del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) o del Sistema de Compras Públicas (SICOP) y los procesos para dar transparencia y mejora de gestión a las empresas públicas.

Opciones de Política: Esta administración ha tomado acciones decididas para iniciar la reforma del empleo público, una de las principales variables que generaron el crecimiento insostenible del gasto público. La nueva ley de empleo público aprobada en 2022 y la Unidad de Empleo Público creada en MIDEPLAN serán piezas clave de esta reforma. Además de contener el crecimiento de la masa salarial, deberá gradualmente reemplazar los incentivos perversos del sistema actual (antigüedad, contratos indefinidos) por otros relacionados con la gestión por resultados.

La mejora de la eficiencia del gasto público requiere reformas estructurales adicionales en varias áreas que esta administración tiene planeado realizar: (i) racionalizar el número de instituciones desconcentradas aplicando los mismos procedimientos de asignación y control de la gestión presupuestaria que los del gobierno central (ii) mejorar las desconexiones entre los procesos de planificación y de presupuestación, (iii) profundizar las mejoras para aumentar la eficiencia del gasto social para ODS clave como protección social, educación y salud e introducir el enfoque por resultados en su gestión. También se piensa poner el foco en la mejora de dos procesos específicos que tienen efectos de gran impacto: la gestión de la inversión pública y de las compras estatales

Una posibilidad para acelerar varios de esos procesos será la incorporación gradual de una orientación por ODS en el proceso presupuestario nacional. Los ODS proporcionan transparencia y estabilidad para la gestión presupuestaria de las metas prioritarias y facilitan la introducción de la presupuestación y gestión por resultados. Estos cambios se suelen introducir realizando pruebas piloto en algunos sectores-clave (educación, salud, protección social) para luego extenderlos a los demás. Su uso también es de mucha utilidad para monitorizar y reportar sobre el uso e impacto de políticas transversales (género, climático, verde). Su implementación requiere sistemas informáticos apropiados de gestión de finanzas públicas para permitir la presupuestación por programas y garantizar mejores vínculos con resultados.

Se pone el énfasis en que las reformas estructurales de mejora de eficiencia y eficacia del gasto público sean consolidadas como programas financiados mediante préstamos para apoyo de políticas con organismos internacionales con experiencia en estos temas (BID, BM o FMI). Esto es muy importante para asegurar la continuidad y calidad de la asistencia técnica necesaria y para asegurar la ejecución a lo largo de más de una administración. La aprobación de estos préstamos permitirá además el escrutinio parlamentario y la obligatoriedad de reportar por sus resultados. Las principales líneas de acción (detalladas en el Anexo 2) se pueden resumir como:

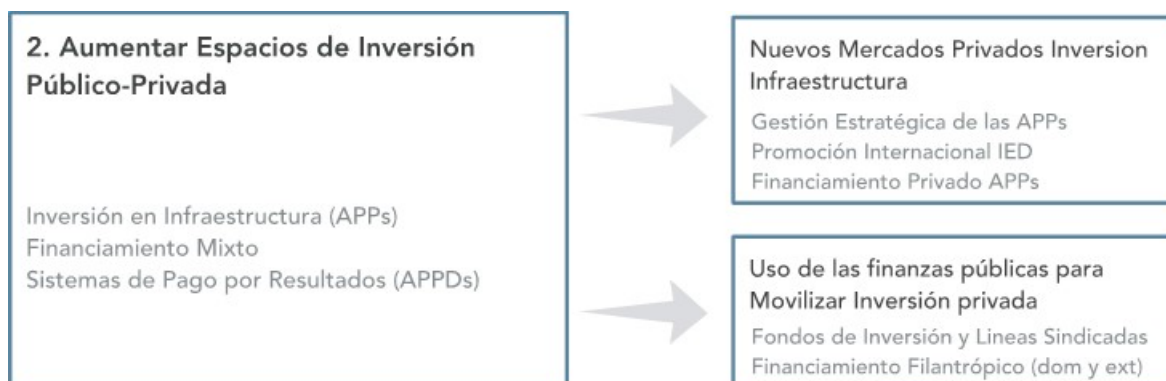
- **Gestión del Empleo Público.** Introducción de un sistema único y unificado de salarios para toda la administración pública mejorando los controles y eliminando las inconsistencias actuales, planificación del empleo público de acuerdo con las demandas de los programas de desarrollo y a la oferta sub-utilizada del sistema actual. Un régimen flexible de gestión de la movilidad del empleo

público, de desarrollo de la carrera profesional y de capacitación de habilidades y procesos más eficientes y planificados de reclutamiento. Eliminación de la inamovilidad de los funcionarios públicos estableciendo procedimientos transparentes de despido y de protección a los trabajadores.

- **Presupuestación por ODS.** Acelerar la integración de los ODS en el proceso presupuestario nacional introduciendo una perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto, pruebas piloto en algunos sectores (educación, salud, protección social) o áreas temáticas transversales (género, ambiente) Mejorar la eficiencia de la asignación presupuestaria mediante la aplicación de la priorización presupuestaria utilizando el marco y los aceleradores de los ODS, las reglas macro fiscales alineadas con los ODS específicas del sector para las áreas esenciales (educación, salud, protección social), espacio fiscal informado sobre los ODS y análisis de brechas fiscales y gestión de riesgos para parámetros macro fiscales.
- **Recortes de Gasto Orientados por ODS.** Nuevos sistemas para medir y dar a conocer los resultados de los programas o usos de los recursos públicos específicos mostrando su alineación con las prioridades nacionales de desarrollo y los ODS. Desarrollar las capacidades institucionales para realizar evaluaciones periódicas del impacto y la eficiencia de los ODS de los programas presupuestarios actuales e informar las asignaciones presupuestarias futuras. Aplicar una orientación ODS para reducir las ineficiencias del gasto público. Esto incluye la revisión y eliminación de los gastos presupuestarios y parafiscales del Área de Intervención 1
- **Sistemas de Apoyo a la Gestión de las Finanzas Públicas** Completar la actualización de los sistemas y herramientas de gestión de las finanzas públicas incluyendo software y sistemas informáticos de gestión para consolidar el uso de la presupuestación basada en programas y rendimiento
- **Gestión estratégica de los fondos de inversión pública.** Mejorar la capacidad de gestión de la inversión pública para hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles. (ver Área de Intervención 7). Formular un Plan de Desarrollo de las Infraestructuras (PDI) de largo plazo, que esté debidamente priorizado y costado y que analice claramente los requerimientos de inversión pública, privada o mixta. Incorporar elementos de resiliencia climática en la selección de proyectos para evitar pérdidas e incorporar el costo social del carbono en los proyectos de infraestructura. Cuantificar el espacio fiscal necesario para la inversión pública (donde no es posible el financiamiento privado), y definir las metas y proyectos que requerirán el uso de APPs o de inversión privada.
- **Compras Estatales.** Profundizar las reformas del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) para reducir los costos de transacción y mejorar su capacidad. Integrar el registro informático de Proveedores y Subcontratistas con el SICOP y facilitar la transparencia y la tarea de los entes de control (la CGR y la Oficina del Fiscal General de la República). Aumentar el valor total de los contratos adjudicados por métodos competitivos para que represente más del 80% del valor total. Simplificar las condiciones y procedimientos de la Ley de Contrataciones Públicas para dar mayor acceso a las MYPYMES de todo el país facilitando el acceso informático al sistema.

Liderazgo y Apoyos: Las políticas definidas en este componente deben ser orientadas por el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN. Lo que plantea esta área de intervención implica realizar cambios profundos en la gestión presupuestaria, y del financiamiento público. Por lo tanto, debe formar parte del proceso de mejora de mediano plazo de la gestión de las finanzas públicas

Pilar 2. Ampliar el Espacio de Colaboración Público-privado



Algunas de las intervenciones más ambiciosas que propone esta estrategia están relacionadas con las reformas que podrían darse en el espacio público-privado. Se pueden abrir importantes oportunidades de inversión y financiación privada retirando la intervención del sector público en las áreas que estas necesidades podrían ser atendidas por el sector privado. Esto obligará a repensar si es necesario que el estado sea el implementador de ciertos bienes y servicios que seguramente debe financiar, pero que no siempre es capaz de entregar con la eficiencia necesaria.

Se propone explorar las posibilidades para desarrollar el mercado privado de inversiones en infraestructura y el sistema privado de financiamiento de estas inversiones El estado costarricense tiene que acudir a la inversión privada para poder resolver la brecha de desarrollo de las infraestructuras. Se propone diseñar e implementar un marco integral de gestión de las APP y concesiones para proporcionar un uso estratégico, equilibrado de riesgos y transparente de estas alianzas. Un elemento clave para esto es acelerar el proceso de mejora de la Gestión de la Inversión Pública y una planificación del desarrollo de infraestructuras que contemple las oportunidades de inversión privada. Para ampliar este espacio será necesario desarrollar algunas capacidades clave del gobierno, los ministerios competentes y las empresas estatales.

El desarrollo de las inversiones privadas en infraestructura permitirá realizar reformas estructurales del sistema financiero. El volumen de la brecha de inversiones que será necesario cubrir (del orden del 21% del PIB) permitirá generar un nuevo “mercado” de inversiones privadas. Esto permitirá proyectar medidas para aumentar la profundidad de los mercados financieros y la capacidad de los sistemas de financiamiento. En este sentido, es posible realizar cambios para que los fondos de pensiones puedan tener un rol protagónico en este tipo de financiamientos introduciendo instrumentos apropiados para poder cubrir estas necesidades.

Una innovación adicional propuesta por esta estrategia de financiación es el desarrollo de una política de financiación mixta. El país debe explorar las posibilidades de aprovechar inversiones privadas adicionales utilizando los recursos disponibles de finanzas públicas y cooperación internacional. Para ello, se deben analizar y abordar las limitaciones legales o regulatorias para introducir mecanismos de financiamiento mixto. Este tipo de instrumentos puede usarse para reducir el riesgo de los inversores institucionales y alentar su participación en áreas de prioridad del gobierno. Esto requiere una homologación de los conocimientos de los equipos de toma de decisiones del gobierno sobre las posibilidades y limitaciones del financiamiento mixto.

La estrategia de financiamiento también propone explorar el potencial de la filantropía para financiar las metas relacionadas con el desarrollo humano. La filantropía internacional y nacional es una fuente potencial de financiación poco explotada que vale la pena explorar más a fondo. La estrategia propone desarrollar un marco de políticas para ampliar los enfoques de Financiamiento y Ayuda Basados en Resultados y aplicar Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo (APPD) entre el gobierno y las OSC. Estas políticas pueden ser vistas como innovaciones en Costa Rica. Sin embargo, en la mayoría de los casos, hay experiencias piloto exitosas en toda la región que podrían tomarse como modelos para escalar a políticas más ambiciosas. El liderazgo de las instituciones gubernamentales es la variable crítica para el desarrollo de estas intervenciones.

Área de Intervención 6: Una política integrada de financiamiento de las infraestructuras con inversión privada

Objetivo	Movilizar los recursos necesarios para cubrir el déficit de infraestructuras	
Resultados de Financiamiento 2030	Numero de nuevas APPs/concesiones	A ser determinado
	Volumen colocado fondos de infraestructuras.	A ser determinado
	Inversión financiada con fondos pensiones	A ser determinado
	Efecto Total Esperado	movilizar USD13,212 millones

Racional de la Acción Propuesta: El mejoramiento de la infraestructura pública en Costa Rica es una prioridad esencial. En este rubro, el país tuvo rezagos históricos tanto en asignación presupuestaria que oscilaba alrededor de 1% del PIB lo que era ya la mitad de lo que invertían

países en similares condiciones de desarrollo. También había rezagos en ejecución: la subejecución presupuestaria estaba entre el 14 % y el 32%. Las estimaciones de antes de la crisis del COVID postulaban que en algunos sectores este rezago era de casi 20 años⁷. Estimaciones actuales del MOPT calculan que el volumen de financiamiento necesario para cubrir los 76 proyectos de infraestructura considerados como estratégicos es de USD13,212.3 millones, lo que representa 20.55% del PIB aproximadamente⁸.

Además del rezago en inversiones, el país ha experimentado recientemente un deterioro acelerado de su sistema de infraestructuras debido a su vulnerabilidad a los efectos del cambio climático. Los daños por desastres naturales han sido muy visibles en los últimos años y en promedio han representado entre 0,5% y 0,7% del PIB anual, pero podrían aumentar a mediano plazo. El FMI estimó que, aunque produciría un aumento a largo plazo en el nivel del PIB del orden del 3%, el costo directo de realizar la inversión en infraestructura resiliente estará en el orden del 1.6% del PIB, generando un costo fiscal adicional del 0.4% del PIB⁹.

No hay duda de que el financiamiento privado será necesario para poder cubrir las necesidades de infraestructura que requerirá Costa Rica en el corto y mediano plazo. Las APPs, las concesiones públicas y otros mecanismos privados de financiamiento serán necesarios para cubrir esa brecha. Hasta ahora el estado había sido la principal fuente para el financiamiento de infraestructuras y el endeudamiento público fue el instrumento más utilizado. Antes de la crisis, la mayoría de los créditos soberanos con organismos multilaterales financiaban proyectos de infraestructura que anualmente oscilaban en los USD 3,880 millones¹⁰. Con las restricciones actuales, la capacidad de endeudamiento del gobierno será muy limitada y según proyecciones del FMI, las limitaciones al gasto público de inversión seguirán vigentes hasta el 2035¹¹.

En Costa Rica existe una tradición de contratar obras públicas con empresas privadas nacionales o extranjeras. Se ha experimentado con varios formatos de asociación con el sector privado, como, por ejemplo: la concesión de obras públicas con servicios públicos (LGCOP), la concesión de gestión de servicios públicos y gestión interesada (LCA), los contratos de construir-operar-transferir (BOT) y construir-operar-ser propietario (BOO) y arrendamientos a través de la figura del fideicomiso como vehículo de propósito especial. Sin embargo, no siempre se tuvo mucha claridad sobre el modelo utilizado para cada caso y en casi todos los casos el estado asumía todo el riesgo, por lo que se registraron problemas, a veces de alto impacto. Esto generó un nivel de resistencia sobre el uso de este tipo de contrataciones que no se condice con lo que ocurre en la mayoría de los países de la región que han podido diseñar sistemas robustos para gestionar un régimen de Asociaciones Público-Privadas (APPs).

Opciones de Política: Se propone una nueva política para explorar nuevos usos de las finanzas públicas para movilizar la inversión privada en infraestructuras. Las Alianzas Público-privadas (APPs) deberían ser un instrumento crítico para la futura provisión de infraestructura pública y otros servicios como la generación eléctrica. La experiencia nacional e internacional indica que su desempeño no está garantizado y que su gestión ha generado problemas. Esto ha sucedido por igual en las economías avanzadas y países emergentes. La buena gestión de estos instrumentos demanda el fortalecimiento de capacidades específicas del gobierno para poder administrar las diferentes modalidades posibles, proporcionando mayores certezas.

⁷ Naciones Unidas (2019) Evaluación de las Finanzas para el Desarrollo en Costa Rica

⁸ MOPT (2022) Informe de Seguimiento del Plan de Gestión de Financiamiento del Sector Transporte e Infraestructura Período 2019-2021

⁹ FMI Country Report No 22,345 November 2022.

¹⁰ Naciones Unidas (2019) Evaluación de las Finanzas para el Desarrollo en Costa Rica

¹¹ FMI Country Report No 22,345 November 2022. En ese informe se pronostica que la deuda volvería a ser menor a 50% del PIB recién para 2035. La regla fiscal se aplica cuando ese cociente supera el 50%

El estado deberá consolidar el aprendizaje ya realizado y profundizar en los avances en el marco normativo y de gestión de las APPs. En este sentido, el país no necesita repetir el camino ya recorrido por otros países de la región (como Chile, Colombia, Perú, Uruguay) que tienen más de 25 años de implementar este tipo de políticas que, en algunos casos ya van por su quinta generación. Además de la ayuda de la cooperación internacional tradicional, los recursos de la cooperación sur-sur y triangular (Área de Intervención 4) podrían ser de gran utilidad para avanzar con seguridad y rapidez en este campo.

Las principales áreas de mejora identificadas incluyen: el apoyo a la toma de decisiones de alto nivel, la planificación estratégica de las APPs, el fortalecimiento de la capacidad centralizada de gestión de las APPs especialmente de la gestión de riesgos, el fortalecimiento de la capacidad de las unidades de APP en ministerios y empresas públicas, la mejora de la fiscalización, y el diseño de soluciones institucionales (como la introducción de una agencia independiente de arbitraje). La promoción de la inversión extranjera para las APPs es otra área de acción de alta prioridad.

El estado debe también crear las condiciones para favorecer la participación de las empresas nacionales en las APPs, asegurando su acceso al crédito de largo plazo en condiciones competitivas. Para esto puede ser necesario apoyar la creación de fondos de inversión (con financiamiento mixto), la capitalización de bancos y otras soluciones como las que se describen en el Área de intervención 10. Una gestión realizada con una visión integrada de financiamiento permitiría generar el máximo impacto posible con las capacidades y los recursos disponibles. La solución propuesta plantea integrar varios flujos de financiamiento, públicos y privados. La intervención del estado debería programar, con una visión integrada la gestión de estas fuentes

- **Gestión estratégica de los fondos de inversión pública.** Mejorar la gestión de la inversión pública para hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles. Formular un Plan de Desarrollo de las Infraestructuras (PDI) de largo plazo, que esté debidamente priorizado y costado y que analice claramente los requerimientos de inversión pública, privada o mixta. De ese modo se podrá cuantificar el espacio fiscal necesario para la inversión pública (donde no es posible el financiamiento privado), y priorizar ese uso y definir las metas y proyectos que requerirán el uso de APPs o de inversión privada. (esto forma parte de la agenda de mejoras propuesta en el AI 5).
- **Gestión de las APPs.** Mejorar la calidad de la gestión de las APP actualizando el marco regulatorio y normativo, y realizando inversiones para el fortalecimiento de varias capacidades centrales y descentralizadas. Se pone énfasis en la capacidad para gestionar los riesgos y los pasivos contingentes de las APPs en forma centralizada por parte del MdH. También se deben generar mecanismos de fortalecimiento y control de riesgos de las concesiones otorgadas por las empresas públicas. El fortalecimiento de la gestión de las APPs debe generar la capacidad de procesar en tiempo y forma. la cantidad de APPs que demandan las metas del PDI
- **La promoción internacional de la Inversión Extranjera Directa (IED).** Integrar la promoción internacional de las APPs con los esfuerzos para promover la IED en el exterior. 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 PDI complementan y potencian las posibilidades de atraer IED en otras áreas. Esta coordinación probablemente introduzca cambios en el enfoque de promoción que actualmente realizan PROCOMER y COMEX, y la selección de los países-objetivo para incluir a aquellos con empresas líderes en las áreas de APP deseadas.
- **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. Las reformas en el sistema de financiamiento privado (Áreas de Intervención 9 y 10) deben incentivar el uso de los fondos de pensiones, y el establecimiento de fondos privados de inversión y otros mecanismos de intermediación para que las empresas puedan acceder a opciones competitivas de crédito.
- **Cooperación Internacional.** Los procesos de mejora de la calidad de la gestión de estos flujos suelen demandar recursos de AOD para el fortalecimiento institucional y técnico. Bien utilizados, los recursos de cooperación Sur-Sur y triangular pueden ser de gran impacto y bajo costo para acelerar estos procesos. El uso del espacio fiscal disponible para préstamos de bancos multilaterales deberá priorizar su disponibilidad para satisfacer esta demanda. La AOD podría ser un factor catalítico muy

importante para la inversión privada usando las modalidades de financiamiento mixto (Área de Intervención 6) en fondos de inversión y otros instrumentos. El país puede además explorar un mayor acceso a financiamiento concesional de AOD para financiar inversiones relacionadas con adaptación a los efectos del cambio climático, para la conservación de la biodiversidad terrestre y marítima.

