ISSN: 2215-4159

UNA
UNIVERSIDAD NACIONAL
COSTA RICA

CINPE
CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Cuadernos de Política Económica

002-2016

Estrategia, cobertura y financiamiento del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018: Análisis de los casos de los sectores "Desarrollo Humano e Inclusión Social" y "Transporte e Infraestructura"

Damaris Vega Monge

Heredia Costa Rica-Julio 2016

Cuadernos de Política Económica

Universidad Nacional

Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE)

Título

Estrategia, cobertura y financiamiento del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018: Análisis de los casos de los sectores “Desarrollo Humano e Inclusión Social” y “Transporte e Infraestructura”

Autora: Máster Damaris Vega Monge (*)

Responsables: Ph. D Rafael Díaz Porras Editor

Lic. Edgardo Muñoz Valenciano

Julio 2016

Heredia, Costa Rica

352.34
V422e

Vega Monge, Damaris
Estrategia, cobertura y financiamiento del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018: Análisis de los casos de los sectores “Desarrollo Humano e Inclusión Social” y “Transporte e Infraestructura” / Damaris Vega Monge ; Editado por Rafael Díaz Porras, Edgardo Muñoz Valenciano. -- Heredia, Costa Rica : Universidad Nacional-CINPE, 2016.
94 p. ; 28 cm. - - (Serie ; no.002-2016)
Versión digital

ISSN 2215-4159

1. DESARROLLO HUMANO 2. PLANIFICACION 3. PLANES DE DESARROLLO 4. INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE 5. FINACIAMIENTO 6. COSTA RICA I. Díaz Porras, Rafael II. Muñoz Valenciano, Edgardo

Catalogación en la Fuente: Marjorie Rosales Alvarado

ESTRATEGIA, COBERTURA Y FINANCIAMIENTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2015-2018: ANÁLISIS DE LOS CASOS DE LOS SECTORES "DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL" Y "TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA"[1]

RESUMEN

El presente estudio analiza el PND 2015-2018, como instrumento de planificación y de desarrollo nacional. Se analizaron los cambios y eventuales avances metodológicos del PND 2015-2018, la estrategia de desarrollo incorporada y su cobertura institucional; también se analizó específicamente para dos sectores relevantes, "Desarrollo Humano e Inclusión Social" y "Transporte e Infraestructura", su visión prospectiva, aporte a la estrategia de desarrollo global y los indicadores planteados para su seguimiento y evaluación; así como una valoración de los recursos canalizados y fuentes de financiamiento para la ejecución de dicho Plan.

En el estudio se identificaron mejoras en aspectos metodológicos, pero se considera que otros aspectos deben fortalecerse, para lograr una mayor eficacia del PND y su debida evaluación y rendición de cuentas, principalmente: fortalecer indicadores en cuanto a las mediciones de efecto e impacto; desagregar a nivel de estrategias, programas y metas sectoriales, la visión prospectiva planteada a nivel nacional para el largo plazo -2030-; incorporar a actores claves del desarrollo nacional, que no han estado contemplados en los planes de desarrollo, como es el caso de las municipalidades; fortalecer el Pilar 3 del PND como parte medular de la estrategia de desarrollo, definiendo acciones y responsables para hacer más eficaz y eficiente la acción del Estado; entre otros.

En el Sector Desarrollo Humano se requiere sobre todo, de la capacidad del Gobierno para hacer efectiva la coordinación interinstitucional e intersectorial; de una acción estatal articulada; y de un fortalecimiento de la capacidad instalada del IMAS, factores todos que fallaron y menoscabaron los resultados que se habían proyectado en el PND anterior. En el Sector Transporte la propuesta se considera limitada, requiriéndose de una estrategia que muestre una visión integral y articulada de la gestión de la infraestructura vial, que incluya sistemas de administración y gestión de los proyectos, gestión de los pavimentos y de los puentes, entre otros.

Palabras clave: Planificación, financiamiento, desarrollo humano, transportes, Costa Rica.

[1] El presente estudio, corresponde a un Trabajo de Graduación, realizado para optar por el grado de Máster en Gestión y Finanzas Públicas del CINPE.

ABSTRACT

This study analyzes the PND 2015-2018, as a planning and national development instrument. Possible changes, methodological developments, built strategy development and institutional coverage of the PND 2015-2018 were analyzed; it was also specifically analyzed for two important sectors, "Human Development and Social Inclusion" and "Transport and Infrastructure", its prospective vision, contribution to the overall development strategy and proposed indicators were reviewed; and an assessment of resources and sources of funding for the execution of the PND was made.