Liderazgo y Apoyos: Dado el nivel de prioridad y de transversalidad de estas políticas, su desarrollo inicial deberá ser liderado por la Presidencia o la Vicepresidencia Económica de la República. Es muy probable que sea necesario el diseño de soluciones institucionales (como la introducción de una agencia de promoción de APPs) que luego podría tomar esa iniciativa. Las políticas definidas en este componente deben ser orientadas esencialmente por MIDEPLAN, el Ministerio de Obra Pública y Transporte (MOPT) y el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). El Ministerio de Hacienda es fundamental, especialmente para centralizar la gestión de riesgos y en el manejo de la deuda pública. La gestión de esta Área de Intervención tiene puntos de contacto directo con lo que se prevé en las Áreas 7, 9 y 10 (financiamiento mixto, canalizar recursos de inversores institucionales y desarrollo del sector financiero privado),

Área de Intervención 7: Un Plan Para introducir el uso del Financiamiento Mixto

Objetivo	Multiplicar uso de recursos disponibles para financiar prioridades nacionales	
Resultados de Financiamiento 2030	Inversión movilizada en bonos privados.	A ser determinado
	Inversión movilizada en fondos mixtos	A ser determinado
	Líneas movilizadas de préstamos sindicadas	A ser determinado
	Inversión privada en vivienda social	A ser determinado
Inversión pública USD600m Capital movilizado USD3,000 millones		

Racional de la Acción Propuesta: La financiación mixta es un enfoque de estructuración de capital que combina el uso catalítico y estratégico de la financiación pública o de desarrollo (concesional o no concesional) para atraer financiación privada, aumentando así el capital total disponible para el desarrollo sostenible. En estos sistemas, la financiación para el desarrollo ya sea pública (nacional o de cooperación internacional) o privada (nacional o internacional), se utiliza para movilizar otros fondos comerciales del país. El financiamiento mixto se puede realizar a través de diferentes instrumentos (avales, préstamos sindicados, fondos de inversión); la mayoría de ellos tienen aplicaciones inmediatas en Costa Rica (ver Anexo 1).

Las inversiones de financiamiento mixto podrían ser una forma para desbloquear el uso de los activos bajo gestión de los fondos de pensiones y empresas aseguradoras hacia proyectos de desarrollo del país. La escala de financiamiento que pueden proveer estos fondos es necesaria para áreas de alta prioridad donde la demanda estimada de inversión supera largamente la capacidad de oferta del Sistema Bancario Nacional, como por ejemplo la infraestructura, la descarbonización, la vivienda social y la adaptación al cambio climático. Los inversores institucionales tienen obligaciones fiduciarias que les exigen controlar los niveles de riesgos de sus inversiones y reglamentaciones estrictas de los instrumentos que pueden usar (ver Área de Intervención 9). Este tipo de financiamiento puede crear las condiciones necesarias para cumplir con estas restricciones

La complicada posición fiscal Costa Rica en la que se encuentra hace recomendable la exploración de las posibilidades de la financiación mixta. Varios de los socios de desarrollo que operan en el país tienen amplia experiencia y conocimiento en el diseño de este tipo de instrumentos de financiamiento. En la mayoría de los casos, estas instituciones cuentan con mecanismos y procedimientos para proporcionar co-financiamiento o garantías para reducir el riesgo en las estructuras de financiamiento mixto. Este tipo de estructuraciones no son una panacea y no sirven para cubrir todas las situaciones posibles, pero han podido usarse con éxito en varios sectores-que son de importancia clave en CR como energía, servicios financieros, agricultura, salud, educación, infraestructura, vivienda y otros (ver Anexo 1)

Opciones de Política: Esta propuesta que propone esta estrategia de financiación es una innovación importante para CR. Esta modalidad de financiamiento puede tener un alto impacto inmediato para financiar las principales áreas de inversión ambiental, como las que se definen en el Plan Nacional

de Descarbonización o en la Estrategia de Adaptación. Para bajar el riesgo de este tipo de inversiones se podrían movilizar recursos de cooperación internacionales a los que el país tiene acceso y no está utilizando. Las metas claras del país y su liderazgo internacional en este tema, sumado al uso del financiamiento mixto permitirían aspirar a atraer también más financiamiento e inversión privada de impacto de fuera del país, incluso de fundaciones (cuando invierten sus fondos patrimoniales). Esto abre nuevas oportunidades para atraer un tipo diferente de inversión extranjera que estará alineada con los ODS y las principales metas del país.

Un vehículo que puede estudiarse en forma inmediata es la estructuración de fondos privados de inversión con enfoque de financiamiento mixto. 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). Los ejemplos que se aportan en el Anexo 1 muestran el tipo de ingeniería financiera innovadora que puede diseñarse con la participación de estos inversores. Los ejemplos exitosos en estructuraciones de este tipo abundan en la región.

La inversión de recursos públicos en fondos privados de inversión (generalmente a través de avales o garantías) es una modalidad que aumenta el volumen financiado sin generar deuda pública ni pasivos contingentes que deban generar una preocupación futura. Las inversiones en este tipo de fondos no necesariamente constituyen un gasto. El uso de recursos públicos en este tipo de instrumentos es un negocio, donde el estado decide tomar un riesgo controlado, y donde los fondos invertidos no son a pérdida. Estos fondos tienen objetivo de lucro y todos los socios (públicos o privados) tienen expectativas legítimas de obtener un retorno adecuado a los riesgos asumidos.

Se ha ya avanzado en la realización de estudios de prefactibilidad para un fondo de impacto para financiar inversiones verdes con este tipo de estructuraciones. Si bien el marco legal y regulatorio no es el más favorable, este tipo de instrumentos son viables. Se ha identificado una demanda de inversiones en el orden de los USD 300 millones que un fondo de este tipo podría atender en el corto plazo. Esto solamente para atender las necesidades de mitigación en algunos NAMAs como café, piña, musáceas, arroz y ganadería. Hay otras áreas detectadas como las inversiones de adaptación de agricultura, para la forestación comercial o la electrificación del transporte público donde las inversiones financiables en el corto plazo tienen una escala diez veces mayor.

El uso de actividades parafiscales limita el desarrollo del financiamiento mixto. El uso de fondos públicos para subsidiar préstamos (o cobrar precios inferiores a los comerciales por bienes y servicios) genera distorsiones de mercado. Estas distorsiones afectan negativamente los retornos que deben conseguir los inversionistas comerciales en los mecanismos de financiamiento mixto. Existe una oportunidad de comenzar a dismantelar gradualmente los gastos parafiscales para introducir el financiamiento mixto. Para eso, se debe abandonar el enfoque actual que usa los fondos públicos para subsidiar tasas de interés de fondos o líneas de crédito (o el valor comercial de los bienes como por ejemplo en la vivienda social). El enfoque alternativo es de usar los mismos fondos para subsidiar el riesgo de dar acceso al crédito a los beneficiarios finales y de ese modo, permitir que inversionistas privados inviertan para dar volumen a estos instrumentos. Las principales líneas de acción (detalladas en el Anexo 2) se pueden resumir como:

- **Marco Legal y regulatorio.** Deben analizarse y abordarse las limitaciones legales o reglamentarias para la introducción de mecanismos de financiamiento mixto. Explorar limitaciones específicas para introducir instrumentos de financiación mixtos (fondos, préstamos sindicados, etc.). Por ejemplo, el uso de garantías gubernamentales o la inversión en instrumentos privados con fines de lucro (fondos de capital privado). La legislación sobre la participación del sector público en instrumentos de financiamiento mixto debe revisarse para alinearla con las buenas prácticas internacionales.
- **Participación de los socios para el desarrollo.** Reunir el apoyo de las principales entidades especializadas en financiación mixta (BID INVEST, CAF, UE, IFC, PROPARCO), para desarrollar las políticas gubernamentales y para coinvertir en proyectos prototipo de nuevos mecanismos de financiación combinada. Identificar instrumentos disponibles para movilizar fondos adicionales de cooperación que pueden usarse solamente para Blended Finance como por ejemplo los del Green Climate Fund y el Adaptation Fund.

- **Atraer inversores de impacto privados.** Identificar áreas en las que la financiación mixta podría impulsar inversiones privadas para los ODS y promover el interés de inversores de impacto externos. Desarrollar un sistema de políticas y de incentivos que favorezca la llegada de la inversión de impacto (Área de Intervención 8) para financiar los ODS y prioridades del país. (Área 12)
- **Inversores Institucionales.** Implementar las reformas estructurales planteadas en el Área de Intervención 9 que permitan desbloquear la inversión de los fondos de pensiones en instrumentos de inversión mixta. Esto incluye la introducción de sistemas multimodales (multi fondos), la aprobación de nuevos instrumentos y la revisión de los límites invertibles para algunos de los instrumentos existentes.

Liderazgo y Apoyos: Dado el nivel de transversalidad de estas políticas, su desarrollo inicial debería ser liderado desde la Presidencia o la Vicepresidencia Económica de la República. Es muy probable que sea necesario el diseño de un grupo de trabajo multidisciplinario para canalizar esa iniciativa. Las políticas definidas en este componente deben contar con participación de MIDEPLAN y de varios ministerios de referencia para las inversiones a financiar (MOPT, MINAE, MGAP). El Ministerio de Hacienda es fundamental, especialmente para aportar garantías, capital semilla o deuda pública. Al igual que en el Área de Intervención 9 una parte de las políticas definidas en este componente deben ser implementadas, en colaboración con el CONASSIF.

Área de Intervención 8: Una política para gestionar alianzas público-privadas de interés social y movilizar inversiones de impacto

Objetivo

Multiplicar impacto y volumen de inversión en sectores sociales

A ser determinados

Resultados de Financiamiento 2030

Racional de la Acción Propuesta: Una debilidad importante del estado costarricense radica en sus limitaciones para la subcontratación de los servicios financiados con fondos públicos a entidades privadas con o sin fines de lucro. También faltan protocolos que regulen y estimulen la co-inversión público-privada en proyectos de desarrollo económico, social o ambiental. Esto ha sido abundantemente diagnosticado y las soluciones están sobre la mesa desde hace mucho tiempo, pero hasta ahora no existió voluntad política para remover los obstáculos administrativos que le impiden al estado la búsqueda de eficiencias por esta vía.

En Costa Rica no ha sido utilizados los espacios para desarrollar alianzas publico privadas para el desarrollo (APPDs) que se realizan compartiendo inversiones entre el estado y organizaciones de la sociedad civil. Esto requiere un cambio en los modelos de gestión, pues el estado tiene que ser capaz de promover y generar oportunidades de compromiso compartido, objetivos comunes que generan valor y una mejora de la calidad de vida en las áreas de mayor prioridad. Su realización demanda definir responsabilidades, riesgos e inversiones compartidas, creando sinergias entre las partes y optimizando la asignación de recursos. Estos cambios permitirían que el estado sea capaz de incentivar la participación de inversores de impacto privados (domésticos y externos) y de cooperación internacional que podrían tener interés en invertir en proyectos de este tipo.

Esta modalidad de trabajo requiere algo más que cambios en el marco legal y regulatorio, puesto que plantea un modelo de gestión bastante diferente al actual. El cambio más importante afecta a la premisa básica con el que se administra el estado actualmente: como todas las inversiones las debe financiar el sector público, entonces, lo que se puede realizar depende del presupuesto disponible. Este nuevo tipo de visión plantea la necesidad de querer buscar soluciones alternativas, donde los recursos del estado pueden incentivar co-inversiones privadas que al final terminan multiplicando el impacto del financiamiento disponible. Estas modalidades no resuelven todas las situaciones posibles y deben utilizarse como formas complementarias que permitan ambicionar a hacer más con los recursos disponibles.

Pero este cambio de mentalidad debe venir orientado desde las políticas públicas y ser liderado desde el tope de la conducción política. Será necesario reforzar las capacidades con capacitación práctica a los mandos que deben liderar la implementación de este tipo de proyectos. Es muy importante también fortalecer las capacidades de otras dependencias 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. Esto cubre especialmente a las funciones de contraloría y supervisión de la gestión pública y a los incentivos que debe dar el MdH.

Opciones de Política: Se propone una nueva política para explorar nuevos usos de las finanzas públicas para movilizar recursos adicionales en inversiones de alto impacto económico, social o ambiental. La estrategia de financiamiento propone explorar el potencial de movilizar recursos de la filantropía privada nacional e internacional y de nuevas fuentes de AOD para co-financiar la inversión pública para conseguir metas prioritarias de desarrollo humano o ambientales del país. Las acciones propuestas tienen como objetivo desarrollar el mercado de inversiones privadas de impacto y atraer nuevos inversores extranjeros (públicos o privados)¹². Las dos áreas de acción propuestas abrirán oportunidades para acelerar la llegada de inversores de impacto (con y sin fines de lucro) en áreas temáticas de los ODS donde el gasto público es catalítico.

La inversión de impacto en la frontera de lo público y lo privado, es de uso habitual de los principales donantes de AOD de CR y es el resultado de una evolución de los sistemas de financiamiento por resultados (*Results Based Financing* o *RBF*) introducido en los años 90 por los principales donantes. La filantropía internacional también ha adoptado este enfoque generando un interés creciente hacia este tipo de inversiones. En las inversiones de “filantropía de riesgo” (venture philanthropy) las fundaciones invierten sus recursos en proyectos que generan un impacto social o ambiental medible y un retorno económico moderado. Estas prácticas casi no se usan en CR y pueden ser vistas como innovaciones en el país. Sin embargo, hay experiencias exitosas en toda la región que también podrían desarrollarse en CR con políticas más ambiciosas. El liderazgo de las instituciones gubernamentales es la variable crítica para el desarrollo de estas intervenciones.

Los dos tipos principales de intervenciones propuestas en este ámbito introducirán innovaciones significativas en el uso de los fondos públicos. Su desarrollo completo llevará tiempo, ya que estos procesos generalmente requieren pruebas con proyectos piloto y evaluación de impacto antes de su plena ampliación. Sin embargo, estas intervenciones abrirán nuevas oportunidades para atraer recursos adicionales, principalmente de AOD e inversores de impacto (con o sin fines de lucro) extranjeros, que de otro modo no podrían suceder. Las principales líneas de acción (detalladas en el Anexo 2) se pueden resumir como:

- **Política Pública.** Desarrollo e implementación de una política y un marco institucional adecuado para la gestión de los nuevos espacios de actividad público-privada que se podrían generar con la introducción de los sistemas de pago por resultados en las sub-contrataciones al sector privado (con y sin fines de lucro) de bienes y servicios públicos. Programar una priorización estratégica del uso del gasto público corriente para los sistemas de pago por resultados y de la inversión pública (incluso usando el financiamiento mixto) para los casos de APPDs.
- **Marco Normativo.** Desarrollo de una legislación integral alineada con las buenas prácticas internacionales para la implementación de: (i) sistemas de pago por resultados de parte del estado para servicios prestados por proveedores privados y (ii) proyectos de APPDs con co-inversión público-privada. Prever incentivos para atraer a inversores de impacto internacionales y sistemas que ofrezcan garantías a esos inversores frente a malas prácticas (públicas y privadas).
- **Capacidad Institucional.** Creación y fortalecimiento de una unidad conductora de estas políticas que planifique su aplicación evalúe y desarrolle las metodologías de aplicación. Desarrollar las capacidades de control y supervisión de la Contraloría General de la República y de otras entidades

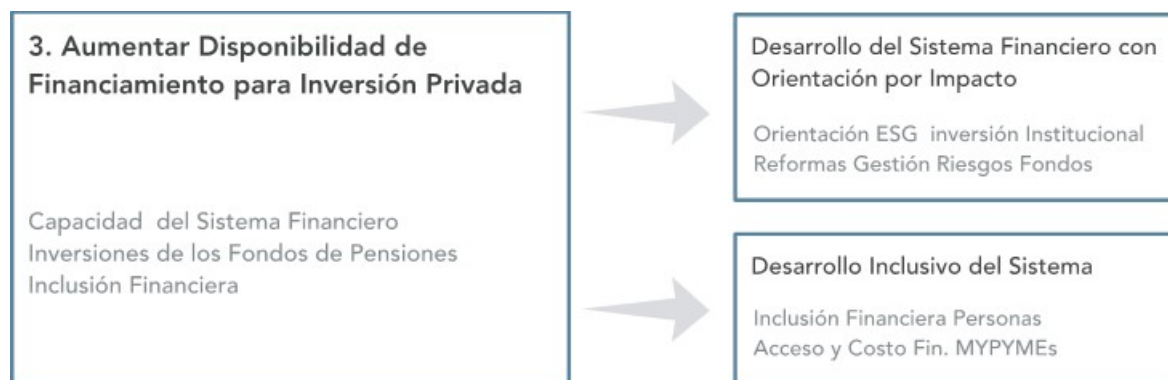
¹² Los inversores de impacto intentan aplicar una nueva lógica de acción público/privada para resolver situaciones que se repiten por igual en las economías avanzadas o en vías de desarrollo. Ver Anexo 1 por más información sobre este mercado.

de contralor fiscalización de la hacienda pública. y de otras áreas de las políticas (reducción de riesgos, incentivos) que debe llevar a cabo el MdH y otras entidades públicas.

- **Cooperación Internacional.** Asegurar recursos de cooperación internacional para el fortalecimiento de las capacidades del gobierno para operar este nuevo régimen. Liderar la búsqueda de nuevas inversiones de AOD en proyectos de RBF o de inversión de impacto en APPD Coordinar estos objetivos con los de gestión de AOD que también realiza el organismo Consegur el apoyo de los socios de la cooperación internacional para aumentar la cooperación introduciendo sistemas de AOD basados en el rendimiento (pago contra reembolso, préstamos basados en el rendimiento)
- **Inversión de Impacto.** Mapear las oportunidades de implementación de APPDs que podrían atraer inversión de impacto privada (nacional o extranjera). Desarrollar una agenda para la comunicación y promoción de la inversión nacional e internacional para estas oportunidades. Explorar formas de extender el uso de Bonos de Impacto Social (o Bonos de Impacto en el Desarrollo usando AOD). Desarrollar y probar mecanismos financieros innovadores para recaudar fondos con la diáspora (como los bonos de la diáspora de los ODS) para las áreas de inversión de los ODS. Desarrollo de la capacidad de las instituciones gubernamentales para utilizar mecanismos financieros innovadores

Liderazgo y Apoyos: Las políticas definidas en este componente podrían ser implementadas, en su gran mayoría en el ámbito de MIDEPLAN. Es la institución idónea para liderar las acciones de mapeo y planificación, evaluación de resultados y también para gestionar las acciones que implican cambios en el uso actual de la cooperación internacional y la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento de este tipo. El rol del MdH es necesario para coordinar áreas de las políticas (reducción de riesgos, incentivos en el uso del gasto e inversión pública). La promoción internacional de la inversión de impacto demandará también la coordinación con instituciones como CINDE y COMEX. La participación de las entidades de control y fiscalización (Contraloría, Contaduría) durante la etapa de diseño de esta política es esencial ya que estas intuiciones tendrán un rol fundamental durante su implementación

Pilar 3. Consolidar una Expansión Inclusiva y Sostenible del Sector Privado



Muchas de las acciones requeridas por el lado privado exigirán cambios en las políticas implementadas hasta ahora, algunos de ellos radicales. El gobierno tiene planes ambiciosos que permitirían expandir los espacios para el sector privado durante los próximos años. Esto ofrecerá grandes oportunidades para atraer IED, desarrollar PYMES y aumentar la inversión privada nacional. Sin embargo, la mayoría de estas políticas requerirán cambios significativos y, a veces, una desviación radical de las políticas e incentivos ya utilizados que no lograron los resultados deseados. También es necesario garantizar resultados a corto plazo de una amplia variedad de reformas que son condiciones necesarias para que estos desarrollos se produzcan.

Un objetivo prioritario de esta estrategia de financiación es garantizar la mejora sistemática de las condiciones de financiación del sector privado. Esta es una de las limitaciones para fomentar un desarrollo inclusivo del sector privado Las reformas previstas consideran la aceleración de la digitalización de los procesos operativos de los servicios bancarios y financieros y la mejora de la eficiencia bancaria general comenzando por el sistema bancario público. Se incluye, además, la posibilidad de mejorar el acceso al financiamiento concesional para ampliar la

cobertura y mejorar la calidad de las líneas de crédito especializadas como, por ejemplo, las inversiones verdes, o el financiamiento de MIPYMEs con foco en la inclusión de personas en el sector informal, mujeres y el acceso a capital de riesgo.

La estrategia proyecta reformas de largo plazo para fortalecer al resto del sistema financiero.

Se proponen reformas significativas del sistema financiero para aumentar la liquidez y profundidad de los mercados de valores y la orientación ODS del financiamiento en general. El desarrollo de un nuevo mercado privado de inversiones de infraestructura requerirá medidas adicionales para la participación de los inversores institucionales en las operaciones del mercado de valores nacional y atraer el interés internacional de las corrientes de capital extranjero. El éxito de estas reformas tendrá repercusiones significativas en otros aspectos vitales como, por ejemplo, la reducción del costo de la deuda pública local, las estrategias de expansión de la APP y la IED.