Improvements in methodological issues were identified, but other aspects should be strengthened to achieve greater effectiveness of the PND and proper evaluation and accountability, mainly: strengthening indicators for effect and impact measurements; disaggregate level strategies, programs and sectorial goals, prospective vision outlined at the national level for the long term -2030-; incorporate key actors of national development, which are currently not included in development plans, such as municipalities; strengthen Pillar 3 of the PND as a core part of the development strategy, defining actions and responsible for more effective and efficient government action; and strengthening institutional and inter-sectorial coordination and the establishment of a financing plan for the PND, among others.

Human Development Sector requires above all, the Government's ability to make effective inter-agency and inter-sectorial coordination; an articulated state action; and strengthening the installed capacity of IMAS, all of which failed and undermined the results that were projected in the previous PND. Transport Sector proposal is considered limited, requiring a strategy that shows an integrated and articulated vision of the management of road infrastructure, including systems administration and project management, pavements and bridges, among others.

Keywords: Planning, funding, human development, transportation, Costa Rica

(*) Msc. Damaris Vega Monge: Economista, investigadora. Labora actualmente como fiscalizadora de la Contraloría General de la República. Máster en Gestión y Finanzas Públicas del Centro Internacional de Política Económica de la Universidad Nacional y Licenciada en Economía de esa misma Universidad. Correo electrónico damaris.vega.monge@gmail.com.

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN I

ABSTRACT II

ÍNDICE GENERAL III

INTRODUCCION 1

1. ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL Y LA SITUACIÓN DE LOS SECTORES "DESARROLLO HUMANO" Y "TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA" 3

1.1. MIRADA RETROSPECTIVA DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL 3

1.2. ANTECEDENTES DE LA SITUACIÓN DE LOS SECTORES "DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL" Y "TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURA" 6

1.3. ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES 8

ESTADO 8
POLÍTICAS PÚBLICAS 9
DESARROLLO 10
PLANIFICACIÓN Y PLAN DE DESARROLLO 11
ESTRATEGIA 15

2. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2015-2018: SUS CAMBIOS METODOLÓGICOS, COBERTURA INSTITUCIONAL Y ESTRATEGIA 17

2.1. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS METODOLOGÍAS DE FORMULACIÓN DEL PND 2011-2014 Y PND 2015-2018 17

2.2. COBERTURA INSTITUCIONAL DEL PND 2015-2018 21

2.3. ESTRATEGIA DE DESARROLLO INCORPORADA EN EL PND 2015-2018 22

2.4. ORGANIZACIÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL PND 31

3. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE LOS SECTORES "DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL" Y "TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA" EN EL PND 2015-2018 32

3.1. ANÁLISIS DEL SECTOR DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL 33

3.2. ANÁLISIS DEL SECTOR TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA 39

3.3. LOS INDICADORES DEL PND 2015-2018: CASOS DEL "SECTOR DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL" Y "SECTOR TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA" 45

4. EL FINANCIAMIENTO DE LAS METAS DEL PND 2015-2018: CASOS DEL "SECTOR DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL" Y "SECTOR TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA" 53

4.1. EL FINANCIAMIENTO DEL PND 2015-2018 53

4.2. EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL 58

4.3. EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA 61

4.4 REFLEXIONES FINALES 64

BIBLIOGRAFÍA 73

ANEXOS 78

ANEXO 1 MARCO NORMATIVO SOBRE PLANES DE DESARROLLO Y EVALUACIÓN 79

ANEXO 2 INSTITUCIONES QUE INTEGRAN EL SECTOR DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL .80

ANEXO 3 INSTITUCIONES QUE INTEGRAN EL SECTOR TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA.....81

ANEXO 4 CICLO ANALÍTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LA AGENDA 82

ANEXO 5 EVOLUCIÓN DE LOS ENFOQUES DE DESARROLLO.....83

ANEXO 6 DECRETOS N° 38536-MP-PLAN (AGOSTO 2014) Y N° 38997-MP-PLAN (MAYO 2015) REGLAMENTO ORGÁNICO DEL PODER EJECUTIVO.....87

ANEXO 7 INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA EJECUCIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2015-2018.....91

ANEXO 8.....92

ANEXO 9 PND 2015-2018: FINANCIAMIENTO DE LAS METAS DE PROGRAMAS Y PROYECTOS, POR SECTOR Y SEGÚN FUENTE DE RECURSOS 93

INTRODUCCION

El dilema central de toda sociedad y de toda economía es la decisión de asignar recursos escasos a objetivos múltiples, siendo el Estado por excelencia un actor clave en la sociedad, que se ocupa e interviene en dichas decisiones y objetivos, máxime los fallos que se presentan en los mercados, provocando ineficiencias e inequidad distributiva de los ingresos. Una apropiada planificación permite orientar el camino a seguir; evitando así que los escasos recursos disponibles se inviertan en objetivos, acciones y metas que no sean los más pertinentes según las prioridades de un país y sus objetivos de desarrollo económico y humano.

En este marco, la planificación ha sido considerada un instrumento por excelencia de los gobiernos para orientar sus acciones y atender las necesidades de la ciudadanía, estando influida históricamente por las diferentes delimitaciones y concepciones de intervención del Estado y los patrones de desarrollo impulsados. Esto se ha traducido en América Latina, en cambios en el proceso de planificación, siendo analizados y promovidos por los organismos internacionales, especialmente la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), así como por los gobiernos y por múltiples estudiosos.

Costa Rica no ha sido la excepción, desde la década de los sesentas se promulgó la primera ley de planificación nacional, no obstante los procesos de planificación han pasado por diferentes etapas, desde su promoción en la década de los sesenta, su relegación en la década de los ochenta y su revalorización en la década de los noventa y especialmente a partir del año 2000, donde se establece como principio constitucional la evaluación de resultados y la rendición de cuentas pública.

Es así como, desde 1974, se ha desarrollado en el país un proceso de planificación pública bajo la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), adquiriendo más fuerza a partir del 2001 con la promulgación de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), y la designación de otro rector que toma fuerza en estos procesos, el Ministerio de Hacienda.

El instrumento fundamental del proceso de planificación nacional, ha sido el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual contempla las políticas públicas definidas y aplicadas en cada período de Gobierno, dirigidas a los diferentes ámbitos de la función pública, siendo por tanto su marco orientador. No obstante, éste ha presentado en el país una serie de limitaciones, entre ellas la falta de

una visión estratégica y de largo plazo que ha ocasionado que los temas de impacto para el desarrollo nacional hayan permanecido sumidos en enfoques cortoplacistas; la ausencia de una delimitación clara de la estrategia de desarrollo a seguir; su cobertura parcial en cuanto a proyectos y actores y las limitaciones para financiar las propuestas de políticas y acciones definidas; entre otros aspectos.

En dicho marco, este estudio busca abordar esta problemática, realizándose un análisis del PND 2015-2018, como instrumento de planificación y de desarrollo nacional, tratando de determinar sus cambios y eventuales avances metodológicos, la estrategia de desarrollo incorporada y su cobertura institucional; realizando específicamente un análisis para los Sectores "Desarrollo Humano e Inclusión Social" y "Transporte e Infraestructura", de los cambios incorporados, en cuanto a visión prospectiva, aporte a la estrategia de desarrollo global y los indicadores planteados; así como valorando, los recursos canalizados y fuentes de financiamiento planteadas y en detalle para las metas de los dos sectores ya mencionados.

Para la realización del estudio, se aplicó una metodología exploratoria, descriptiva y explicativa. En el tanto que, el PND 2015-2018 es un documento de reciente emisión y del cual existe poca literatura, fue necesario precisar cambios y avances del mencionado instrumento de planificación nacional, así como proceder a explicar variables y el estado actual, sus situaciones y relaciones. Para lo cual se revisó y se hicieron comparaciones entre el PND 2015-2018 y el anterior; se consultaron estudios de la Contraloría General de la República sobre la temática; informes y documentos metodológicos de MIDEPLAN sobre el PND; literatura de organismos internacionales sobre planificación y desarrollo; estudios nacionales sobre la temática; y consultas a funcionarios públicos, entre otros.

El documento se estructura con cinco capítulos; en el primero, se plantean algunas consideraciones previas sobre la planificación nacional y la situación de los dos sectores analizados; el segundo capítulo, aborda los cambios metodológicos, cobertura institucional y estrategia del PND 2015-2018; el tercer capítulo incorpora un análisis de las propuestas de los sectores "Desarrollo humano e inclusión social" y "Transporte e infraestructura" definidas en dicho Plan; el cuarto capítulo está referido al financiamiento de las metas del PND, ahondando en los dos sectores indicados; y el último capítulo incorpora unas reflexiones generales del estudio.

1. ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL Y LA SITUACIÓN DE LOS SECTORES "DESARROLLO HUMANO" Y "TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA"

1.1. Mirada retrospectiva de la planificación nacional

En 1963 se promulgó en Costa Rica la Ley N° 3087, Ley de Planificación Nacional, mediante la cual se crea la Oficina de Planificación (OFIPLAN), dependiendo de la Presidencia de la República y encargada del proceso de planificación llevado a cabo por el Estado. Posteriormente en 1974 esta ley se actualiza, emitiéndose la Ley N° 5525 –vigente actualmente- y en 1982 mediante Ley N° 6812, OFIPLAN pasa a ser el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). En esta normativa se establece que el país va a contar con un PND (Art. 4), siendo responsables de su elaboración, seguimiento y evaluación, la Presidencia de la República, los ministros de Gobierno y jerarcas públicos, con el apoyo técnico del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN, 2013).

En consecuencia, desde hace más de cuatro décadas, en el país se ha formulado en cada período de gobierno, cada cuatro años, un plan de desarrollo nacional, el cual ha sido el instrumento de planificación nacional que contempla las políticas, programas, objetivos y metas definidos y aplicados por el Gobierno, con miras a orientar la gestión de los diferentes ámbitos de la función pública y la asignación de recursos.

Sin embargo, el proceso de planificación costarricense, al igual que lo registrado en varios países de América Latina, ha estado sujeto a cambios, principalmente condicionados por los enfoques de desarrollo, las crisis económicas y el papel que se le define al Estado en los diferentes momentos, pasando por tanto por varias etapas. Es así como, la planificación fue promovida en la década de los sesenta, auspiciada por la CEPAL y en el marco de la Alianza para el Progreso impulsada por el Gobierno Norteamericano; y relegada en la década de los ochentas, debido a las graves crisis económicas enfrentadas y las políticas impulsadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el marco de las tesis del Consenso de Washington[2]. Posteriormente en la década de los noventas se da un proceso de revalorización de la planificación en el marco de las iniciativas de la "New Public

[2] El economista John Williamson acuñó la expresión "Consenso de Washington" para describir la serie de reformas que las economías de América Latina aplicaron a principios de los años noventa, para atraer nuevamente a los capitales privados después de la debilitante crisis de la deuda de la "década perdida" de los años ochenta; un conjunto de políticas que pronto se convirtió en un modelo para todo el mundo en desarrollo. Se han resumido en diez medidas: disciplina fiscal; reordenación de las prioridades del gasto público; reforma tributaria; liberalización de las tasas de interés; tipo de cambio competitivo; liberalización del comercio; liberalización de la inversión extranjera directa; privatización; desregulación y derechos de propiedad. FMI, (2003).

Management", con gran acogida en los países del Organización para la cooperación y desarrollo económicos (OCDE), en Estados Unidos de América (EEUU), y por la CEPAL, tendencias que también llegaron al país (Leiva, 2012, p. 45-46).

En el caso de Costa Rica, la importancia de la planificación de la gestión y de los recursos públicos, toma nueva fuerza con la modificación de la Constitución Política en el 2000[3], al incluirse el principio de evaluación de resultados y rendición de cuentas pública y con la promulgación de la Ley de Administración Financiera de la República, N° 8131 en el 2001, la cual establece que todo presupuesto público debe tener como marco orientador el PND (art. 4); así como la elaboración de informes de evaluación de las metas del PND (art. 52). (Ver Anexo 1)

En este contexto, el PND debe incorporar y explicitar las estrategias públicas, de manera integral y con una visión prospectiva, para alcanzar el patrón de desarrollo deseado, o sea la imagen-objetivo trazada según las posibilidades del país. Razón por la cual, está llamado a jugar un papel de suma importancia en el desempeño de la gestión pública; en los procesos de presupuestación; en la asignación y uso de los recursos; y en la toma de decisiones pública.

No obstante, la promulgación de una ley de planificación, desde 1974, con objetivos claros y amplios en materia de desarrollo económico-social del país; así como la creación de un Sistema Nacional de Planificación (SNP); y el rango constitucional que adquiere en el año 2000 la consecución resultados públicos y la rendición de cuentas, el proceso de planificación no ha alcanzado los estándares de eficacia y calidad deseados, traduciéndose entre otros aspectos, en limitaciones concretas en su instrumento fundamental de planificación nacional, este es el PND.