Un resultado esencial de esta estrategia es lograr un proceso de desarrollo empresarial inclusivo. La estrategia prestará especial atención a garantizar que las mejoras de las condiciones de financiación del sector privado cumplan con dos objetivos prioritarios: i) la mejora de la educación financiera y la inclusión de las personas (independientemente del género, la ubicación rural y urbana y los niveles de ingresos) y ii) la inclusión financiera de las microempresas, las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME). Las políticas implementadas hasta ahora no han dado grandes soluciones a estos desafíos. Se propone además acelerar el acceso a fuentes no tradicionales de financiamiento digital (Fintech) para mejorar los procesos de garantía y seguridad para los bancos tradicionales y para introducir nuevas soluciones no bancarias (leasing, factoring).

Área de Intervención 9: Profundidad y Desarrollo del Sistema Financiero

Objetivo

Aumentar la capacidad y orientación ODS del sistema financiero

**Resultados de
Financiamiento
2030**

A ser determinados

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

La estructura del sector bancario en Costa Rica está dominada por los bancos estatales. El sistema está conformado por los bancos estatales, los bancos privados nacionales, regionales, e internacionales y los bancos “especiales”. Hasta el año 1995 existía un monopolio de la banca estatal en la captación de depósitos. A partir de ese año se abrió la competencia para que bancos privados pudiesen captar recursos en cuentas corrientes. Pero a pesar de la apertura, los bancos privados todavía enfrentan importantes obstáculos que los pone en desventaja con respecto a los participantes públicos del mercado. El mercado presenta características oligopólicas que le quitan competitividad internacional. Esto se refleja en una concentración relativamente alta. Los datos comparativos muestran que el margen de intermediación financiero es elevado en comparación con la región y con otros países de referencia y un cierto estancamiento en los principales indicadores de competencia y concentración.

Con las condiciones e instrumentos de inversión actuales, el mercado de capitales local resulta insuficiente y poco profundo para los objetivos de financiamiento del sector privado que se deben alcanzar. El Índice de Desarrollo Financiero del FMI muestra que el desarrollo del mercado de capitales del país está muy por debajo de la región y de los otros países de referencia, incluyendo

los de la región. El nivel de capitalización de mercado está muy por debajo de economías latinoamericanas que tienen mercados mucho más desarrollados. Para el 2020 el nivel de capitalización de mercado de Costa Rica fue del 3% del PIB, lo que es muy bajo si se lo compara con otros países de la región como Panamá (25,8%), Chile (39,2%) o Colombia, (73%).

Además, el mercado de valores de Costa Rica está dominado por las emisiones de deuda pública. La baja diversidad se refleja en el volumen transado en el mercado primario. Según datos de SUGEVAL, de las 434 emisiones registradas en el mercado de capitales a diciembre del 2021, se contaban apenas con 30 emisores de deuda y 10 accionarios no originadas por el MdH ni al BCR. El MdH es el principal emisor del mercado, con una captación promedio anual del orden del 11% del PIB. El volumen transado de emisiones distintas del MdH y BCCR representó apenas el 2% del PIB en 2021. De este volumen, la gran mayoría es deuda a corto y mediano plazo y apenas un 0.22% del PIB es de largo plazo. La falta de un mercado secundario de deuda pública profundo incrementa los riesgos a los inversionistas, a los emisores y no ayuda al desarrollo del mercado de valores.

Al 31 de diciembre del 2021 el mercado de valores costarricense registraba 222 entidades reguladas, distribuidas entre intermediarios, Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión (SAFI), fondos de inversión, custodios, bolsas, entidades de anotación en cuenta, emisores financieros y no financieros, proveedores de precios y calificadoras de riesgo. El activo neto de los fondos de inversión ha mostrado un crecimiento en los últimos años, especialmente el de los fondos de inversión financieros, que representó el 66% del total del año 2021. En general, los fondos del mercado de dinero e inmobiliarios son los productos más relevantes de la industria, situación que ha permanecido durante los últimos tres años, y mantienen una tendencia de crecimiento en los montos administrados y en la participación de mercado.

Las medidas que podrían generar el mayor impacto en el desarrollo del mercado local se relacionan con políticas públicas que favorezcan la participación del sector privado en grandes áreas. Como se describió antes el mercado para las inversiones de infraestructuras podría generar un mercado privado del orden del 20.55% del PIB. Si estas inversiones se realizaran en los próximos 10 años, se generaría un flujo anual del 2.06% del PIB. Algo similar ocurre con la resolución del déficit de viviendas. Si el estado operara las políticas para que las personas puedan comprar sus propiedades, se podría generar una demanda de financiamiento privado del orden de 11.93% del PIB. Asumiendo que esto puede ser gestionado en una década, se adicionaría 1.19% del PIB anuales. Combinando ambos factores se podría aspirar a duplicar el tamaño del mercado en el entorno de una década.

Opciones de Política. La profundización del desarrollo del sistema bancario privado es uno de los pilares que se propone en esta área de intervención. A más de 20 años de haberse eliminado el monopolio de los bancos públicos sobre las cuentas corrientes, todavía estos bancos controlan mayoritariamente la intermediación financiera en moneda doméstica. Es necesario profundizar las reformas financieras para incrementar la competencia entre entidades públicas y privadas. Estas reformas deberían diseñarse también para sacar de su zona de confort a la banca privada, que se encuentra concentrada en el mercado en dólares a no generadores, de forma tal que incrementen su participación en moneda local. Es importante, además, el abandono del uso de los fondos públicos para subsidiar tasas de interés y trasladar su uso a la reducción de riesgos de ciertas actividades prioritarias en mecanismos que puedan ser utilizados por la banca pública y privada.

Otro elemento clave que propone esta estrategia es aumentar la profundidad y amplitud del mercado financiero local. En este sentido hay varias opciones, entre ellas (i) simplificar los procesos para emisores no financieros, (ii) reducción de los costos de entrada y de permanencia en el mercado de valores (iii) generar avales del sistema de Banca para el Desarrollo para facilitar las emisiones de las PYMEs y otras medidas¹³. Pero este tipo de soluciones están relacionadas con otro tipo de desarrollos que deben ser objeto de un análisis de políticas holístico, donde se pueden

¹³ Ver por ejemplo SUGEVAL (2022) Plan de Acción Desarrollo del Mercado de Capitales

considerar varios elementos del sistema en forma simultánea y planificar las medidas de promoción y de control en forma coherente, como por ejemplo las acciones mencionadas en las áreas de intervención 3 (Deuda Pública), 6 (infraestructuras) y 10 (Fondos de Pensiones).

Otro aspecto que se considera importante profundizar es en la aceleración del financiamiento sostenible para lo que serán necesarias políticas claras con intervenciones coordinadas y de mediano y largo plazo. Hay mucho terreno para avanzar para conseguir un alineamiento básico de estas inversiones con los utilizados internacionalmente de desarrollo social económico o ambiental (ASG) y más aún para su alineamiento con las prioridades nacionales o los ODS. Los principales operadores del mercado no han incorporado las cuestiones ASG en su toma de decisiones de inversión o de riesgos. Las diferentes superintendencias del CONASSIF han conseguido ciertos avances individualmente, pero estos se beneficiarían de un enfoque integrado y con metas claramente definidas en el tiempo. Esto podría conseguirse, por ejemplo, con un alineamiento más ambicioso con las metas propuestas por iniciativa global del Sustainable Banking and Finance Network (SBFN)¹⁴, especialmente las relacionadas con la medición, el uso de instrumentos de finanzas sostenibles, la producción de datos y la divulgación de resultados. Las principales líneas de acción (detalladas en el Anexo 2) se pueden resumir como:

- **Sistema Bancario.** Medidas que favorezcan una competencia más equilibrada entre operadores públicos y privados, (p.ej. seguros de depósitos sobre cuentas corrientes y de ahorro). Incentivos para el desarrollo de nuevos instrumentos (hipotecas verdes, líneas de crédito de género) que puedan atraer capitales de impacto. Desarrollar y difundir metodologías de evaluación de riesgos climáticos y de gestión de estos riesgos en los portafolios de inversión. Orientar el acceso al financiamiento en condiciones concesionarias para reducir desconexiones entre la cartera de préstamos bancarios con las prioridades nacionales de desarrollo
- **Mercado de capitales.** Medidas para dar más amplitud al mercado (incentivos para el acceso de inversores extranjeros para deuda pública y privada, simplificar procesos para emisores no financieros, reducción de los costos de entrada y de permanencia en el mercado de valores, avales del SBD para facilitar las emisiones de las PYMES). Modernizar el marco jurídico para favorecer las operaciones e inversiones internacionales (concentración del mercado secundario, regulación de operaciones transfronterizas). Medidas para mejorar la liquidez, profundidad y formación de precios del mercado (sistema orientado por precios para la deuda pública, canjes y subastas inversas de deuda, mejoras al mercado interbancario de liquidez).
- **Inversión Temática ODS.** Potenciar el trabajo del CONASSIF para alinear el uso de criterios ASG y de inversión de impacto con los estándares internacionales y atraer inversores de impacto externos para invertir en bonos temáticos nacionales. Para esto es necesario asegurar un alineamiento riguroso de los requerimientos nacionales con las convenciones internacionales y desarrollar taxonomías y sistemas de divulgación de resultados para evitar el greenwashing. Desarrollar sistemas para monitorizar la alineación de los créditos privados bancarios y las inversiones de fondos de pensiones, de inversión y fiduciarios con los ODS y las prioridades nacionales de desarrollo
- **Fortalecimiento de Capacidades.** Fortalecimiento de las capacidades del CONASSIF y sus superintendencias para adoptar un plan de reformas más agresivo y con un calendario pre-definido. Revisión de los requisitos de los miembros de los comités de inversión y de riesgos en los inversionistas institucionales (fondos de pensión y fondos de inversión) relacionados con el conocimiento técnico (formación académica y experiencia) y su proceso de selección, mediante la modificación de la normativa vigente. Capacitación sobre inversión temática y riesgos climáticos. Formación de otros agentes del mercado (estructuradores, puestos de bolsa, intermediarios) sobre inversiones temáticas y estándares para bonos temáticos

¹⁴ La SBFN es una comunidad voluntaria de reguladores del sector financiero, bancos centrales, ministerios de finanzas, ministerios de medio ambiente y asociaciones industriales de mercados emergentes comprometidos con el avance de las finanzas sostenibles para las prioridades de desarrollo nacional, la profundización y estabilidad de los mercados financieros. La iniciativa es promovida por el G20 y la IFC del Grupo del Banco Mundial es la secretaria y el socio de conocimiento de SBFN. La IFC ayuda a los miembros a compartir conocimientos y acceder al desarrollo de capacidades para apoyar el diseño y la implementación de iniciativas nacionales de finanzas sostenibles. La iniciativa también es apoyada por la Red para la Ecologización del Sistema Financiero (NGFS).

Liderazgo y Apoyos La gran mayoría de las acciones propuestas deben ser lideradas por el CONASSIF con apoyo de otras instituciones como el BCCR. Se deben integrar políticas generales que escapen al mandato del CONASSIF y demandan la participación de otros ministerios, como el MdH. Por ejemplo, para las decisiones sobre el uso de la deuda pública temática en el mercado interno y el diseño de incentivos o exoneraciones fiscales para los compradores extranjeros de títulos de deuda temática emitidos por el sector privado en el mercado local. El MINAE tendrá un rol determinante en la definición de las taxonomías verdes. Hay todavía decisiones en un ámbito de políticas más estratégicas, que requieren la atención al más alto nivel del gobierno como las decisiones sobre el uso de APPs para infraestructuras, y ciertos instrumentos como un banco de inversiones o los fondos de inversión que se consideraron en el Área de Intervención 6.¹⁵

Área de Intervención 10: Una política para canalizar más recursos de los inversores institucionales para financiar proyectos prioritarios del país

Objetivo Multiplicar la inversión privada en proyectos prioritarios del país

**Resultados de
Financiamiento
2030** A ser determinados

Racional de la Acción Propuesta: Las inversiones realizadas por el sistema nacional de pensiones representaron en el 2021 el 44,2% del PIB. Existe un importante patrón de concentración de las carteras de inversión de estos fondos ya que más del 62% de sus inversiones se destinan a compra las emisiones realizadas por el sector público. Del porcentaje restante, la gran mayoría (30%) se invierte en el extranjero y apenas el 5.7% de las colocaciones de los fondos de pensiones corresponde a bonos emitidos por empresas locales.

El dominio del endeudamiento público en el funcionamiento del mercado de capitales ha afectado significativamente el comportamiento de los fondos de pensiones. Esta presencia dominante del estado ha generado falsas expectativas de riesgo-retorno en los inversores institucionales. Los altos rendimientos de las notas públicas hacen muy poco atractivos los valores emitidos por el sector privado local ya que sus proyectos no pueden pagar esas tasas. Esta dependencia también es negativa para el sector público, que se ha visto obligado a pagar precios relativamente altos por la deuda pública contraída en el mercado local.

Como consecuencia de una regulación poco avanzada, se han generado modelos de gestión de activos de baja calidad y que no priorizan las inversiones privadas nacionales. Ante la falta de oferta local y la alta concentración de sus carteras en la deuda pública local, los fondos de pensiones han ido progresivamente canalizando sus inversiones hacia emisores extranjeros. Pero estas inversiones tampoco han generado rendimientos económicos mejores a los que se podrían haber obtenido invirtiendo en la economía del país. En Costa Rica son muy pocas las gestoras de fondos que aplican principios de inversión responsable o que orientan sus inversiones y análisis de riesgos por criterios ASG que se sabe producen resultados económicos mejores y más resilientes a las crisis. Esto contrasta bastante con la realidad de la región, donde más de un centenar inversores institucionales en América Latina y el Caribe ya aplican estos principios

Al mismo tiempo, estos fondos son de alta necesidad para financiar áreas de alta prioridad donde la demanda estimada de inversión supera largamente la capacidad de oferta del Sistema Bancario Nacional (SBN). Las colocaciones de crédito del SBN durante los últimos cinco años promediaron los USD 1,100 millones anuales. La demanda prevista para algunas áreas prioritarias la supera ampliamente. Por ejemplo, el déficit de inversión en infraestructura fue calculado en USD 13,212.3

¹⁵ Por ejemplo, la Ley N° 10051 establece la necesidad de coordinación entre el MINAE, el MEIC, el MOPT, el Ministerio de Hacienda, el MAG, MIDEPLAN y el MEP

millones, y deberá ser cubierto en gran parte por inversiones privadas. Si fuera cubierto en una década, requeriría de USD 1,321 millones anuales. El financiamiento del Plan Nacional de Descarbonización demandará USD 1.227 millones anuales de los que solamente el sector transporte necesitará USD 800/año. Otras áreas prioritarias, como las inversiones en vivienda social y de adaptación a los efectos del cambio climático agregan demandas de similar escala y que demandarán este tipo de financiamiento.

Opciones de Política: Será necesario remover varios obstáculos para hacer posible un acercamiento entre las necesidades de la demanda y la oferta de capital de los inversores institucionales. En muchos casos, es necesario desarrollar vehículos financieros nuevos que permitan facilitar las transacciones, pero también hay espacio para desarrollos institucionales que hoy son incipientes. Las principales líneas de acción (detalladas en el Anexo 2) se pueden resumir como:

- **Reformas Estructurales del Marco Legal y Regulatorio.** Analizar la factibilidad de implementar reformas estructurales para incentivar y orientar la diversificación de activos de los fondos de pensiones. Esto incluye el posible desarrollo de un sistema multimodal basado en multifondos, donde se obliga a las operadoras a administrar varios fondos perfiles de riesgo-retorno predeterminados en forma simultánea. Incorporar en el diseño otros desarrollos complementarios (sociedades fiduciarias, fondos de inversión colectivos y fondos de capital privado) como parte de un enfoque holístico de desarrollo del sistema.
- **Nuevos Instrumentos.** Mejorar la formulación actual de los instrumentos invertibles, con terminología precisa que no deje espacio para la interpretación y ampliar la definición para facilitar el uso de instrumentos estructurados. Ofrecer instrumentos de inversión de alto volumen y riesgo moderado generados con mecanismos de financiamiento mixto. Revisar la definición de los límites invertibles por tipo de instrumento (y para cada tipo de fondo si se adopta una solución basada en multifondos) buscando ampliar las posibilidades de canalizar recursos hacia fondos privados de inversión y otros instrumentos orientados por el impacto.
- **Inversión Temática ODS.** Potenciar el trabajo que está realizando el CONASSIF apoyando con otras medidas como el uso de bonos soberanos temáticos en el mercado interno con el objetivo de atraer inversores de impacto externos y aumentar el interés en la inversión temática de los fondos internos. Incentivar la posibilidad de que los inversores de impacto externos puedan invertir en bonos temáticos emitidos por empresas privadas nacionales. Para esto es necesario un alineamiento riguroso de los requerimientos nacionales para los bonos temáticos con las convenciones internacionales. Desarrollar taxonomías alineadas con las iniciativas internacionales para evitar el greenwashing y asegurar la calidad de las emisiones temáticas nacionales.
- **Desarrollo de Capacidades.** Una parte significativa de este trabajo es el desarrollo de las capacidades de gestión de los propios fondos de pensiones, especialmente de sus consejos de riesgos y de inversiones. Un desafío es que sean capaces de incorporar las cuestiones ASG en el análisis de inversión y riesgo, en consonancia con sus nuevos deberes fiduciarios como establecen las reglas de SUPEN. Un punto adicional es conseguir un mayor entendimiento del uso y los riesgos reales de los instrumentos que ya están aprobados y que sean capaces de entender los nuevos instrumentos más complejos que se recomienda permitir. También es necesario enfocar en el fortalecimiento de los originadores de este tipo de inversiones, de los estructuradores de los bonos sostenibles y de otros agentes privados.

Liderazgo y Apoyos: Las políticas definidas en este componente deben ser implementadas, en su gran mayoría por el CONASSIF con apoyo de otras instituciones como el BCCR. Sin embargo, el mayor liderazgo para conseguir un desarrollo armónico de este sistema requiere una orientación estratégica desde el más alto nivel del gobierno (Presidencia o Vicepresidencia Económica de la Republica) y también del Ministerio de Hacienda, que deberá participar en algunas actividades previstas. Un elemento clave para la búsqueda de una solución sostenible es aumentar la profundidad y amplitud del mercado de valores local, como se plantea en Área de Intervención 9 y el uso de mecanismos de financiamiento mixto que se proponen en el Área de Intervención 7.

Área de Intervención 11: Extender la Economía Formal y mejorar el Financiamiento de las MIPYMEs

Objetivo

Aumentar la economía formal y el acceso al financiamiento de MYPYMEs

**Resultados de
Financiamiento
2030**

A ser determinados

Racional de la Acción Propuesta: El Banco Central ha dado algunos pasos significativos para profundizar la inclusión financiera de las personas y los indicadores de inclusión financiera de las familias colocan a Costa Rica como un líder en la materia en comparación con el promedio de países de la región y otros mercados emergentes. Sin embargo, existen todavía disparidades de género de ingresos y regionales que pueden ser abordadas con mayor profundidad.

Un objetivo clave relacionado es la reducción de la economía informal. Este es un problema de larga data, ya que el sector informal llegó a representar el 43.25 de la población ocupada en 2017 y está compuesto en su mayoría por personas con baja escolaridad y salarios por debajo del mínimo legal, con una incidencia mayor en las mujeres (45,4%). Por otra parte, un tercio del total de los trabajadores no recibe el salario mínimo establecido por la ley. El apoyo del BCCR es clave para los temas relacionados con la inclusión financiera. Las principales orientaciones de políticas han sido plasmadas en la Estrategia Nacional para la Transición a la Economía Formal. La estrategia propone metas a 2025 con varios ejes temáticos (formación técnica profesional, protección social, facilitación de trámites y simplificación tributaria). Las metas planteadas para 2025 procuraban reducir la informalidad del 42.6% (promedio 2012-2016) en un 10%, llevándola al 38.34%. Todo parece indicar que estas metas no se cumplirán, entre otras cosas por la incidencia del COVID y la situación económica actual. El PNDIP planea un aumento del empleo formal/total del 54.88% en 2021 al 58.33% en 2026. Será pertinente evaluar los resultados obtenidos en las diferentes áreas y postular una nueva estrategia con un horizonte temporal a más largo plazo, por ejemplo, al 2030.

La inclusión financiera de las empresas en Costa Rica ha sido bastante desfavorable con respecto los países de la región. Los altos niveles de garantías que se requieren para obtener préstamos y el alto costo del financiamiento, principalmente para el caso de las PYMEs ha generado resultados históricamente desfavorables para el país. La dependencia del criterio de garantía real, básicamente hipotecaria, para el otorgamiento de créditos es un elemento que le resta profundidad y limita excesivamente el acceso al mercado crediticio a un conglomerado muy importante de la población y de la actividad empresarial. Con la creación el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) el gobierno comenzó un ambicioso proceso de reformas. Sin embargo, a pesar de las reformas el sector padece de problemas endémicos de desarrollo que no se consiguieron superar.

Por otra parte, el país tiene un desempeño relativamente pobre en el avance de las tecnologías de financiamiento digital (Fintech) que podrían cubrir más rápidamente algunas brechas de financiamiento individual y empresarial y también para acelerar la mejora de la calidad de los servicios de la banca tradicional. En este sentido el país tiene que avanzar con el desarrollo de marcos regulatorios apropiados que faciliten el desarrollo de las empresas digitales de más alto impacto (dinero y préstamos digitales, factoring, crowdfunding, crowdinvesting) que suelen tener ciertas complejidades técnicas.

Todavía queda bastante espacio para realizar mejoras en inclusión financiera que pueden tener gran impacto social. Queda todavía trabajo por hacer para tratar de cubrir brechas (cada vez menores), remover impedimentos y eliminar fricciones financieras de modo que se pueda dar un incremento y una mejor movilización de los ahorros y se provea a las personas y empresas con mayor acceso a los recursos para financiar consumo e inversión. La inclusión financiera puede incrementar el crecimiento y promover la formalización tanto en personas como empresas con lo que se fortalecen los ingresos del gobierno y las redes de apoyo social por lo que es una gran herramienta para reducir la pobreza e inequidad.

Opciones de Política. Es necesaria una política definida y de largo plazo para aumentar la inclusión financiera de personas y empresas y reducir gradualmente los espacios para la economía informal.

Una parte significativa que las políticas deberán coordinar son las acciones para incentivar la formalización del empleo y la economía. Esto implica revisar las metas de la Estrategia Nacional para la Transición a la Economía Formal y coordinar una gran cantidad de políticas, como los esfuerzos de la CCSS (reducción de las contribuciones a la seguridad social, ajuste de la base mínima de contribución para los trabajadores a tiempo parcial, incentivos para que los trabajadores independientes contribuyan al sistema) en conjunto con las del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, los programas del IMAS y del Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, los desarrollos previstos para el SINERUBE y varias otras políticas.

Las políticas de mejora del financiamiento para MIPYMEs deberán tomar como eje los avances previstos para el sistema de Banca Para el Desarrollo. Se debería comenzar por revisar el Plan Estratégico para el Desarrollo del SBPD (2019-2023) proponiendo metas priorizadas y una propuesta de resultados de escala claramente definidos. En paralelo, se puede también avanzar para consolidar los beneficios sociales del financiamiento digital para las MIPYMEs especialmente de los marcos regulatorios para las operaciones de las Fintech. Esto implica acelerar los avances conseguidos por el Centro de innovación Financiera (CIF) creando mecanismos regulatorios de prueba (sandboxes) relativamente avanzados que obligarán al CONASSIF a actuar bastante lejos de su zona de confort. Las prácticas de contratación pública y la modernización del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) planteadas en el Área de Intervención 5 también permitirán generar espacios de expansión de las PYMEs. El desarrollo de un sistema de contratación pública moderno, abierto, transparente y digital también podría tener un impacto significativo en las oportunidades de crecimiento de las PYMEs. Las principales líneas de acción (detalladas en el Anexo 2) se pueden resumir como:

- **Economía informal.** Un plan que integre todos los esfuerzos que realiza el estado para reducir gradualmente el tamaño de la economía informal, incluidos incentivos (de las medidas de protección social existentes y los programas de apoyo a las MIPYME) y un sistema simplificado de baja tributación. Revisar objetivos de la Estrategia Nacional para la Transición a la Economía Formal y establecer un mecanismo de coordinación y de monitorización de estas y otras acciones que pueden generar impactos positivos en este proceso.
- **Inclusión Financiera.** Revisar planificación estratégica de las mejoras del SBPD con metas de corto plazo bien definidas. Mejorar la visibilidad del sistema de financiamiento a MIPYMEs compilando y publicando datos oficiales sobre el financiamiento que recibe el sector. Este nuevo marco de políticas debe estar respaldado por reformas institucionales adicionales para proporcionar coherencia y coordinación. Desarrollar sistemas para analizar y resolver las desconexiones entre la oferta y la demanda para los subsectores prioritarios actuales y futuros de la actividad de las MIPYME (género, geográfico y sectorial).
- **Financiamiento Digital.** Desarrollar un plan para consolidar los beneficios sociales del financiamiento digital para las MIPYME. Acelerar los avances del marco regulatorio de las Fintech para posicionar al país en la categoría Fintech-friendly. Consolidar el marco legal, regulatorio e institucional habilitante que facilite el desarrollo de las empresas digitales de más alto impacto (dinero y préstamos digitales, factoring, crowdfunding, crowdfinancing). Modernizar los sistemas legales y regulatorios para prevenir los posibles efectos adversos del desarrollo financiero digital (Privacidad de los Datos, Ciberseguridad, Flujos Ilícitos, Transparencia). Formas de garantizar que los consumidores pobres y vulnerables no sean víctimas de prestamistas abusivos y otras prácticas inescrupulosas

Liderazgo y Apoyos: Las políticas definidas en este componente deben ser implementadas, por varias instituciones en forma simultánea. Para conseguir un desarrollo armónico de este sistema, se sugiere el liderazgo y orientación estratégica desde el más alto nivel del gobierno (Vicepresidencia Económica de la República) ya que será necesario coordinar la acción de varios ministerios (MEIC, IMAS, MTSS) que deberán participar en varias de las intervenciones previstas.

La hoja de ruta para definir la Estrategia

5.1 Los caminos para enfocar la implementación de la estrategia

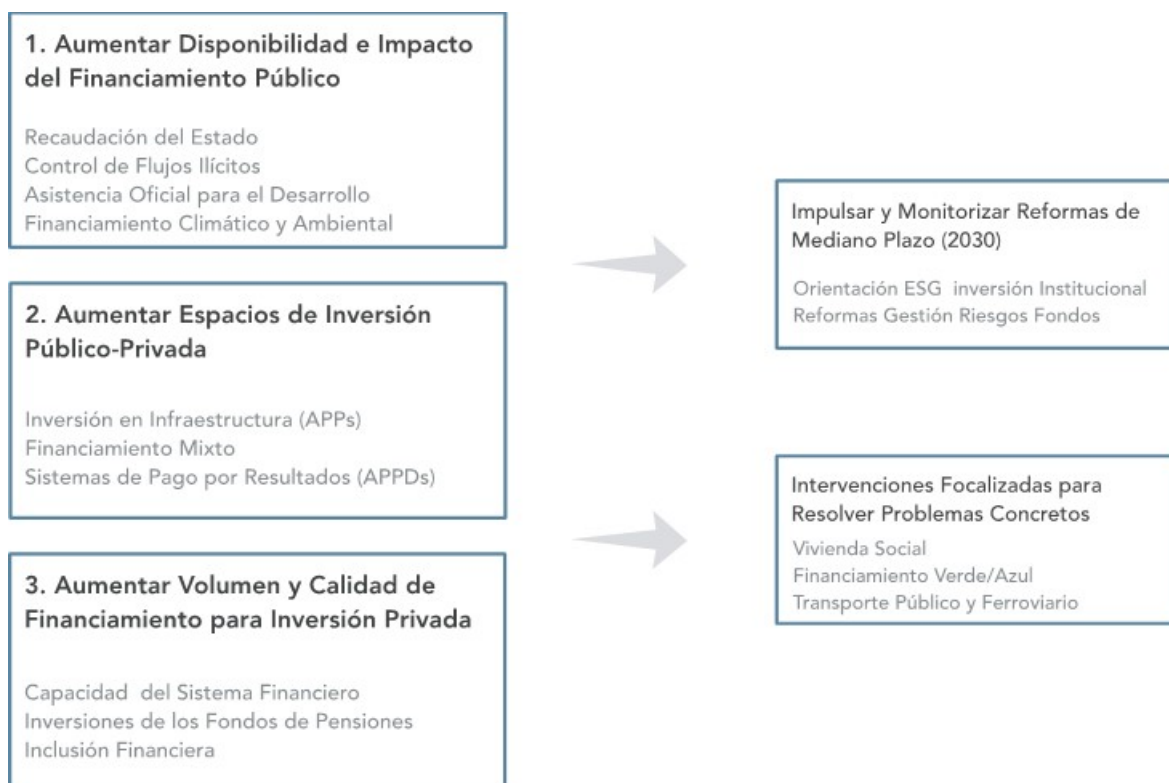
La estrategia para financiar la diversificación económica define una ruta de trabajo que requiere una visión de mediano y largo plazo. Las acciones resumidas en el capítulo anterior y detalladas en el Anexo 2 son demostrativas de la gran cantidad de avances que el país debe obtener para mejorar su perfil de competitividad y asegurar la prosperidad futura, especialmente cuando termine la era impulsada por el financiamiento del petróleo. Se identificó la necesidad de iniciar tres procesos simultáneos de reformas:

- **La mejora gradual, pero permanente de la Gestión del Financiamiento Público.** Esto implica áreas críticas como la integración de presupuesto y planificación, el uso más eficiente de los recursos disponibles, la gestión de la deuda pública, la política tributaria y otras
- **La introducción de innovaciones que permiten ampliar el espacio público privado.** Estos espacios se deben ir desarrollando para resolver situaciones concretas que generen efectos demostrativos para su futura expansión. En este campo prevalece la importancia de realizar experiencias piloto que sean escalables ya que no se suele comenzar con soluciones de gran escala.
- **La búsqueda de nuevas oportunidades para aumentar la inversión privada.** En esto es necesario poner el foco en un número de reformas legales y regulatorias, pero también de remover barreras de infraestructura, de acceso a mercados, capacitación de la mano de obra y otras áreas que demandan una inversión más paciente de parte del estado

La implementación de las reformas identificadas en esta estrategia seguramente llevará a un cambio de paradigma de financiamiento que asegurará el crecimiento futuro. Las intervenciones identificadas con sus respectivas acciones en los tres pilares conducirán a cambios significativos en la matriz de financiamiento del desarrollo del país. El principal desafío para el país es que la implementación requerirá de un apoyo político decidido y constante durante un periodo relativamente largo (una década). En forma adicional, las reformas propuestas requieren de asistencia técnica internacional y cubrir ciertos costos para los que no debería haber grandes discontinuidades de financiación puesto que en ese caso los plazos para conseguir los resultados deseados se alargarían considerablemente.

También fueron identificadas algunas oportunidades que podrían acelerar estos procesos y se propone que sean consideradas en una priorización inicial. A continuación, se describen algunos caminos para conseguir que las acciones propuestas en el capítulo anterior puedan realizarse consiguiendo impacto en el corto plazo. Para esto, la clave es encontrar las formas de enfocar y priorizar las acciones de corto plazo con un enfoque muy pragmático. Las ideas que se desarrollan a continuación ofrecen tres formas de acelerar los resultados de corto plazo y priorizan la búsqueda de “ganancias rápidas” al mismo tiempo que se realizan las reformas estructurales: (i) aumentar el impacto de corto plazo de las reformas estructurales con políticas integradas de financiación (ii)

una priorización de intervenciones focalizadas para resolver problemas concretos de corto plazo, Las dos opciones son complementarias y pueden ser ejecutadas en forma simultánea.



5.2 La gestión de las reformas de mediano y largo plazo

Las áreas de intervención propuestas por la estrategia integran varias acciones que ya se están ejecutando, planteando consolidarlas con una visión a más largo plazo. El gobierno está realizando o tiene planes para intervenir en varias de las áreas de acción propuestas por la estrategia. En esta formulación se propone consolidarlas con un horizonte de planificación que toma como meta el 2030. Esto se debe a que, para conseguir resultados definitivos en la mayoría de las áreas propuestas, es necesario apoyar una implementación sostenida por lo menos por dos gobiernos sucesivos. De este modo, la estrategia permitirá actuar como un puente entre dos administraciones diferentes y concretar apoyos con socios nacionales e internacionales que mejorarán sus posibilidades de continuidad en el mediano plazo.

La estrategia también propone acciones complementarias que no están siendo implementadas y que pueden potenciar el impacto de estas intervenciones. El marco de intervenciones propuesto agrega una serie de innovaciones que complementan la formulación de políticas existentes con elementos que responden a las buenas prácticas internacionales. Ese marco de propuestas puede ser visto como un desafío para el gobierno ya que el país no tiene experiencias de trabajo esas políticas. Este es el caso, por ejemplo, de la presupuestación y gestión del gasto público por ODS, el combate a los flujos ilícitos de capital, la gestión del cambio climático y riesgo de desastres, el desarrollo de APPs, el financiamiento mixto y las alianzas publico privadas para el desarrollo (APPDs). Sin embargo, el país dispone de socios para el desarrollo internacionales que pueden prestar la ayuda de cooperación internacional necesaria para su implementación.

El aumento del impacto de estas reformas en el corto plazo requerirá una buena visualización de las interrelaciones y de las complementariedades entre estas reformas. Las principales acciones se presentaron como áreas programáticas aisladas, pero en realidad están muy vinculadas y comparten fuertes complementariedades, apoyando la necesidad de proponer una implementación simultánea con una visión integrada. La consecución o no de ciertos resultados

intermedios en estos procesos tienen consecuencias en otras áreas que podrían ofrecer resultados de gran impacto de corto plazo. Por lo tanto, una vez revisada la prioridad y validez de las áreas propuestas en el capítulo anterior, la propuesta de monitorización será un instrumento fundamental para generar el impacto de las reformas de corto y mediano plazo,

En todos los caos, se pueden identificar algunas oportunidades que permitirían adelantar resultados clave de los procesos de reforma de largo plazo. Una vez definido el marco de las acciones que propondrá la estrategia, se pueden identificar “atajos” que permitan aumentar la consecución de resultados de corto plazo en esos procesos. A continuación, se describen algunos ejemplos de cómo se podrían acortar algunos caminos para conseguir que las acciones de largo plazo puedan realizarse consiguiendo impacto en el corto plazo. Para esto, la clave es analizar las acciones de corto plazo con un enfoque muy pragmático que priorice la búsqueda de “ganancias rápidas” al mismo tiempo que se realizan las reformas estructurales. La obtención de resultados de corto plazo es de mucha importancia para generar confianza en las acciones de más largo plazo.

Tabla 3 Ejemplos de soluciones para aumentar resultados de corto plazo de las reformas

Problema	Solución de Corto Plazo
No se dispone de recursos para un plan ambicioso de desarrollo de infraestructuras	Se pueden intentar conseguir avances importantes implementando un programa bien organizado de concesiones y APPs
La creación de capacidades para realizar las APPs y concesiones avanzadas en forma adecuada lleva mucho tiempo (2-3 años) y mientras tanto no se consiguen resultados	Un préstamo puede financiar una UIP con personal internacional. Esta UIP ejecuta las primeras APPs y privatizaciones como parte del proceso de desarrollo de las capacidades.
El desarrollo de los planes estratégicos de infraestructuras y de inversión pública llevan tiempo y suelen ser costosos	Enfocar el trabajo en “mega visiones” de desarrollo que con una planificación limitada pero eficiente permitan arrancar los procesos
El país no tiene recursos suficientes para financiar inversiones en áreas clave	Se pueden acelerar algunas inversiones utilizando mecanismos de financiamiento mixto en áreas seleccionadas.
El financiamiento climático lleva mucho tiempo para poder materializarse	Se puede enfocar en aterrizar algunos proyectos de inversión concretos para disparar estos procesos

Este tipo de priorización permitirá al gobierno conseguir avances visibles mientras que se van resolviendo las situaciones estructurales. Los ejemplos de la Tabla 3 permiten apreciar el tipo de soluciones que se podrían implementar una vez que las grandes líneas de acción de las reformas hayan sido definidas. El gobierno deberá seleccionar, cuáles son las de mayor prioridad y en qué grado querrá implementarlas para afinar estos planteos de corto plazo.

5.3 La implementación de intervenciones focalizadas de alto impacto

Varias de las acciones de financiamiento innovador planteadas en la estrategia pueden ser implementadas en el corto plazo y generar impactos significativos. Algunas de las reformas propuestas pueden tener alto impacto en el corto plazo. Este es el caso, por ejemplo, de la política integrada de financiamiento de las infraestructuras con inversión privada, la política para canalizar los recursos de los inversores institucionales para financiar proyectos prioritarios del país, las acciones para dar profundidad y desarrollo de los mercados financieros y el uso del financiamiento mixto. En la mayoría de estos casos, antes de producir soluciones genéricas de gran escala, es conveniente avanzar con la implementación de reformas acotadas que permitan generar aprendizajes y pruebas de concepto.

Se han identificado varias áreas de implementación focalizada donde se podría pretender avanzar en el corto plazo. Existen algunas áreas de alta prioridad del gobierno que tienen brechas

significativas de financiamiento y que no podrán ser resueltas con el financiamiento del presupuesto o de deuda pública. Estos son casos ideales para analizar las posibilidades de implementar soluciones innovadoras. En algunos casos, se dispone de estudios de prefactibilidad que podrían que acelerar estos procesos. En otros casos, será necesario un trabajo focalizado y relativamente rápido para conseguir los elementos básicos para su implementación. Los siguientes son ejemplos de las áreas ya identificadas que podrían ser objeto de estas implementaciones:

- **Fondo de Inversión Verde.** Se dispone de estudios de pre-factibilidad para estructurar un fondo de inversión de impacto privado con financiamiento público nacional (Banca para el Desarrollo) e internacional (Green Climate Fund, Adaptation Fund) y privado de fondos de pensiones. La cartera de inversiones de este fondo incluye la adaptación a los efectos del cambio climático y la descarbonización de varios sectores (café, piña, banano, caña de azúcar, arroz ganadería) y las inversiones necesarias de esos sectores para adaptación. También podría invertir en la forestación de uso comercial, y el uso de tecnologías avanzadas de producción sustentable de madera. El fondo agregaría más valor si enfoca sus actividades en las empresas de pequeño y mediano tamaño.
- **Vivienda Social.** Se dispone de estudios de pre-factibilidad para explorar el uso de los recursos del FOSUVI para vivienda social con criterios de financiamiento mixto. Para eso es necesario cambiar el foco del uso de los recursos públicos que hoy se usan para subsidiar las viviendas a subsidiar el riesgo de que los beneficiarios puedan comprar sus propiedades. Las hipotecas que se generan pueden ser parcialmente financiadas por los fondos de pensiones. El uso de los subsidios de vivienda pasa a ser un componente menor del mix, y de este modo se pueden apalancar significativamente los recursos disponibles. Se analizó además la viabilidad de implementar un régimen de co-inversiones con el sector filantrópico nacional e internacional para la erradicación de asentamientos irregulares, que permitirían duplicar los recursos existentes.
- **Economía Azul.** Se estudió la factibilidad de varios instrumentos de financiamiento innovador para aprovechar el posicionamiento de Costa Rica en esta temática y atraer inversiones de impacto significativas. Una de las acciones desencadenantes de este proceso podría ser la emisión de un bono soberano azul (Sustainability Linked Bond) que sería el primero de la región de LAC. Existen oportunidades de apalancar el desarrollo de instrumentos orientados a la producción sustentable de los recursos oceánicos, la preservación de los ecosistemas costeros y la economía de las personas que viven en las regiones costeras donde hay concentraciones de población de bajos recursos. Este tipo de intervenciones podría reforzar la capacidad de varios instrumentos existentes (fondos de pobreza, de género) que han tenido hasta ahora resultados e impacto limitado.
- **Descarbonización del Transporte Público.** Para un segmento de empresas de transporte público se analizó la factibilidad de realizar emisiones de bonos verdes para financiar inversiones significativas de compra de autobuses y taxis eléctricos. La cartera de inversión identificada puede ser ejecutada si se pueden movilizar recursos públicos con criterio de financiamiento mixto para permitir bajar el costo del financiamiento que pueden aportar los fondos de pensiones. Se analizaron soluciones para implementar una primera cartera de proyectos (USD230m) que podrían ser incentivados utilizando algunos recursos del SBPD que no están siendo desembolsados y están disponibles. En forma paralela, también se puede analizar la factibilidad de otro tipo de soluciones innovadoras (fondos de impacto) para gestionar la compra y leasing de vehículos eléctricos ya sean taxis o autobuses.
- **Fondos de Pensiones.** Las principales acciones programadas en el Área de Intervención 10 han sido objeto de estudios de pre-factibilidad que analizaron en profundidad el uso de nuevos instrumentos e iniciativas de financiamiento. Estos pueden implementarse en su gran mayoría con algunos cambios en el marco normativo, arreglos específicos de coordinación y en algunos casos con un uso diferente de las emisiones de deuda pública en el mercado interno.