Si bien, como se indicó, los planes de desarrollo están llamados a desempeñar un papel relevante en la conducción de la gestión pública y la asignación de los recursos escasos, estos han mostrado serias limitaciones en su diseño (desarticulación entre los niveles estratégico y programático; limitaciones en materia de indicadores; carencia de estrategias de desarrollo con una visión prospectiva -largo plazo-); además de excluir a actores institucionales y sectoriales claves y presentar una limitada canalización de recursos públicos. Factores que han contribuido a una atención poco efectiva de problemas básicos del desarrollo nacional, como por ejemplo la pobreza y los rezagos en infraestructura vial, evidenciando ineficacias de la gestión del Sector Público costarricense.

[3] **Reforma del artículo 11 de la Constitución Política, Ley N° 8003.**

Estas limitaciones han sido expuestas en diversos estudios, sobre todo por la Contraloría General de la República (CGR)[4], que ha señalado en sus estudios las siguientes situaciones:

i. La falta de una planificación nacional de largo plazo, dado que las metas del PND se plantean para cuatro años, no obstante se ha hecho evidente la necesidad de que las autoridades de Gobierno, apoyado por MIDEPLAN como rector del SNP y a tono con lo establecido en la Ley N° 5525 de Planificación Nacional (artículo 4), impulsen políticas y planes de mayor alcance temporal.

ii. Sobre el diseño de políticas de pobreza, se ha indicado que no obstante el desarrollo de enfoques conceptuales pertinentes para el abordaje de los fenómenos de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, no han logrado trascender y consolidarse porque requieren de la planificación de largo plazo, del ejercicio de la dirección política del Poder Ejecutivo, concluyendo que como marco orientador a los planes y programas de superación de la pobreza y dotarlos de mayor continuidad, es necesario partir de las políticas de Estado en el marco constitucional y las diversas leyes, y configurar Políticas Nacionales de Desarrollo de largo plazo.

iii. En un estudio sobre la gestión de rectoría de las políticas en el Sector Transporte e Infraestructura y Transportes se señaló, que no se cuenta con una política de transporte de largo plazo que integre lo general, sectorial y regional, con las políticas públicas y planes de otros niveles y sectores de la economía, ausencia notoria de planes maestros actualizados para el desarrollo vial, portuario, ferroviario, aeroportuario, así como de un plan general que integre todas las opciones de transporte vigentes en el país, desperdicio de recursos y altos costos por ineficiencia administrativa y operativa, entre otros.

iv. En el Informe Técnico del Presupuesto Nacional 2007 elaborado por la CGR, se señaló que el país debiera contar siempre con un PND de referencia para la formulación de los presupuestos, independientemente de que se trate o no de un año de cambio de Gobierno como es el caso de la coyuntura 2006-2007, sin embargo la realidad es otra, pues el país no dispone de una

[4] Ver estudios diversos de la Contraloría General de la República: Memorias Anuales 2005-2011; Informes Técnicos del Presupuesto Nacional de la República 2005-2013; Informe No. DFOE-SAF-09-2008 del 31/07/2008 "Estudio Sobre el Proceso de Evaluación y Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo"; Informe No. DFOE-SAF-IF-13-2010 del 23/12/2010 "Estudio sobre los Instrumentos de Programación y Evaluación emitidos por MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda en el Marco de la Gestión por Resultados"; Nota-Informe No. DFOE-SAF-IF-11-2009; DFOE-SAF-IF-01-2016 del 08/01/2016 "Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre la Formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018".

planeación de largo plazo, por lo que el Proyecto de Presupuesto Nacional no tuvo vinculación con un PND (CGR, 2007a).

v. En el Informe Técnico del Presupuesto Nacional del 2010 el órgano contralor externó al analizar algunos aspectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), que era necesario plantear que el PNIP debería abarcar no solo el período del PND sino un largo plazo, ya que tanto el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP) como el PND deben ser dos instrumentos complementarios y abarcar una visión del desarrollo nacional de largo alcance (CGR, 2010).

vi. La CGR también ha evidenciado que se requiere en los diseños del PND, un fortalecimiento del proceso de definición de indicadores en los diferentes sectores, con el fin de mejorar el proceso de evaluación y rendición de cuentas. Al respecto, en las Memorias Anuales 2007 y 2008 la Contraloría General indicó sobre los vacíos que han dejado en la evaluación y la rendición de cuentas el tipo o ausencia de indicadores (CGR, 2007b., 2008 a.)

vii. También se ha manifestado, la necesidad de fortalecer la definición de la fuente de financiamiento de las metas en los planes de desarrollo, elemento que presenta debilidades en el proceso de diseño del PND y en su proceso de ejecución (CGR, 2016).