Para avanzar en este plano, se recomienda definir grupos de trabajo temáticos que sean coordinados desde la Vicepresidencia Económica de la República. Las áreas de acción identificadas son de gran transversalidad y requieren de un liderazgo y coordinación de alto nivel. Tal como se mostrará a continuación, se pueden conformar grupos de trabajo que informen regularmente sobre su progreso a la misma instancia de coordinación política que se defina para la implementación de la estrategia. Estas áreas no son las únicas; existen otras, como el transporte ferroviario, las inversiones en infraestructura y otras prioridades, que podrían abordarse con mecanismos de coordinación similares. Este tipo de formato no es intensivo en tiempos de gestión,

y puede garantizar un tipo de coordinación para el cual Costa Rica tiene debilidades de gestión claramente identificadas.

5.4 Gobernanza y coordinación

El liderazgo requerido para gestionar la implementación de esta estrategia puede requerir nuevos roles de coordinación para el gobierno, ya que introducirán una variedad de desafíos a las prácticas actuales. La estrategia hace hincapié en la necesidad de una visión a largo plazo de las finanzas y una mejor comprensión de la naturaleza interconectada de los factores que afectan la financiación del desarrollo que el gobierno tendrá que abordar con un enfoque holístico y coherente. Este trabajo llevará al gobierno de Costa Rica fuera de su zona de confort, ya que requiere un grado de planificación estratégica e implementación coordinada que no son habituales en el país.

El gobierno tendrá que desarrollar la capacidad de conceptualizar el enfoque estratégico propuesto y aplicar políticas que reflejen la importancia de estas reformas interconectadas. El mayor desafío para lograr las profundas transformaciones y metas ambiciosas que ofrece esta estrategia es generar un consenso al más alto nivel del gobierno sobre (i) la necesidad estratégica de este instrumento de gestión y (ii) identificar una solución institucional eficiente para implementar la hoja de ruta para construirlo. Además, la agenda de implementación de las reformas propuestas por esta estrategia trasciende la duración de una administración y las responsabilidades de un solo ministerio.

Gráfico 10 Dimensiones y funciones del sistema de gobernanza



Las buenas prácticas de las Naciones Unidas recomiendan considerar las diferentes dimensiones solicitadas para proporcionar una gobernanza adecuada. Como se ilustra en el Gráfico 10, se necesitan tres funciones esenciales:

- **Compromiso y liderazgo desde lo más alto** tanto a nivel político como técnico. Esto es necesario para proporcionar la visión general y la dirección en torno a la cual se puede buscar una mayor coherencia y garantizar la apropiación, una aceptación de base amplia, la participación, el impulso sostenido en el tiempo (incluso en todos los ciclos políticos) y la dotación adecuada de recursos de los esfuerzos y actividades relacionados con la estrategia.
- **El acceso al conocimiento y las perspectivas** garantiza que los responsables de la formulación de políticas tengan la información que necesitan para tomar decisiones sobre la idoneidad de las diferentes opciones de políticas de financiamiento y su impacto en el desarrollo sostenible; que los proveedores de financiamiento (públicos, privados, nacionales, internacionales) puedan rendir cuentas; y que se reconozca y aborde el amplio conjunto de necesidades, prioridades e intereses que afectan el éxito de la estrategia.
- **Coordinación entre diferentes partes interesadas** tanto dentro como fuera del gobierno. Esto es necesario para maximizar las sinergias, reducir la duplicación, permitir la gestión de las compensaciones y minimizar las contradicciones o inconsistencias en la formulación e implementación de políticas de financiamiento en diferentes áreas. La coordinación entre las partes interesadas también es fundamental para facilitar un enfoque coherente de la financiación que reduzca el riesgo en todos los sistemas económicos, sociales y ambientales y garantice que las prioridades y políticas de financiación en un área no creen riesgos en otras.

Este es un desafío importante en Costa Rica porque la implementación de estos marcos trasciende el mandato de una sola institución gubernamental. Será necesario garantizar la coherencia de las diversas políticas que formarán la estrategia y alinear una amplia gama de áreas de políticas, cada una con diferentes modelos de inversión, asociación o influencia en la forma en que los actores privados y no estatales utilizan sus recursos. La gestión efectiva e integrada de políticas transversales suele ser difícil de conseguir en Costa Rica. En este caso, una solución que podría ser viable sería organizando la gestión de este modo:

- **Coordinación Operativa.** Se podría definir un Grupo de Tareas para cada una de las áreas temáticas de intervención definidas por la estrategia. Estos grupos de tareas deberán estar liderados por los ministerios que ya fueron identificados en cada caso y con la participación de varios actores.
- **Coordinación Política.** Estos grupos de tarea deberían reportar a una Unidad de Coordinación General del sistema que puede ser liderada por la primera Vice Presidencia de la República. Se podría replicar un formato de trabajo similar al que se utilizó para el diseño de la estrategia de una reunión de coordinación cada dos meses.
- **Coordinación Técnica.** Muy probablemente sea necesaria una pequeña unidad que debería proveer el apoyo técnico a la gestión de esos grupos de tareas y apoyar la toma de decisiones políticas en el ámbito de la Vice Presidencia de la República. Esta unidad podría estar localizada en MIDEPLAN trabajando en conjunto con el Ministerio de Hacienda o en la propia Vice Presidencia

Es importante anticipar además la necesidad de canalizar de manera coordinada los recursos de cooperación internacional para asegurar los apoyos técnicos necesarios para la implementación de la estrategia. En algunos casos, la implementación de las soluciones que propone la estrategia requerirá nuevas políticas o reformas profundas a medio y largo plazo, que deben ser respaldadas con recursos técnicos externos (préstamos con bancos multilaterales o programas cofinanciados por varios donantes). En otros casos, como por ejemplo para determinar la prefactibilidad de otras intervenciones focalizadas o para analizar las principales opciones para su implementación, será necesario contar con financiamiento de asistencia técnica de pequeña escala, pero altamente especializada. La disponibilidad de recursos de cooperación técnica no reembolsable es bastante limitada en Costa Rica.

Tipo de coordinación	Función principal	Solución de coordinación
Político	- Proporcionar una visión general y dirección del INFF para lograr los objetivos y metas de financiamiento	- Se trata de una función de coordinación política de alto nivel ¿Dónde? - Vice Presidencia de la República?
	- Asegurar la dedicación de figuras políticas de alto nivel para participar activamente en el proceso INFF	- No se necesita asistencia técnica significativa.
	- Revisar y aprobar cambios de política y estrategia relacionados con el INFF en todos los ministerios competentes	- Es posible que se necesite algo de apoyo del equipo de soporte operativo
	- Garantizar la disponibilidad de recursos suficientes para la implementación del INFF	
	- Formalizar el compromiso de otras partes interesadas para mantener el impulso a través de los ciclos electorales	
Operacional	- Gestionar la implementación de la estrategia de financiación	- Se trata de una función de coordinación transversal de alto nivel. ¿Dónde? - Vice Presidencia de la República? - MIDEPLAN?
	- Establecer objetivos financieros para la estrategia y priorizar los cambios de política y gestión que se implementarán para alcanzarlos.	- Se pueden establecer grupos de trabajo para implementar cada área de intervención identificada descrita en la estrategia.
		- Estos grupos de trabajo deberían

Tipo de coordinación	Función principal	Solución de coordinación
		estar dirigidos por los ministerios pertinentes identificados para cada caso específico, con la participación activa de diversas partes interesadas.
	- Establecer un calendario para la implementación de reformas clave que indique los hitos clave durante un período de 10 años	- Se necesita apoyo de asistencia técnica para desarrollar las capacidades en la entidad seleccionada durante 2-3 años
	- Establecer alianzas con las partes interesadas pertinentes sobre la financiación de los ODS (socios para el desarrollo, sector privado, sociedad civil)	- La asistencia técnica también es necesaria para apoyar los puestos de trabajo de los grupos de trabajo.
	- Identificar las necesidades de creación de capacidad en los principales organismos de ejecución y solicitar apoyo para alcanzarlas	- Esto no debe confundirse con la importante asistencia técnica que se necesita para implementar soluciones específicas (reformas de GFP, cambios en el marco regulatorio) que deberán desarrollarse caso por caso.
Técnico	- Proporcionar apoyo técnico a la gestión de los grupos de trabajo específicos y ayudar en la toma de decisiones políticas	- Esta es la secretaría técnica del INFF donde se discuten y abordan las cuestiones de fondo.
	- Organizar un diálogo regular sobre el financiamiento de los ODS a nivel sectorial	¿Dónde? - MIDEPLAN? - Vice Presidencia de la República?
	- Lidera la medición del éxito de la estrategia en la movilización de inversión y financiamiento	- El seguimiento y la evaluación de la estrategia (Building Block 3 del INFF) es un trabajo de apoyo altamente técnico
	- Informa sobre los resultados y propone recomendaciones de política, incluidas actualizaciones de la estrategia de financiación o la gestión si es necesario	- Se necesita una asistencia técnica significativa para desarrollar y ejecutar las acciones de monitoreo

Para que este insumo no sea un obstáculo, sería conveniente estructurar este tipo de apoyos en un formato que asegure la continuidad de la implementación al menos durante todo un mandato gubernamental. Se pueden elegir varios formatos, como por ejemplo la creación de un trust fund o de un programa específico de cooperación técnica co-financiado por varios donantes que pueda ser gestionado desde un ministerio como MIDEPLAN. También se pueden anexar estos fondos de cooperación técnica no reembolsable a una operación de préstamo que decida realizar el gobierno con alguno de los Bancos de Desarrollo que trabajan en el país.

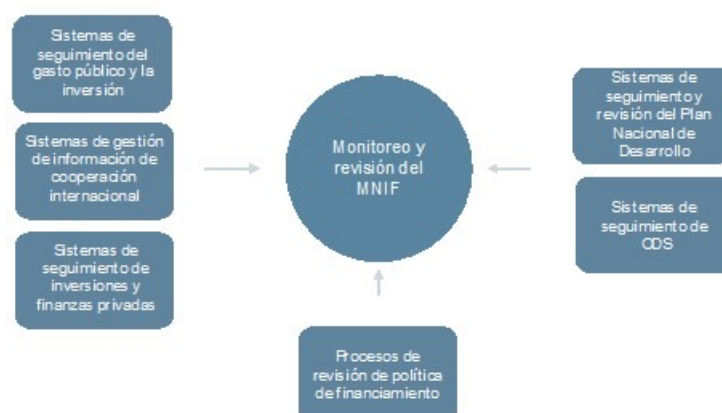
5.5 Desarrollo de los sistemas de monitorización y revisión de la estrategia

El desarrollo de un sistema apropiado de monitoreo y seguimiento es otro componente para la construcción de un Marco Integrado de Financiamiento que complementa a esta estrategia. Estos sistemas deben proporcionar el "panel de control" para poder monitorizar los resultados de la implementación de la estrategia de financiamiento y de su capacidad de conseguir resultados de desarrollo. Los principales componentes de un sistema integrado de monitorización se resumen en el Gráfico 131. Este sistema debe hacer compatible e integrar:

- La información cuantitativa del sistema de la gestión de las finanzas públicas y de los flujos de finanzas públicas analizados (incluidos los objetivos estratégicos específicos como gastos fiscales)
- La orientación y uso de la financiación privada y el seguimiento de la inversión, eliminando los "puntos ciegos" (como los datos de filantropía y de APP y el financiamiento privado para el clima) agregando la capacidad de medir su alineación con los ODS o las prioridades nacionales,
- El sistema de información de AOD integrándolo con el que se sugiere para las fundaciones y ONG que

podrían utilizar la misma plataforma.

Gráfico 11 Componentes de un Sistema de Monitorización y Revisión de un INFF



Fuente: UNDESA 2021 (b)

Estos sistemas proporcionarán beneficios significativos a la gestión de la financiación para el desarrollo en Costa Rica. La falta de evidencia e información de calidad es una restricción vinculante común que afecta a varios de los flujos de financiamiento individuales analizados. La información de estos sistemas podría complementarse con revisiones de políticas y monitoreo sistemático e informes sobre el progreso para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo o los ODS. El sistema de monitorización se debería diseñar para conseguir los siguientes objetivos:

- **Construir la base de evidencia necesaria** para mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas y reformas de financiamiento, alentar la participación de base amplia en los procesos de políticas por parte de todas las partes interesadas relevantes y mejorar la comprensión del valor del INFF
- **Racionalizar los esfuerzos de monitoreo mediante la reducción de brechas.** La estrategia de financiamiento se centrará en cerrar brechas para la financiación y la inversión privada. La unidad de monitorización realizará las previsiones económicas de las reformas proyectadas y sus consecuencias de costos. También ayudará a abordar redundancias y superposiciones.
- **Alineación con las prioridades nacionales.** Este sistema puede diseñarse para medir y abordar los desajustes de los flujos de financiación con los ODS o las prioridades nacionales. Por ejemplo, podrían diseñarse para medir la alineación de los créditos de la banca privada, las inversiones de los inversores institucionales o incluso la deuda pública con las prioridades nacionales y / o los ODS.
- **Ejecución de la Estrategia de Financiación.** Estos sistemas deberían examinar periódicamente el valor añadido de la estrategia de financiación e informar al respecto, en particular si está teniendo éxito en aumentar la movilización y aumentar la coherencia y la armonización de la financiación con las prioridades nacionales de desarrollo.
- **Apoyar la formulación dinámica de políticas** facilitando el aprendizaje sobre lo que funciona y lo que no funciona y permitiendo ajustes oportunos del curso de las acciones en respuesta a los cambios en las condiciones, como el financiamiento y los paisajes de riesgo.
- **Mejorar la transparencia y la rendición** de cuentas y fortalecer la capacidad del gobierno para generar asociaciones, diálogo y confianza entre las partes interesadas. Este es un factor relevante para la gestión de varios flujos como las remesas y la filantropía de la diáspora.

Se debe definir la mejor solución institucional para localizar estos sistemas. La estrategia proporciona suficiente análisis contextual para apoyar el inicio del diseño de estos sistemas que deberán integrar y adaptar cantidades considerables de datos dispersos en diferentes unidades gubernamentales e integrar sistemas de gestión de información actuales y proyectados. El valor agregado más significativo de estos sistemas será su capacidad para procesar datos para producir información y analizar información para producir conocimiento utilizable. Al igual que con la gobernanza del INFF, estas tareas exceden el mandato de un ministerio de línea. Esto sugeriría que una ubicación institucional posible para estos sistemas podría ser en MIDEPLAN que tiene las

potestades institucionales para poder integrar esa amplia gama de sistemas y además, la capacidad técnica para agregar información y producir sistemas de apoyo a la gestión..

Anexos

Anexo 1: La Inversión de Impacto y el Financiamiento Mixto

La era de los ODS se caracteriza por cambios fundamentales en la orientación global de las inversiones privadas que deben tenerse en cuenta para diseñar políticas adecuadas. La noción de que las inversiones no pueden operar aisladas de la sociedad no es nueva, ya que la inversión socialmente consciente data de hace siglos, y las religiones establecen pautas para seguir valores éticos. Sin embargo, se han producido algunos cambios significativos en las prácticas adoptadas por los principales inversores en los últimos años, mostrando una creciente preferencia por la inversión sostenible y de impacto. Estos cambios definen los siguientes segmentos y perfiles de inversores según sus preferencias,

Gráfico 12 El lugar de la inversión de impacto en el continuo de los inversores



Fuente: Reproducido de G8 Social Impact Investment Taskforce (2016).

- **Retorno Financiero Primero.** En un extremo del mercado están los inversionistas que solo consideran los retornos económicos a corto plazo, sin importar el impacto económico, social o ambiental de sus acciones. Estas prácticas están en declive debido a varios factores simultáneos. Por ejemplo, el público las cuestiona fuertemente por los efectos directos del cambio climático en algunos mercados y porque las otras prácticas obtienen rendimientos comparables.
- **Inversión Socialmente Responsable.** El concepto de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) que comenzó en la década de 1980 se centró en abandonar productos o prácticas nocivas (no hacer daño) y, en la medida de lo posible, generar acciones con un impacto positivo en la sociedad. La razón es que estas acciones tenían un costo que aseguraba negocios futuros al mismo tiempo que reducía el retorno a corto plazo para los accionistas. Por ello, estas empresas realizan distintos tipos de cribado

para eliminar las actividades o interacciones que generan impactos negativos. Este es un mercado bien desarrollado en Costa Rica, pero esta práctica está en una progresión decreciente a nivel mundial.

- **Inversión Sostenible.** Más recientemente, surgió un nuevo segmento de empresas que reformularon sus negocios para adoptar prácticas sostenibles como parte de su propuesta de valor. Adoptan estándares de sostenibilidad Ambiental, Social y de Gobernanza (ESG en inglés) que son públicos y monitorizados. También se están generando fondos y bonos éticos o sostenibles que prometen el estricto cumplimiento de los estándares ESG por parte de sus inversores. Agencias independientes los verifican, y en varios países, suelen ser controladas por las Bolsas de Valores y publicadas para que los inversores puedan elegir entre otras opciones. Este mercado se está expandiendo rápidamente. Más de la mitad de los propietarios de activos globales están implementando y evalúan criterios ESG en su estrategia de inversión.
- **Inversión de impacto.** Estos inversores van un paso más allá y definen que el objeto de sus inversiones debe tener un impacto positivo y medible, además de un retorno económico. Estas inversiones varían en su capacidad de ofrecer retornos financieros, dando lugar a diferentes situaciones: (i) inversiones que generan cambios positivos con retornos comerciales de mercado, o incluso superiores (por ejemplo, inversiones en energía limpia que generan compensaciones de carbono); (ii) cuando la inversión produce rendimientos financieros por debajo del mercado pero los inversores están dispuestos a aceptarlos porque su misión los obliga; (iii) situaciones en las que las inversiones generan rendimientos inferiores a los del mercado, pero se realizan para abordar algunos de los desafíos más apremiantes.
- **Impacto Primero.** El otro extremo del mercado son los inversores que tienen como prioridad la consecución de resultados, y el retorno económico no es el objetivo principal. En este segmento se encuentran fundaciones y fondos filantrópicos privados adicionales. Las fundaciones están buscando progresivamente oportunidades para realizar inversiones de impacto e inversiones de capital paciente que generen resultados positivos. Esto ha generado un crecimiento significativo en su participación en los mecanismos mixtos de inversión (Blended Finance) que se analizan a continuación.

El mercado de la inversión de impacto

El crecimiento de la inversión de impacto refleja cambios fundamentales en la orientación de la inversión privada a nivel mundial. Un número significativo y creciente de propietarios y administradores de activos, fondos de inversión privados, corporaciones y donantes privados están dirigiendo inversiones hacia áreas que generan un rendimiento económico razonable y ajustado al riesgo y un impacto positivo (económico, social o ambiental).

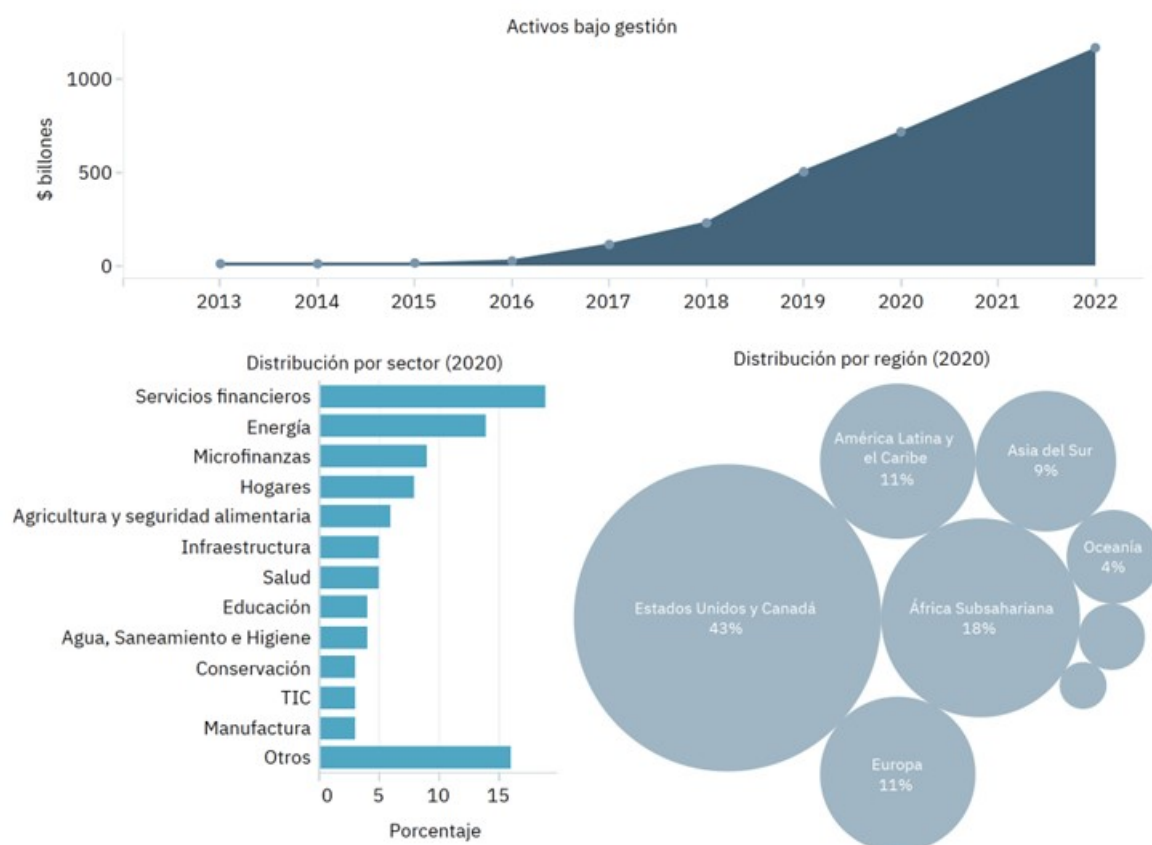
- **En las empresas privadas,** este enfoque ha tenido un importante impulso en la última década con la modernización de los fundamentos de la gestión estratégica y la sustitución de conceptos como el de Responsabilidad Social Corporativa por enfoques estratégicos más avanzados y sostenibles.
- **En las fronteras del espacio público y privado,** la inversión de impacto está marcando una evolución de los sistemas de financiación basada en resultados (RBF) introducidos en la década de 1990. Esta modalidad permite un nuevo tipo de relación entre el gobierno y los sectores privados con y sin fines de lucro que podría tener aplicaciones en Costa Rica,

Esta orientación de inversión está directamente alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los ODS brindan el marco ideal para guiar estas inversiones a medida que se crean nuevas oportunidades para la inversión de impacto. Por ejemplo, los ODS proponen cambios que permitan el desarrollo de nuevos mercados y oportunidades de negocio en los sectores tradicionales (agricultura, alimentación, energía, transporte, educación y salud) y requieren inversiones. También abre espacios para importantes innovaciones privadas para mitigar los efectos del cambio climático. Además, los objetivos abren nuevos horizontes para la inversión privada mediante el desarrollo de nuevos modelos económicos, como la economía circular y las ciudades inteligentes, que abren oportunidades para la cooperación público-privada.

La modalidad de inversión de impacto se está abriendo camino, pero aún es muy lenta en las economías en desarrollo. No obstante, la inversión de impacto se ha convertido en los últimos años en una fuente creciente de financiación para el desarrollo. Si bien el tamaño del sector es

difícil de cuantificar, la Red de Inversión de Impacto Global (GIIN, por sus siglas en inglés) estimó que los activos bajo administración en este sector alcanzaron los \$ 715 mil millones en 2019. Los datos de la encuesta anual de GIIN presentados en la Figura 126 muestran que la mayoría (54%) de los activos de impacto global se invierten en los Estados Unidos y Europa. De los activos canalizados a mercados emergentes y economías en desarrollo, África Subsahariana atrae la mayor parte (18%). Al mismo tiempo, los países de América Latina y el Caribe lograron una participación del 11% en el mercado global de inversión de impacto.

Gráfico 13 Descripción general del mercado de la inversión de impacto



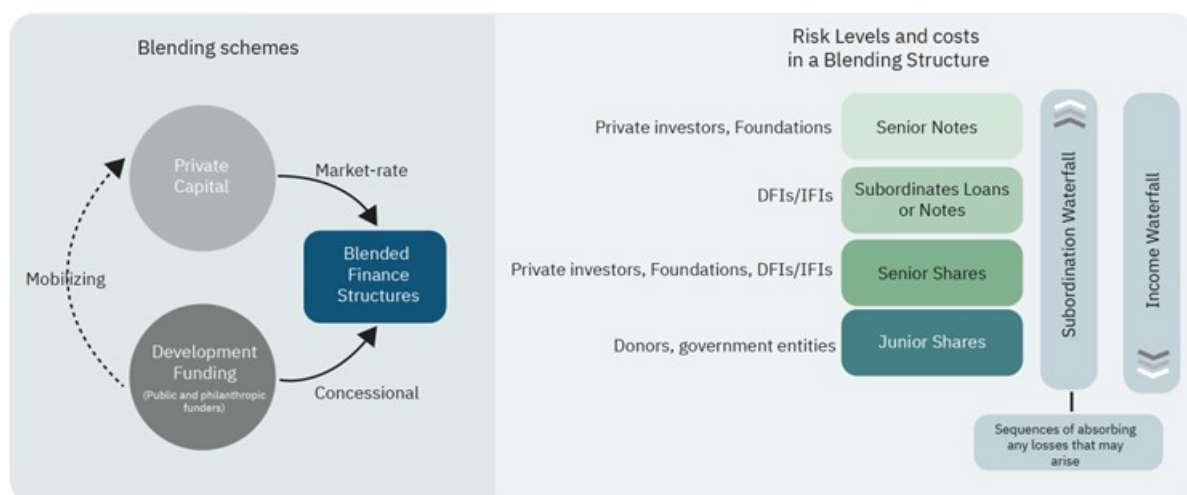
La inversión de impacto tiende a concentrarse en unos pocos sectores, pero esto puede cambiar a corto plazo. El 50% de estas inversiones se distribuyen entre los proyectos de servicios financieros, energías renovables, microfinanzas y vivienda. Otros sectores, como la agricultura y la alimentación, la infraestructura, la educación y la salud, han logrado una participación significativa, pero aún se encuentran relativamente por debajo de su potencial. Esto podría revertirse pronto; estudios recientes muestran que las inversiones en educación y salud crecen a tasas del 33% y 15% anual, respectivamente. En comparación, los de servicios financieros y microfinanzas lo hacen a un promedio de 9% y 8% anual.

Los Instrumentos de financiación Mixta (Blended Financing)

Blended Finance es un enfoque de estructuración de capital. Estas operaciones a menudo combinan el uso catalítico y estratégico de financiamiento público o de desarrollo (ya sea concesional o no) para atraer un tipo de financiamiento privado que de otro modo no se usaría para financiar estos objetivos, lo que aumenta el capital total disponible para el desarrollo sostenible. En estos sistemas, la financiación del desarrollo ya sea pública (cooperación nacional e internacional) o privada (filantropía nacional o internacional), se utiliza para movilizar otros fondos comerciales. El blending se puede realizar a través de diferentes herramientas de financiación

(avales, préstamos sindicados, líneas de crédito, inversión directa en empresas y fondos de inversión). La mayoría de ellos tienen una aplicación en Costa Rica.

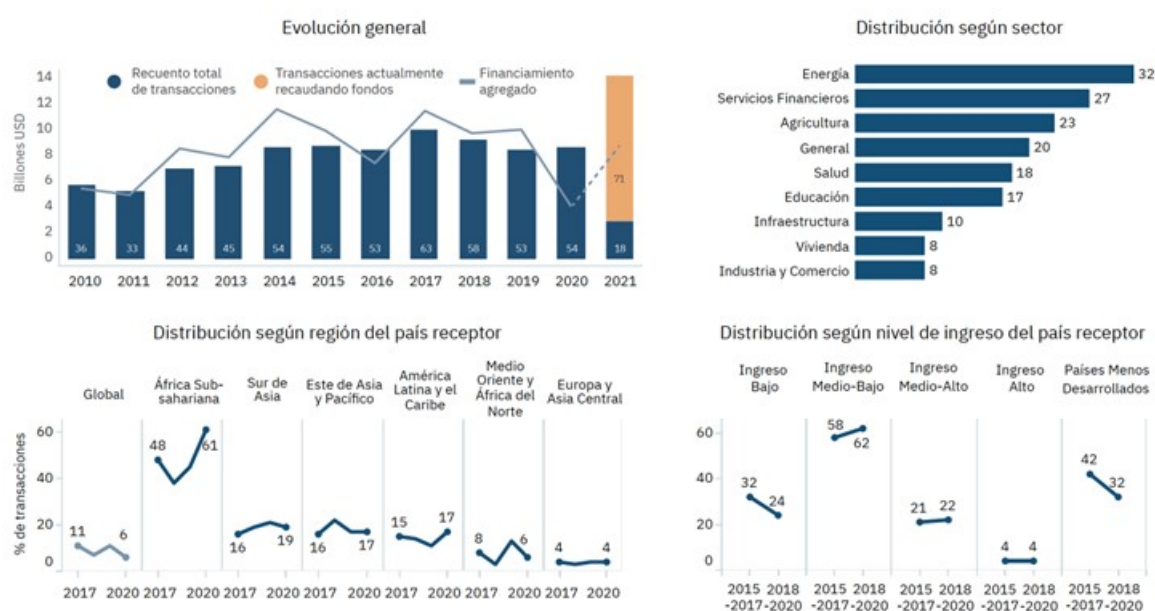
Gráfico 14 Características principales de las finanzas mixtas



Source: Reproduced from OCDE (2018) and European Commission (2019).

Este enfoque propone construir estructuras de financiamiento que se ajusten a los diferentes perfiles de riesgo-retorno de los inversionistas. En estas operaciones, el financiamiento público es catalizador. Se utiliza para generar varios niveles de riesgo-rendimiento que son atractivos para los inversores privados, ofreciendo generalmente condiciones cercanas a las del mercado. Estas estructuras están diseñadas para que los socios que asuman las posiciones de menor riesgo y menor rentabilidad puedan ser inversores privados comerciales o institucionales (fondos de pensiones o compañías de seguros) o fundaciones (cuando invierten sus fondos patrimoniales). Para ellos, la ecuación riesgo-rendimiento debe ser atractiva en comparación con otras opciones de inversión conservadoras que, por lo general, están obligadas a aplicar.

Gráfico 15 El mercado del Blended Financing



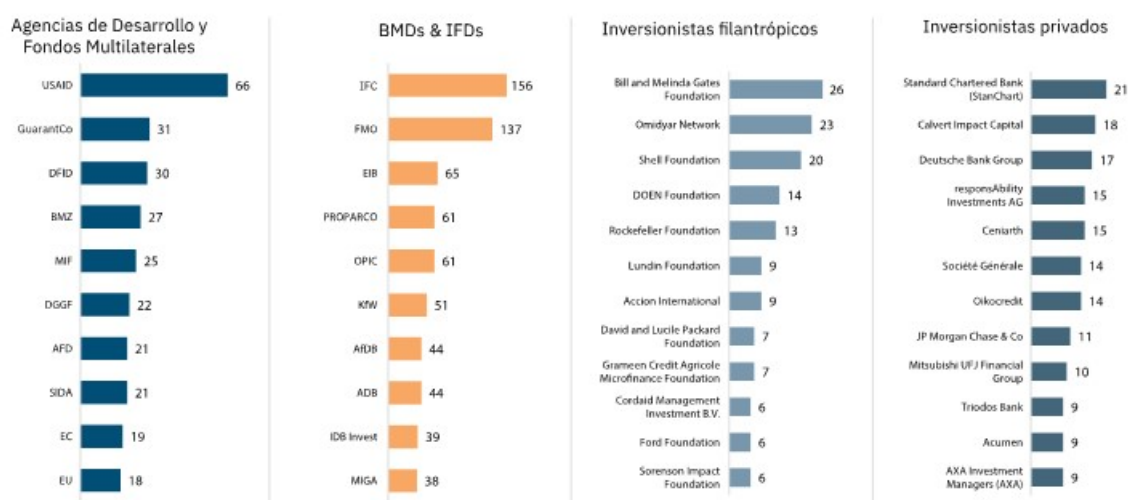
A diferencia de la inversión de impacto, el blending no define un enfoque de inversión. El financiamiento mixto es solo una forma de estructuración de capital. Los fondos comerciales privados que participan en estos instrumentos lo hacen porque es un buen negocio y no necesariamente porque su inversión afectará positivamente a la sociedad. En estos instrumentos

mixtos, los inversores de impacto suelen participar en cualquiera de los niveles de riesgo-retorno que se estructuran, pero no siempre es así. Además, este es un instrumento de uso mucho más limitado; el volumen de capital movilizado por los inversores de impacto -en el entorno de los 715.000 millones de dólares al año- supera con creces al consolidado en operaciones de blending que, según las últimas mediciones, ronda los 15.000 millones de dólares al año.

El mercado del blended financing se ha concentrado relativamente en unos pocos sectores y se ha utilizado mucho en África. Las inversiones de financiamiento combinado se han concentrado predominantemente en energías renovables, servicios financieros, agricultura y proyectos de infraestructura. La gran mayoría de estos fondos se han invertido en el África subsahariana (61% del total) y el sudeste asiático (19%) en 2021. Aun así, su uso en Costa Rica es nulo. Las perspectivas de expansión son buenas ya que varios de los inversores (Bancos Multilaterales y la Unión Europea) que han impulsado estos enfoques manifestaron formalmente su interés en desarrollar este tipo de financiación en la región.

Muchas instituciones participan en este mercado, muchas de las cuales pueden estar interesadas en invertir en Costa Rica. El Gráfico 27 muestra que los principales inversionistas en este tipo de mecanismos son los bancos multilaterales de desarrollo y sus corporaciones y otras instituciones financieras de desarrollo (como FMO, KfW y Proparco). El segundo grupo de mayores inversionistas lo componen las agencias de cooperación bilateral (especialmente USAID y DFID) y los fondos multilaterales. El tercer grupo está compuesto por inversionistas filantrópicos, especialmente las fundaciones más grandes de los Estados Unidos. Finalmente, el grupo minoritario incluye bancos comerciales y otros inversionistas. Algunos (como Acumen, Calvert y Triodos) son gestores de activos de impacto muy conocidos. Si el país generara las condiciones adecuadas para este tipo de inversión, muchos de estos fondos tendrían posibilidades de invertir en Costa Rica.

Gráfico 16 Principales Inversores de Financiación Mixta



Source: Reproduced from *Convergence* (2019).

Se espera un crecimiento significativo y mejoras en el uso de inversiones mixtas en el corto plazo. Varias organizaciones internacionales están trabajando con una hoja de ruta común para expandir significativamente el volumen de estas inversiones, aumentar la participación de grandes inversores institucionales globales y diversificar el uso de estos mecanismos en los otros ODS. También se promueve el uso de un marco común y fuentes de datos comparables y medidas que aseguren la transparencia.

Ejemplos de instrumentos de financiación mixta que podrían usarse como referencia

para el diseño de instrumentos en Costa Rica

Una figura que podría agregar valor en Costa Rica es el uso de fondos privados de financiamiento mixto. En estos fondos, los inversores públicos y de cooperación internacional participan como socios y 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 formato tipo para la participación de los socios en este tipo de fondos se resume en la Tabla 9.

Gráfico 17 Ejemplo de estructura de un private equity fund con criterio de blended finance



Fuente: Equipo de Inflection Finance

El uso de fondos públicos en este tipo de instrumentos debe verse como un negocio, donde el estado decide invertir tomando un riesgo controlado, pero que no son fondos a pérdida. Este es un punto muy importante, especialmente considerando la apretada situación fiscal del estado costarricense. En estos fondos, la inversión de recursos públicos genera retornos económicos programados y donde las rentabilidades y recuperación de la inversión pueden calcularse en la fase de factibilidad. Como el espacio fiscal para realizar inversiones públicas con fondos soberanos en ciertas áreas como infraestructura es virtualmente nulo, este tipo de fondos podrían aportar soluciones. Además de apalancar los pocos recursos disponibles con financiamiento privado y también permiten hacer un uso revolviente de los recursos públicos.

Tabla 4 El uso del financiamiento mixto en los fondos estructurados

Estructura del Fondo		Financiamiento para el Desarrollo usado	Financiamiento movilizado
Fuente de financiamiento	Motivación/mandato	Objetivos de desarrollo/ODS	Solo Comercial y/o de desarrollo ODS
	Propiedad	Público y privadas	
	Condiciones de financiación	Concesional	No concesional
Uso de la financiación	Inversiones de desarrollo compatibles con tesis	Únicamente privadas	

Fuente: Equipo de Inflection Finance

Este tipo de instrumentos ha sido muy utilizado en varios continentes, con algunos ejemplos notorios en nuestra región. El uso del financiamiento mixto en general ha tenido una gran explosión en África y el sudeste asiático, que es donde se han aplicado la mayor cantidad de fondos de desarrollo disponibles. En esas regiones predomina su uso para el financiamiento de PYMES y de expansión del microcrédito. En nuestra región su desarrollo ha sido más lento, pero se cuentan

con varios casos, especialmente asociados al financiamiento de infraestructuras o de financiamiento verde.

La aplicación de la financiación mixta para infraestructura ha permitido el diseño de fondos de pequeña, mediana y gran escala en nuestra región, como por ejemplo el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) de México o el Fondo de Infraestructuras del Perú. El FONADIN es un ejemplo demasiado grande para Costa Rica, ya que el fondo es uno de los concesionarios más grandes del mundo, e integra una red de más de 4 mil kilómetros de autopistas de cuota. Sin embargo, la escala del Fondo de Infraestructuras del Perú es muy interesante. Este fondo fue creado en 2011 por iniciativa del Ministerio de Economía y Finanzas y con el objetivo de integrar a los fondos de pensiones en el financiamiento de infraestructuras (ver Recuadro 2).

Recuadro 1

El Fondo de Infraestructuras del Perú

A principios del año 2009 ante la necesidad de mayores inversiones en infraestructuras y, teniendo como marco la coyuntura de crisis económica internacional y el fuerte impacto de esta en la economía local, el Gobierno peruano autorizó la constitución de un fondo de inversión en infraestructuras. Este fondo tuvo un primer cierre por un valor de USD 460 millones, con aportes de diferentes tipos de inversores:

- **Gobierno.** El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) disponibilizó un aporte de USD 100 millones a través de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE)
- **Bancos Multilaterales.** La Corporación Andina de Fomento (CAF) realizó un aporte de USD 40 millones
- **Fondos de Pensiones.** Las cuatro administradoras de fondos de pensiones aportaron USD 220 millones adicionales
- **Inversores Privados.** Un Consorcio formado por Brookfield Asset Management (USA) y la local AC Capitales aportan la gestión especializada de fondos de infraestructura y USD 100 millones adicionales.

Al momento de su creación este fue el fondo más grande del Perú. El fondo invierte sus recursos en el capital de empresas y en la ejecución proyectos en los sectores de energía y gas, transporte (puertos, aeropuertos, carreteras y vías férreas), agua y saneamiento, salud y otros sectores relacionados a la infraestructura en Lima y en las regiones del Perú. El Fondo comenzó a operar luego que recibiera la autorización de inscripción de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). La participación de COFIDE es la de mayor riesgo del fondo. La experiencia ha sido muy exitosa y actualmente COFIDE está evaluando participar en un segundo fondo de inversión de alcance regional pero enfocado principalmente en el Perú.