1.2. Antecedentes de la situación de los sectores "Desarrollo Humano e Inclusión Social" y "Transportes e Infraestructura"

El Gobierno ha venido desde el 2008[5] organizando al Sector Público en sectores institucionales bajo la rectoría de ministros rectores sectoriales, y para el PND 2015-2018 (MIDEPLAN, 2014 a.) se han definido 16 sectores[6], entre los cuales el "Sector Desarrollo Humano e Inclusión Social" y el "Transporte e Infraestructura", son de gran relevancia, por impactar variables consideradas claves en materia de desarrollo, a saber la pobreza y el nivel de competitividad del país, respectivamente; lo cual motiva que en el presente estudio se tomen de referencia ambos sectores, con el fin de ahondar en ellos, considerando particularidades de su evolución, según se esboza seguidamente.

---

[5] **Decreto Ejecutivo N° 34582-MP-PLAN, La Gaceta No. 126 del martes 01 de julio de 2008.**

[6] **Sectores: Desarrollo Humano e Inclusión Social; Hacienda Pública, Monetario y Supervisión Financiera; Transporte e Infraestructura; Educativo; Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial; Salud, Nutrición y Deporte; Vivienda y Asentamientos Humanos; Desarrollo Agropecuario y Rural; Seguridad Ciudadana y Justicia; Trabajo y Seguridad Social; Comercio Exterior; Turismo; Ciencia, Tec. y Telec.; Cultura y Juventud; Economía, Industria y Comercio; y Política Internacional.**

En lo referido al "Sector Desarrollo Humano e Inclusión Social" (Ver Anexo 2), tiene una conformación compleja con alrededor de 12 instituciones y el Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social, que funge como rector. Este entramado institucional, debe trabajar coordinadamente, bajo una política integral de mediano y largo plazo para lograr eficazmente sus objetivos. En el diagnóstico del PND 2011-2014 (MIDEPLAN, 2010 a.) se establecieron entre los problemas fundamentales de dicho sector: la distribución inequitativa de la riqueza, las restricciones para el ejercicio pleno de la ciudadanía y la ausencia de una política de Estado, que articule la intervención de la pobreza. Se señala que esto tiene efectos como la persistencia de brechas significativas que se expresan en términos de mayor pobreza, exclusión y vulnerabilidad social, y la disminución de los Índices de Desarrollo Social y del nivel de la calidad de vida.

Se debe tener en cuenta que en las últimas dos décadas Costa Rica ha logrado pocos avances en la disminución de la pobreza, de manera que después de los niveles elevados de pobreza a que se llegó en la crisis de los 80´s -alrededor del 50%-, se logra bajar a niveles del 20%, pero de allí ha habido una imposibilidad de reducirla. Asimismo, la desigualdad en la distribución de los ingresos ha mostrado una tendencia inversa a la pobreza, de manera que del 76 a inicios de los 90´s disminuye y luego empieza a aumentar para llegar a niveles de 30 años atrás. La inversión social percápita se ha visto limitada, sigue siendo inferior a hace tres décadas; asimismo la política social ha perdido efectividad (IICE. UCR, 2011).

Algunos estudios han indicado, sobre una inefectividad de la política social para hacer frente a los problemas de pobreza y desigualdad, además de que se observa la necesidad de una política integral de mediano y largo plazo, o sea una política de Estado, inexistente en el país (CGR, 2009 b.).

Con respecto al "Sector de Transporte e Infraestructura" (Ver Anexo 3), está compuesto por 9 instituciones y el ministro del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) es el rector. Este Sector tiene factores de prioridad nacional, como son el monto de inversión que el Gobierno canaliza hacia obras públicas, el cual ocasiona en el mediano y largo plazo mayor crecimiento económico y por ende un mayor desarrollo en sentido amplio, y el segundo factor es la calidad de vida de las personas, al utilizar las carreteras, puentes, caminos, puertos, aeropuertos, otros de forma segura y al menor costo posible.

Estos factores han sido un obstáculo para los últimos gobiernos, en el logro de un mayor desarrollo, dada la poca o escasa inversión pública en infraestructura de la red vial, la cual según los estudios

presenta un rezago de alrededor de 40 años. Esto ha sido evidenciado en el diagnóstico del PND 2011-2014 (MIDEPLAN, 2010 a.), en los informes de la Contraloría General de la República, estudios del Colegio de Ingenieros Civiles de Costa Rica, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el World Economic Forum. Éste último organismo concluye, que existe un atraso significativo en el pilar de infraestructura de transporte (posición 103 de 144 países), que impacta los niveles de competitividad que presenta Costa Rica, en comparación con otros países y especialmente en el área de Latinoamérica (World Economic Forum, 2014).

No obstante las acciones emprendidas por los Gobiernos, éstas siguen siendo limitadas, dada la magnitud del rezago existente en este campo, evidenciando estudios especializados, la poca capacidad y mal estado de las redes viales (LANAMME, 2015).

Dado todo lo indicado anteriormente, se considera de relevancia realizar un análisis del PND que empezó a regir en el 2015, con el fin de evidenciar los cambios y avances que registra dicho instrumento de planificación nacional, en áreas específicas y claves, y tomando como muestra dos sectores de gran relevancia para el desarrollo del país, el "Desarrollo Humano e Inclusión Social" y el "Transporte e Infraestructura". Siendo un tema de actualidad, al estar el PND llamado a orientar, la gestión del Gobierno.

1.3. Algunas consideraciones conceptuales

Hay seis conceptos claves que se considera fundamentales y que orientan la presente investigación, estos son: "Estado", "Políticas Públicas", "Desarrollo", "Planificación", "Plan de Desarrollo" y "Estrategia", los cuales están íntimamente relacionados, y en su conjunto se constituyen en la base conceptual que permite abordar el presente estudio. A continuación se realiza el respectivo esbozo de cada una de ellos.

Estado

El Estado desempeña un papel esencial en las sociedades, en palabras de Max Weber (1919) el Estado es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que para lograr esta finalidad ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas.

Como funciones principales del Estado se citan, la de asignación de recursos, redistribución del ingreso, estabilización de la actividad económica y promoción del crecimiento económico y del empleo (Tanzi, 2010, p.9).

En forma más detallada, se ha indicado que el papel del Estado en una economía de mercado se engloba principalmente en lo siguiente: i) debe establecer y hacer cumplir reglas formales en la economía, entre ellas las que se refieren a la obligatoriedad de los contratos y la protección de los derechos de propiedad, así como también las reglas que rigen la exacción y el uso de los ingresos fiscales; ii) debe erigir un marco jurídico y reglamentario que reduzca los costos de las transacciones —es decir, el costo de tratar con otros individuos en asuntos económicos— y debe promover la eficiencia del mercado (a través de una intervención estratégica cuando éste entre en falencia o mediante la producción de informaciones esenciales); iii) debe proveer bienes de uso público y remediar casos evidentes de externalidades que no pueden ser resueltas por la negociación entre los intereses privados; iv) debe promover la estabilización macroeconómica, y v) debe promover una distribución del ingreso concordante con la opinión vigente de la sociedad. Para cumplir estas funciones, el Estado necesita contar con algunos reglamentos e instituciones (Tanzi, 2010, p.10).

En este contexto, es claro desprender que el Estado está llamado a promover el "desarrollo" de las naciones; tal como lo indicó el Banco Mundial en 1997 "El Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social,…", agregando luego "…pero no como agente directo de crecimiento sino como socio, elemento catalizados e impulsor de ese proceso (Leiva, 2012, p. 43).

En este mismo sentido, Stiglitz (2010, p. 16-17) ha señalado que las empresas privadas constituyen la clave del éxito de una economía, mientras que el Estado desempeña un papel importante como complemento del mercado. Siendo los incentivos de la intervención estatal en las economías, los fallos de mercado[7], no obstante que al Estado se le presentan limitaciones para corregir tales fallos, entre ellas: información limitada, control limitado de las conductas privadas, control limitado de la burocracia, y limitaciones impuestas por los procesos políticos.

Políticas públicas

La participación del Estado en diversos aspectos del proceso de desarrollo de las naciones resulta, entre varios factores, de su carácter privilegiado como factor de especificación de políticas

[7] **Refiriéndose básicamente a competencia imperfecta, externalidades y bienes públicos.**

públicas y del respectivo marco institucional (Lahera, 2012, p.66). Se entiende que la política pública, "...corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado." (Lahera, 2002, p. 15-16).