Las oportunidades de financiamiento verde también han permitido el desarrollo de fondos de mayor escala. El Recuadro 3 muestra el caso del fondo verde de Shandong, que incorpora un tipo de ingeniería financiera más avanzada para la construcción de un modelo de mayor escala del anterior. El ejemplo muestra como una inversión de USD 378m de fondos públicos generó una co-inversión de USD 298m de financiamiento concesional, lo que permitió movilizar USD 2,000 de recursos privados adicionales. Este tipo de tamaño parece ser el que sería necesario para cubrir los déficits de transporte o de infraestructura. Muy interesante en este diseño es el uso inteligente de los plazos largos del crédito concesional verde para movilizar dos rondas de financiamiento privado a diez años y multiplicar así el apalancamiento.

Soluciones de este tipo podrían implementarse con un aporte catalítico del sector público y la participación de los principales socios para el desarrollo que ya están en el país. Si el estado pudiera disponibilizar algunos recursos para inversión en fondos de este tipo, los principales socios para el desarrollo (el BID, la CAF, el BM, la cooperación francesa de AdF y PROPARCO y la Unión Europea) tienen experiencia en instrumentos de este tipo. Además, los principales los fondos verdes como el GCF y el GEF también tienen ventanillas especializadas de financiamiento mixto a los que el país tiene acceso y no usa. La participación del estado podría canalizarse a través de Banca para el Desarrollo o de algún banco público que tenga la posibilidad de hacer inversiones.

Recuadro 2

El Shandong Green Development Fund (SGDF)¹⁶

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 y 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 (USD 298m), con financiamiento público de contrapartida (USD 378m) y con financiamiento privado por un total de USD 2,000m.
- **Financiamiento catalítico** El fondo se crea a partir de un financiamiento catalítico de €263m que se generan con un crédito soberano de USD100m con el Green Climate Fund (gestionado por el ADB), más fondos concesionales de blending de KfW de Alemania (USD 113.69m) y de la Agencia Francesa de Cooperación (USD 84,53m). El gobierno aporta fondos de contrapartida nacional y provincial por un total de USD 378m (CNY 2.5b)
- **Apalancamiento de financiamiento comercial** La estructura creada prevé realizar dos rondas de financiamiento de mediano plazo (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 USD 835 m y en la segunda USD 1,160 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.¹⁷.
- **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.

La participación de los fondos de pensiones en fondos privados de capital en Costa Rica estaría limitada por las restricciones que impone el marco regulatorio. En Costa Rica, la participación en fondos de private equity está catalogada como de Nivel de Riesgo III. Eso limita a que este tipo de inversiones no pueda ocupar más del 5% de la cartera de los fondos. Además, las firmas estructuradoras deben contar con al menos diez años de experiencia en el mercado internacional y un récord de empresas adquiridas exitosamente. Para ejecutar el ejemplo de Perú anterior fue necesario flexibilizar el sistema regulatorio que desincentivaba este tipo de inversiones. Para buscar modelos para una eventual flexibilización, se podrían tomar como referencia lo disponible en otros países de la región como Chile, México y Perú que le llevan a Costa Rica dos décadas de ventaja en la aplicación de estos financiamientos.

¹⁶ Asian Development Bank (2019) Shandong Green Development Fund Project: Report and Recommendation of the President, Sept 2019

¹⁷ El Shandong Development Investment Holding Group y CICC Capital Management Co respectivamente

Una opción mucho más ambiciosa pero también posible podría ser capitalizar un banco público y especializarlo para realizar inversiones con concepto de blending. El componente financiamiento es una de las mayores determinantes de la velocidad del desarrollo de APPs de infraestructuras y de la eficiencia de estas operaciones. Este tipo de financiamiento demanda niveles de especialización relativamente altos -especialmente si a la solución se le agrega la dimensión del financiamiento mixto- que en un país como Costa Rica se pueden concentrar en una única solución institucional que desarrolle esta especialidad. Estas unidades especializadas de negocios se crean para acelerar estos procesos e independizarse de los largos procesos administrativos que demandan los créditos de los bancos multilaterales y además para asegurar a las empresas nacionales un acceso a crédito en igualdad de condiciones que sus competidores internacionales. El ejemplo del Recuadro 4, describe la creación del el Banco de Inversiones de Infraestructura de Colombia (FDN).

Recuadro 3

FDN El Banco de Inversiones de Infraestructura de Colombia¹⁸

La FDN nació en 2011 como parte de la transformación de la Financiera Energética Nacional hacia una entidad con vocación de banco de desarrollo. La entidad, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es una iniciativa estatal que nace con la participación de entidades multilaterales como IFC y CAF, así como del banco japonés Sumitomo Mitsui Banking Corporation-SMBC (banco especializado en la financiación de grandes proyectos). La FDN se capitalizó inicialmente con USD312 millones, de los que USD 83 millones fueron aportados por los socios y el resto por el estado colombiano. En su proceso de fortalecimiento institucional, la FDN recibe una capitalización adicional por USD2.85 billones (0.6% del PIB) producto de una privatización. Esta capitalización deja a la entidad con una capacidad de apalancar hasta USD12,5 billones (2.6% del PIB).

Su fortaleza institucional se cimienta en sus altos estándares de gobierno corporativo. Además de regirse por una extensa normativa organizacional, financiera, anticorrupción y transparencia, entre otros, los proyectos estructurados, financiados o asesorados por la entidad deben recibir el voto favorable de los representantes de las multilaterales en la entidad. Bajo el modelo de APPs y Project Finance, la FDN participa actualmente en la estructuración de proyectos equivalentes al 2,1% del PIB, lo que habla de su influencia, en general, en el modelo de desarrollo de infraestructura del país. Sin embargo, su rol de financiador de infraestructura, movilizand recursos financieros de distintas fuentes, lo convierte en una entidad clave en el ecosistema necesario para el desarrollo de la infraestructura en Costa Rica. La FDN es un inversor catalítico y no puede invertir más del 20% del monto total de los proyectos que financia.

La FDN es un operador altamente calificado en el espacio del financiamiento público-privado. Los instrumentos financieros con los que cuenta (emisión de deuda, expedición de garantías, fondeo a entidades financieras y fondos de capital privado, etc.) le han permitido canalizar 0,7% del PIB para la construcción de obras de infraestructura estratégicas para el país. La FDN ha conseguido recursos financieros también mediante la emisión de bonos en moneda local y tiene entre sus planes emisiones de bonos verdes. Adicionalmente, la FDN constituyó un fondo de capital privado junto con los fondos de pensiones del país por valor de USD 732 millones (0.2% del PIB) para la gestión de activos dirigidos hacia la infraestructura. La filial hace parte de la estrategia para movilizar recursos de capital, pero también para evitar conflictos de intereses con el negocio de financiación de deuda.

Este banco ha sido instrumental en el desarrollo de las APPs de 4G en Colombia, está especializado en project financing, y ofrece además un abanico de productos financieros que cubren un amplio rango de necesidades: deuda senior, garantías bancarias, deuda mini Perm. El Project Finance es un esquema de financiamiento directo al proyecto, en el cual los prestamistas analizan el flujo de caja proveniente de dicho proyecto y sus futuros activos como la fuente de pago

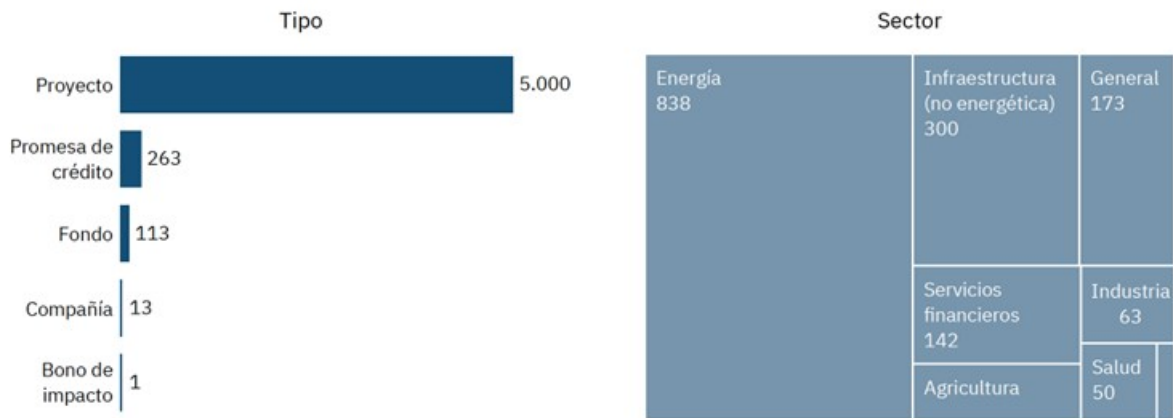
¹⁸ Fuente UNDP (2022) DFA Colombia

de un préstamo. Esta financiación usualmente es de largo plazo (20-30 años) respondiendo al plazo del proyecto y particularmente a su madurez y capacidad de generar el flujo de caja para pagar la deuda. Es una herramienta de financiación comúnmente utilizada a nivel mundial para financiar grandes proyectos de infraestructura. Como el banco fue capitalizado con una estructura de financiamiento mixto, los instrumentos que emite tienen los niveles de riesgo adecuados para que puedan ser adquiridos por los inversores institucionales.

Este instrumento institucional fue creado con elementos que están disponibles en Costa Rica. La inversión inicial del gobierno se hizo aprovechando los recursos generados por una privatización y con co-inversiones de varios socios para el desarrollo que están presentes en el país, como la IFC y la CAF. En caso de una eventual privatización del Banco de Costa Rica, se podría analizar cómo sería posible multiplicar mejor el impacto de esos recursos: si usarlos para amortizar deuda pública directamente o reinvertirlos apalancando otros recursos adicionales e invertirlos en proyectos de prioridad crítica del país para lo que no se dispone de recursos.

Colombia es uno de los países de la región que más ha explorado el uso de la cooperación internacional para implementar sistemas de financiamiento mixto (Blended Finance). Según la información global que recopila Convergence Finance, Colombia participó en 30 iniciativas que movilizaron mas de USD 5,000 millones con mecanismos de este tipo. El Gráfico 60 muestra que la gran mayoría de los instrumentos utilizados son los financiamientos por proyectos, pero también hay experiencias relevantes con el uso de fondos de financiamiento mixto, instrumentos de crédito y garantías y un caso de bonos de impacto, La gran mayoría de estos recursos se han utilizado en sectores “tradicionales” para el blended finance como la infraestructura y emergía pero también se aprecian inversiones relevantes en sectores como los servicios financieros, agricultura y salud.

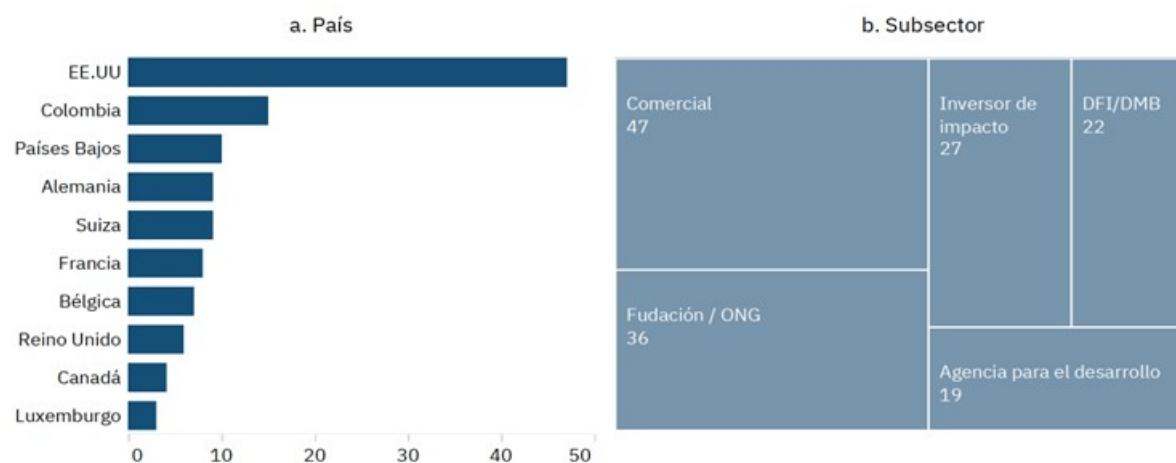
Gráfico 18 Recursos Movilizados por Tipo y por Sector (millones de USD) – Vigente 2021



Fuente: Datos tomados de Convergence Blending Global Finance.

Con este tipo de mecanismos, el país ha conseguido atraer inversiones de impacto, comerciales y de fundaciones de varios países. El Gráfico 61 resume la capacidad de movilización de recursos que se ha generado con esto mecanismos. Además de movilizar inversiones privadas internas, se consiguieron atraer inversiones un buen número de países (Estados Unidos, Países Bajos, Alemania y otros países europeos). El mayor volumen de estas inversiones fue realizado por operadores comerciales, pero hay una participación destacada de inversores de impacto, fundaciones (venture philanthropists), y de agencias para el desarrollo e instituciones de cooperación que suelen realizar inversiones catalíticas, pero tomando las posiciones de mayor riesgo en este tipo de operaciones.

Gráfico 19 Inversores por País y por Subsector (De lo que se encuentra vigente en 2021)



Fuente: Datos tomados de Convergence Blending Global Finance.

Anexo 2: Estructura para el plan de acción de la estrategia de financiamiento (ejemplo solo para visualización)

Área de Intervención	Principales Acciones	Prioridad	Responsables		Resultado Deseado	Plazo Esperado de Finalización	
			Gobierno	Cooperación		2023-2025	2026-2030
1. Programa de Mejora de la Gestión Fiscal y de aumento de la Recaudación a nivel Nacional	1.1 Un plan estratégico de mediano y largo plazo de mejora de la gestión	Alta	MdH MIDEPLAN	A definir	Un plan aprobado por el gobierno Una agenda de implementación con apoyo de cooperación internacional confirmado	✓ ✓	
	1.2 Un plan de reducción del incumplimiento tributario	Alta	MdH MIDEPLAN	Banco Mundial (Programa Agenda Digital) Otros a definir	Reducción de la evasión del IVA del 2.36% del PIB al 1.5% del PIB		✓
					Reducción de la evasión del IRPJ en 2.14% del PIB y del IRPF de 1.40% del PIB (con foco en medianos y grandes contribuyentes)		✓
	1.3 Reducción del gasto tributario	Alta	MdH	A definir	Estudios del impacto ODS de exoneraciones existentes	✓	
					Un Plan de Reducción Exoneraciones IVA/IRPF/IRPJ aprobado por el gobierno y con apoyo de cooperación	✓	
	1.4 Reducción del gasto parafiscal	Media	MdH	A definir	Evaluación imparcial del costo-beneficio fiscal del RZF	✓	
					Reducción del gasto tributario en 0.87% del PIB		✓
2. Plan para Reducir los Flujos Ilícitos de Capital	2.1 Un plan de acción más ambicioso para la Estrategia de Lucha contra la Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo	Alta	MdH MIDEPLAN	A definir	Estudios del volumen e impacto del gasto parafiscal	✓	
					Plan de reducción del gasto y de mejora de su impacto y alineamiento con las prioridades nacionales		✓
	2.2 Desarrollo de nuevas capacidades en el MdH DGT y DGA) y del BCCR para la investigación, análisis y control de estos flujos financieros	Alta	MdH BCCR	A definir	Un Plan de Acción y de Fortalecimiento de Capacidades a 2030 aprobado por el gobierno y con apoyo de cooperación internacional para su ejecución	✓	
					Nuevos procedimientos para la medición y vigilancia (electrónica y física) de este tipo de prácticas y para el control de la evasión fiscal generada.	✓	
	2.3 Introducir un marco regulatorio sólido, y una legislación estricta contra los delitos financieros, el lavado de dinero, el contrabando y otras prácticas ilegales	Alta	MdH BCCR	A definir	Sistemas de control digitales (recolección y cruzamiento de datos, data analytics) de las actividades de comercio exterior y bancarias.	✓	
					Cambios en la reglamentación KYC “Know Your Customer” y otros procedimientos de control	✓	
					Reforzadas las capacidades legales de supervisión y de sanción para controlar y eliminar a las entidades legales que operan en forma ilícita.	✓	
	2.4 Un plan para eliminar el uso de precios de transferencia y la facturación adulterada	Alta	MdH		Una legislación más estricta contra los delitos financieros y otras prácticas ilícitas.		✓
					Recaudación adicional por control evasión de 1% del PIB		✓

Área de Intervención	Principales Acciones	Prioridad	Responsables		Resultado Deseado	Plazo Esperado de Finalización	
			Gobierno	Cooperación		2023-2025	2026-2030
3. Programa de mejora del uso de la Deuda Pública (DP)	de comercio exterior						
	2.5 Desarrollar una base de control de flujos ilícitos combinando datos electrónicos y de inspecciones reales	Media	MdH	A definir	El estado dispone de evidencia real para informar la toma de decisiones políticas		✓
	2.6 Cooperación bilateral con partes interesadas	Alta	MdH MREC		Acuerdos bilaterales para el control de facturación adulterada y de lavado de dinero	✓	
	3.1 Un plan de largo plazo de gestión de la DP orientada por ODS	Alta	MDH MIDEPLAN	A definir (FMI?)	Mejora en los plazos y condiciones de la DP total	✓	
					Diversificación de monedas la DP total y aumento participación en colones	✓	
	3.2 Explorar el uso de bonos temáticos (SLB, verdes, azules, ODS) recompra de deuda por naturaleza y otros instrumentos ODS para mejorar condiciones de la DP	Media	MDH	A definir	Estructura de DP mejorada y diversificada		✓
					Mejorada la sostenibilidad de la DP		✓
					Financiamiento de bajo costo adicional conseguido		✓
	3.3 Explorar el uso de DP en instrumentos de blended financing	Media	MDH	A definir	Multiplicación de los fondos públicos disponibles		✓
					Movilizados recursos concesionales y capital privado comercial adicional para prioridades nacionales		✓
	3.4 Reforzar las capacidades de gestión de riesgos de deuda pública	Alta	MDH	A definir (FMI?)	Una gestión homologada de los riesgos de la DP emitida por empresas públicas y otras entidades (municipios)	✓	
					Gestión proactiva de los pasivos contingentes generados por las APPs y otras inversiones	✓	
					Nuevos procedimientos y capacitación en su uso a las entidades implementadoras	✓	
4. Un marco integrado para el financiamiento ambiental, del cambio climático y el riesgo de desastres	4.1 Un plan de acción para ordenar y priorizar las acciones una reactivación económica verde y climáticamente inteligente al 2030	Alta	MINAE, MIDEPLAN, MDH	A definir (múltiples)	Un plan aprobado por el gobierno	✓	
					Una agenda de implementación con apoyo de cooperación internacional confirmado	✓	
					Definidas las taxonomías y metodologías para la identificación, codificación y contabilidad de los gastos presupuestarios ambientales y relacionados con el CC.	✓	
					Mejorada la rendición de cuentas y la transparencia de estos gastos		✓
					Nuevos mecanismos de coordinación para la presupuestación de los gastos ambientales		✓
					Integrada esta dimensión en las reformas de GPRD y de		✓

Área de Intervención	Principales Acciones	Prioridad	Responsables		Resultado Deseado	Plazo Esperado de Finalización	
			Gobierno	Cooperación		2023-2025	2026-2030
	4.3 Una estrategia de gestión de la AOD ambiental y relacionados con el CC	Alta	MINAE, MIDEPLAN, MDH	A definir (múltiples)	GFP para incorpore esta dimensión		
					Priorización estratégica y asignación de la AOD a áreas clave.	✓	
					Aumentada la AOD (reembolsable y no reembolsable) disponible para el sector público y el privado		✓
	4.4 Un plan integral de financiamiento del riesgo de desastres	Alta	MINAE, MIDEPLAN, MDH	A definir (múltiples)	Un plan aprobado por el gobierno	✓	
					Una agenda de implementación con apoyo de cooperación internacional confirmado	✓	
					Nuevos esquemas de seguro contra el clima o catástrofes para mitigar los riesgos climáticos	✓	
					Nuevas metodologías para que los proyectos de inversión pública especifiquen el cumplimiento de los objetivos relacionados con el CC y la evaluación de riesgo de desastre	✓	
5- Un plan de mejora de la eficiencia y la eficacia del financiamiento público	5.1 Gestión del Empleo Público	Alta	MIDEPLAN MDH	A definir	Introducido un sistema único y unificado de salarios para toda la administración pública	✓	
					Planificación del empleo público de acuerdo con las demandas de los programas de desarrollo y a la oferta sub-utilizada del sistema actual	✓	
					Un régimen flexible de gestión de la movilidad del empleo público, de desarrollo de la carrera profesional y de capacitación de habilidades y procesos más eficientes y planificados de reclutamiento		✓
					Eliminación de la inamovilidad de los funcionarios públicos estableciendo procedimientos transparentes de despido y de protección a los trabajadores	✓	
	5.2 Presupuestación por ODS	Moderada	MDH MIDEPLAN	A definir	Integración de los ODS en el proceso presupuestario nacional introduciendo una perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto		✓
					Pruebas piloto en algunos sectores (educación, salud, protección social) o áreas temáticas transversales (género, ambiente)	✓	
					Mejorada la eficiencia de la asignación presupuestaria mediante la aplicación de la priorización presupuestaria utilizando el marco y los aceleradores de los ODS		✓
					Reglas macro fiscales alineadas con los ODS para las		✓

Área de Intervención	Principales Acciones	Prioridad	Responsables		Resultado Deseado	Plazo Esperado de Finalización	
			Gobierno	Cooperación		2023-2025	2026-2030
6. Una política integrada de financiamiento de las infraestructuras con inversión					áreas esenciales (educación, salud, protección social), y análisis de espacio fiscal informado sobre los ODS		
	5.3 Recortes de Gasto Orientados por ODS	Moderada	MIDEPLAN MDH	A definir	Nuevos sistemas para medir resultados de los programas o usos de los recursos públicos mostrando su alineación con las prioridades nacionales y los ODS	✓	
					Capacidades institucionales desarrolladas para realizar evaluaciones periódicas del impacto y la eficiencia de los ODS de los programas presupuestarios	✓	
					Revisión y eliminación de los gastos presupuestarios y parafiscales orientados por su impacto ODS (AI 1.4)		✓
	5.4 Sistemas de Apoyo a la Gestión de las Finanzas Públicas	Moderada	MDH	A definir	Sistemas de gestión de las finanzas públicas (incluyendo software) adaptados para el uso de la presupuestación basada en programas y resultados		✓
	5.5 Gestión estratégica de los fondos de inversión pública	Alta	MIDEPLAN MDH	A definir	Un Plan de Desarrollo de las Infraestructuras (PDI) de largo plazo, priorizado y costado y que analice los requerimientos de inversión pública, privada o mixta aprobado por el gobierno (AI 6.1)	✓	
					Incorporados elementos de resiliencia climática en la selección de proyectos para evitar pérdidas (AI 4)	✓	
					Incorporado el costo social del carbono en los proyectos de infraestructura (AI 4.4)	✓	
					Profundizadas las reformas del SICOP para reducir los costos de transacción y mejorar su capacidad	✓	
	5.6 Mejora de los Sistemas de Compras Estatales	Alta	MDH MIDEPLAN	A definir	Integrado el registro informático de Proveedores y Subcontratistas con el SICOP y facilitada la transparencia y la tarea de control (CGR y OFGR)	✓	
					Aumentada la proporción de los contratos adjudicados por métodos competitivos al 80% del valor total	✓	
					Mayor acceso a las MYPYMEs por las condiciones y procedimientos simplificados (la Ley de Contrataciones Públicas) y por el acceso online al sistema.	✓	
	6.1 Gestión estratégica de los fondos de inversión pública	Alta	MDH MOPT MIDEPLAN	A definir	Formulado y aprobado por el gobierno el Plan de Desarrollo de las Infraestructuras (PDI) (AI 5.5)	✓	
	6.2 Gestión de las APPs	Alta	MDH MOPT	A definir	Actualizado el marco regulatorio y normativo	✓	
					Fortalecidas las capacidades de gestión centrales y	✓	

Área de Intervención	Principales Acciones	Prioridad	Responsables		Resultado Deseado	Plazo Esperado de Finalización	
			Gobierno	Cooperación		2023-2025	2026-2030
privada			MIDEPLAN		descentralizadas para procesar el volumen de APPs necesario en tiempo y forma		
					Sistemas control de riesgos y pasivos contingentes de las APPs otorgadas por las empresas públicas	✓	
7. Un Plan Para introducir el uso del Financiamiento Mixto (Blended Financing)	6.3 Promoción internacional de la Inversión Extranjera en infraestructuras	Alta	PROCOMER COMEX/CINDE	A definir	Integrada la promoción internacional de las APPs con los esfuerzos para promover la IED en el exterior.	✓	
	6.4 Desarrollo del crédito privado	Alta	VPE CONASSIF	A definir	Reformado el sistema de financiamiento privado para ofrecer instrumentos de financiamiento de largo plazo con términos apropiados y competitivos (AI 9 y AI 10)	✓	
	6.5 Uso más estratégico de la cooperación Internacional	Alta	MIDEPLAN	A definir	La AOD se usa como un factor catalítico para consolidar la inversión privada usando las modalidades de financiamiento mixto (AI 4.3 y AI 7.2) en fondos de inversión y otros instrumentos.	✓	
					Aumentado el acceso a financiamiento concesional para inversiones relacionadas con la mitigación y adaptación a los efectos del CC y la conservación de la biodiversidad terrestre y marítima	✓	
					Eliminadas las limitaciones legales o reglamentarias para la introducción de mecanismos de financiamiento mixto	✓	
	7.1 Mejora del marco legal y regulatorio	Alta	MIDEPLAN	A definir	Aprobada una política para el uso de garantías gubernamentales para alentar la inversión en instrumentos privados con fines de lucro	✓	
					Flexibilizada la legislación sobre fondos privados de inversión para alinearla con las buenas prácticas internacionales y atraer a los inversores externos	✓	
	7.2 Un plan para aumentar la AOD en instrumentos de financiamiento mixto	Alta	MIDEPLAN	A definir	Establecido un grupo de trabajo con los principales inversores (BID INVEST, CAF, EC, IFC, PROPARCO)	✓	
					Nuevos inversores que hoy no participan (Green Climante Fund, Adaptation Fund) se interesan a invertir en instrumentos mixtos en CR	✓	
	7.3 Un plan para atraer inversores de impacto privados	Alta	PROCOMER COMEX/CINDE	A definir	Integrada la promoción del financiamiento mixto con los esfuerzos para atraer inversores de impacto del exterior (AI 8)	✓	
8. Una política para gestionar alianzas público-	8.1 Introducir y adoptar una política de Pago Por Resultados (PPR) en el sector público	Moderada	MDH MIDEPLAN MIDEPLAN	A definir	Formulada y aprobada la política de PPR en las sub-contrataciones al sector privado (con y sin fines de lucro) de bienes y servicios públicos	✓	

Área de Intervención	Principales Acciones	Prioridad	Responsables		Resultado Deseado	Plazo Esperado de Finalización	
			Gobierno	Cooperación		2023-2025	2026-2030
privadas de interés social y movilizar inversiones de impacto	8.2 Actualizar el marco regulatorio y normativo del PPR según buenas prácticas internacionales	Moderada	MDH MIDEPLAN	A definir	Legislación aprobada regula sistemas de PPR para servicios prestados por proveedores privados	✓	
					Legislación aprobada permite proyectos de APPDs con co-inversión público-privada.	✓	
	8.3 Fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado para realizar APPDs	Moderada	MIDEPLAN	A definir	Creada una unidad conductora de esta política que planifique su aplicación evalúe y desarrolle las metodologías de aplicación.	✓	
					Desarrolladas las capacidades de control y supervisión de la CGR y de otras entidades de contralor y fiscalización de la hacienda pública	✓	
	8.4 Aumentar acceso a AOD y de inversión de impacto con y sin fines de lucro	Moderada	MIDEPLAN	A definir	Comenzado el uso de sistemas de AOD basados en el rendimiento (pago contra reembolso, préstamos basados en el rendimiento)	✓	
					Mapeadas las oportunidades de implementación de APPDs que podrían atraer inversión de impacto privada (nacional o extranjera)	✓	
					Introducido el uso de Bonos de Impacto Social (o Bonos de Impacto en el Desarrollo usando AOD		✓
					Prueba de mecanismos financieros innovadores para recaudar fondos con la diáspora (como los bonos de la diáspora de los ODS)		✓
9. Profundidad y Desarrollo del Sistema Financiero	9.1 Sistema Bancario	Alta	VPE CONASSIF	A definir	Introducidas medidas que favorezcan una competencia balanceada entre operadores públicos y privados	✓	
					Incentivos para el desarrollo de nuevos instrumentos (hipotecas verdes, líneas de crédito de género) que puedan atraer capitales de impacto	✓	
					Desarrollas y difundidas metodologías de evaluación de riesgos climáticos y de gestión de estos riesgos en los portafolios de inversión de los bancos	✓	
					Coordinado el acceso a financiamiento concesional para reducir desconexiones entre las carteras de préstamos bancarios con las prioridades nacionales de desarrollo	✓	
	9.2 Mercado de Capitales	Alta	VPE CONASSIF	A definir	Actualizado el marco regulatorio y normativo para favorecer las operaciones e inversiones internacionales (mercado secundario, operaciones transfronterizas)	✓	
					Simplificados los procesos para emisores no financieros, reducidos los costos de entrada y de	✓	

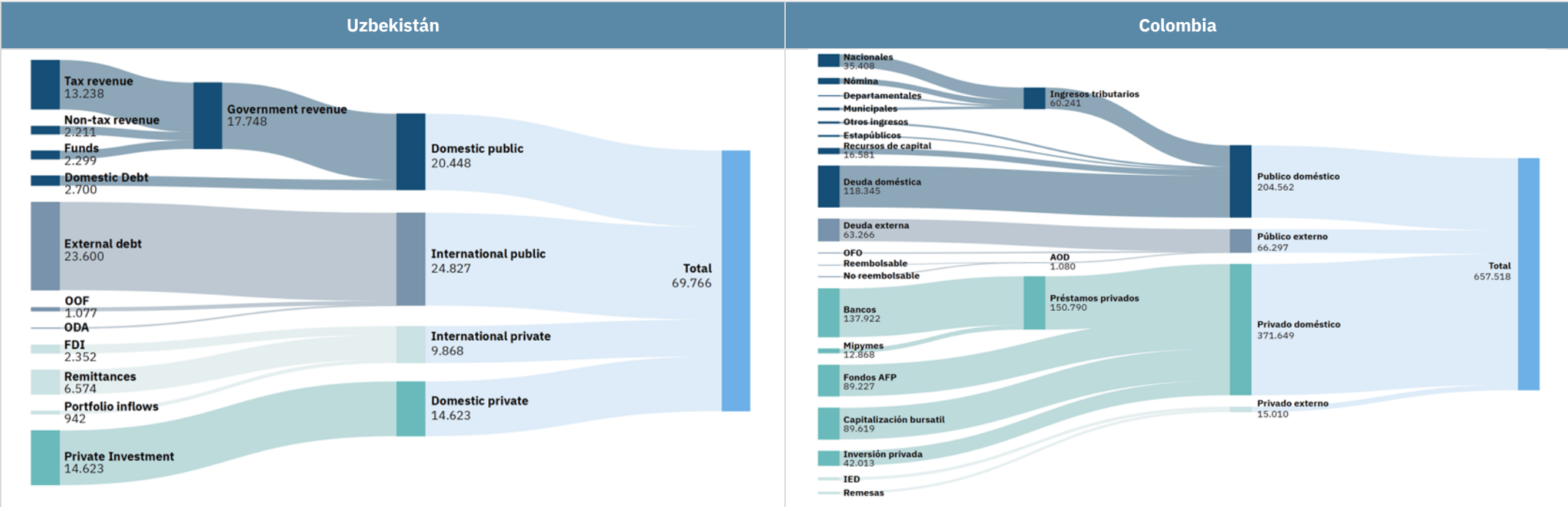
Área de Intervención	Principales Acciones	Prioridad	Responsables		Resultado Deseado	Plazo Esperado de Finalización	
			Gobierno	Cooperación		2023-2025	2026-2030
					permanencia en el mercado de valores,		
					Introducido el uso de avales del SBD para facilitar las emisiones de las Pymes	✓	
					Introducidas nuevas medidas para dar más amplitud al mercado (incentivos para el acceso de inversores extranjeros para deuda pública y privada)	✓	
					Introducidas nuevas medidas para mejorar la liquidez, profundidad y formación de precios del mercado (sistema orientado por precios para la DP, canjes y subastas inversas de DP, mercado interbancario)	✓	
	9.3 Promoción de la inversión temática ODS por emisores privados en el mercado de valores	Alta	VPE CONASSIF	A definir	Alineado el uso de criterios ASG y de impacto con los estándares internacionales para atraer inversores de impacto externos en bonos temáticos nacionales	✓	
					Alineamiento riguroso de los requerimientos nacionales para los bonos temáticos (verdes, azules, ODS, de Género) con las convenciones internacionales	✓	
					Desarrolladas taxonomías y sistemas de divulgación de resultados rigurosamente alineados con estándares internacionales para evitar el greenwashing y asegurar la calidad de las emisiones temáticas nacionales. (AI 4)	✓	
					Desarrollados sistemas para monitorear la alineación de los créditos privados bancarios y las inversiones de fondos de pensiones, de inversión y fiduciarios con los ODS y las prioridades nacionales de desarrollo		✓
	9.4 Fortalecimiento de Capacidades	Alta	VPE CONASSIF	A definir	El CONASSIF y sus superintendencias adoptan un plan de reformas más agresivo y con un calendario pre-definido de acuerdo con las prioridades del gobierno	✓	
					Revisados los requisitos y procesos de selección de los miembros de los comités de inversión y de riesgos de los inversionistas institucionales mejorando su formación académica y experiencia	✓	
					Realizadas capacitaciones sobre estándares para bonos temáticos y riesgos climático a los agentes del mercado (estructuradores, puestos de bolsa, intermediarios)	✓	
10. Una política para canalizar más recursos de	10.1 Reformas Estructurales del Marco Legal y Regulatorio	Alta	VPE CONASSIF	A definir	Analizada la factibilidad de implementar reformas estructurales para incentivar y orientar una mayor diversificación de activos de los fondos de pensiones	✓	

Área de Intervención	Principales Acciones	Prioridad	Responsables		Resultado Deseado	Plazo Esperado de Finalización	
			Gobierno	Cooperación		2023-2025	2026-2030
los inversores institucionales para financiar proyectos prioritarios del país					Analizada la introducción de un sistema basado en multifondos, que obliga a administrar fondos perfiles de riesgo-retorno predeterminados en forma simultánea	✓	
					Incorporados otros desarrollos complementarios (sociedades fiduciarias, fondos de inversión colectivos y fondos de capital privado) como parte de un enfoque holístico de desarrollo del sistema	✓	
	10.2 Introducción de nuevos instrumentos de inversión que puedan ser usados por los fondos de pensiones	Alta	VPE CONASSIF	A definir	Actualizado el marco regulatorio y normativo introduciendo una terminología más precisa	✓	
					Una definición que facilite el uso de instrumentos estructurados con capital subyacente privado	✓	
					Revisada la definición de los límites invertibles por tipo de instrumento para canalizar más recursos hacia fondos privados de inversión y otros instrumentos orientados por el impacto.	✓	
	10.3 Captación de Inversión Extranjera en instrumentos emitidos en el mercado financiero local	Alta	VPE CONASSIF PROCOMER COMEX/CINDE	A definir	La definición rigurosa de bonos soberanos temáticos en el mercado interno (AI 9.3) atrae nuevos inversores de impacto externos y baja el costo de la DP (AI 3.2)	✓	
					Un plan para atraer a inversores de impacto externos a invertir en bonos temáticos emitidos por empresas privadas nacionales es aprobado e implementado	✓	
	10. 4 Fortalecimiento de Capacidades	Alta	VPE CONASSIF	A definir	Se introducen cursos obligatorios (con aprobación certificada) para mejorar las capacidades de gestión de los consejos de riesgos y de inversiones de los fondos de pensiones	✓	
					Las capacitaciones incluyen el análisis de inversión y riesgo con criterios ASG en consonancia con nuevos deberes fiduciarios que establecen las reglas de SUPEN	✓	
					Las capacitaciones incluyen el uso y los riesgos reales de los instrumentos que ya están aprobados y que sean capaces de entender los nuevos instrumentos más complejos que se permiten (AI 10.2)	✓	
					Realizadas capacitaciones voluntarias sobre estos temas a los agentes del mercado (estructuradores, puestos de bolsa, intermediarios)	✓	
11. Extender la Economía	11.1 Un plan de mediano plazo de reducción de la economía informal	Alta		A definir	El plan formulado y aprobado por el gobierno integra todos los esfuerzos que realiza el estado	✓	

Área de Intervención	Principales Acciones	Prioridad	Responsables		Resultado Deseado	Plazo Esperado de Finalización	
			Gobierno	Cooperación		2023-2025	2026-2030
Formal y mejorar el Financiamiento de las MIPYMEs					Mejorado el impacto de los incentivos, de las medidas de protección social y los programas de apoyo a las MIPYME existentes por su uso integrado	✓	
					Introducido un sistema simplificado de baja tributación.	✓	
					Revisados los objetivos de la Estrategia Nacional para la Transición a la Economía Formal y establecidos nuevos mecanismos de coordinación y de monitorización		
	11.2 Un plan para aumentar la inclusión financiera de MIPYMEs	Alta		A definir	Revisada la planificación estratégica de las mejoras del SBPD con metas de corto plazo bien definidas	✓	
					Mejorada la visibilidad del sistema de financiamiento compilando y publicando datos oficiales sobre el financiamiento disponible y el que recibe el sector	✓	
					Realizadas las reformas institucionales adicionales para proporcionar coherencia y coordinación al sistema	✓	
					La modernización del SICOP (AI 5.6) genera nuevos espacios de expansión de las PYME	✓	
					Nuevos sistemas para analizar y resolver desconexiones entre oferta y la demanda para subsectores prioritarios (género, geográfico y sectorial).	✓	
	11.3 Promoción de un desarrollo más acelerado del financiamiento digital	Alta		A definir	Un plan para consolidar los beneficios sociales del financiamiento digital para las MIPYME diseñado y aprobado por el gobierno.	✓	
					Acelerados los avances conseguidos por el Centro de innovación Financiera (CIF) creando mecanismos regulatorios de prueba (sandboxes)	✓	
					El nuevo marco regulatorio posiciona al país en la categoría Fintech-friendly	✓	
					Un marco legal, regulatorio e institucional que facilite el desarrollo de las empresas de dinero y préstamos digitales, factoring, crowdfunding y crowdinvesting.	✓	
					Modernizado el marco regulatorio para prevenir los posibles efectos adversos del desarrollo financiero digital (Privacidad de los Datos, Ciberseguridad, Flujos Ilícitos, Transparencia)	✓	
					Nuevos sistemas para garantizar que los consumidores pobres y vulnerables no sean víctimas de prestamistas abusivos y otras prácticas inescrupulosas	✓	

Anexo 3: Gráficos comparativos de los flujos medidos en Costa Rica con los de otros países

Gráfico 20 La estructura de los flujos financieros medidos en Costa Rica, Colombia y en Uzbekistán (USD billones)



Fuente: Datos compilados por la EFD en Colombia en 2021 y para la Estrategia Nacional de Financiación de Uzbekistán en 2022

Tabla 5 Comparación de los principales valores medidos en los tres países

Tabla Comparativa	Uzbekistán	Costa Rica	Colombia
Financiamiento Público	65% del total medido 29% es financiamiento público interno 36 % es deuda pública externa - Los ingresos del gobierno representan el 25% de los recursos para el desarrollo medidos en el país	56% del total medido 43% es financiamiento público interno 13% es deuda pública externa - Los ingresos del gobierno representan el 8% de los recursos para el desarrollo medidos en el país	41% del total medido 31% es financiamiento público interno 10 % es deuda pública externa - Los ingresos del gobierno representan el 9.15% de los recursos para el desarrollo medidos en el país
Financiamiento e Inversión Privada	35% del total medido 21% es interno 14% es externo - IED= 3.37% del total medido (\$2,352m)	44% del total medido 33% es interno 11% es externo - IED = 2.87 % del total medido (\$1,684m)	59% del total medido 35% es interno 24% es externo - IED= 3.0% del total medido (\$8,100m)



JOINT SDG FUND
FONDO CONJUNTO PARA LOS ODS



NACIONES UNIDAS
COSTA RICA



unesco



unicef

para cada infancia