En las políticas públicas se identifican tres momentos analíticos, el "origen", el "diseño" y la "gestión y evaluación" (ver Diagrama en el Anexo 4); indicando que este ciclo no termina, cada una de las etapas no agota su contenido potencial, dado que por un lado los sistemas políticos y administrativos son imperfectos de manera que en tales etapas se van a presentar defectos y omisiones, asimismo porque la realidad es cambiante. En este ámbito se ha señalado que "...el impulso que va del origen al diseño, del diseño a la gestión, de la gestión a la evaluación, y de la evaluación al diseño nuevamente, no es un círculo que cierre: apunta a cerrarse pero nunca se cierra" (Lahera, 2002, p.73 y 76)

Un elemento de fundamental importancia en el diseño de políticas públicas, es la participación superior del Estado, siendo el encargado de: definir las orientaciones generales de las políticas; buscar el apoyo político y social; responsabilizar a funcionarios por su gestión y orientar los procesos de evaluación de las políticas. El Presidente es la autoridad superior, y luego están las autoridades sectoriales y regionales; no obstante, la toma de decisiones en la alta esfera del gobierno es un proceso de negociación que involucra a múltiples actores (Lahera, 2002, p.93 y 94).

Desarrollo

El concepto de "desarrollo" ha evolucionado, siendo complementado y ampliado, por lo cual los enfoques sobre desarrollo se les han clasificado como: Teoría clásica del crecimiento, Teoría moderna del crecimiento, Nuevo institucionalismo y el Enfoque de las capacidades (Ver Anexo 5). Para el presente estudio interesa destacar los dos últimos enfoques.

Con respecto al "Nuevo institucionalismo", mantiene que las instituciones son la clave del desarrollo económico de las naciones. Según la definición clásica de North las instituciones son las reglas de juego que determinan las restricciones y los incentivos en las interacciones económicas, políticas y sociales de las personas. Estas reglas pueden ser informales (tradiciones, códigos de conducta, cultura) o formales (leyes y normas civiles con validez jurídica) (Badeira, 2009). En cuanto a las instituciones (reglas), es necesario que los Estados lleven a cabo políticas de inversión (en infraestructuras,

investigación, desarrollo de nuevos mercados) y distributivas (en educación, salud) para corregir los fallos de mercado causados por las externalidades. (Oriol, 2006)

El "Enfoque de las capacidades", desplaza el concepto de desarrollo desde una visión dominantemente material (el desarrollo como ampliación de las capacidades productivas) a otra que sitúa al ser humano como protagonista y destinatario del proceso de cambio (Monasterios, 2008). Por tanto el planteamiento sostiene, que hay que diferenciar entre los medios y los fines, y que la ampliación de la capacidad del ser humano reviste una importancia a la vez directa e indirecta para la consecución del desarrollo. Indirectamente, tal ampliación permitiría estimular la productividad, elevar el crecimiento económico, ampliar las prioridades del desarrollo, y contribuiría a controlar razonablemente el cambio demográfico; directamente, afectaría el ámbito de las libertades humanas, el bienestar social y la calidad de vida tanto por sus valores intrínsecos como por su condición de elemento constitutivo de las mismas." (Sen, 1999).

Asimismo se debe tener en cuenta que estudios empíricos han demostrado que el crecimiento promueve el desarrollo humano a medida que la base de recursos se amplía, en tanto que un mayor desarrollo humano genera más crecimiento a medida que una población más sana y educada contribuye a mejorar el desempeño económico, produciéndose por tanto un círculo virtuoso (Ranis, 2002). Donde los estudios de países exitosos en materia de desarrollo humano, muestran que se debió a un buen desempeño económico combinado con gasto social alto, confirmándose la necesidad de dar prioridad al desarrollo humano para alcanzar un ciclo virtuoso de crecimiento y más desarrollo humano (Arias y Sánchez, 2011).

Específicamente en el tema de pobreza, se ha argumentado que la pobreza influye negativamente en el comportamiento de la economía y que la pobreza persistente en América Latina puede, por sí misma, estar entorpeciendo el logro de mayores tasas de crecimiento económico. Por lo que las inversiones para reducir la pobreza y la desigualdad contribuyen a desencadenar círculos virtuosos y que, por tanto, la cuestión de la reducción de la pobreza y la desigualdad debería estar en el centro de la agenda política para el desarrollo (Arias y Sánchez, 2011).

Planificación y plan de desarrollo

i. Conceptos

En el documento presentado en 1980 por el ILPES a los ministros y jefes de planificación con el título "El Estado Actual de la Planificación en América Latina y el Caribe" se plantea que: "La planificación surge y se acepta como el proceso mediante el cual puede racionalizarse la ejecución de un proyecto nacional de desarrollo, a partir del cual se identifica una imagen-objetivo y se elige racionalmente el itinerario para su consecución. Ello implica aceptar o perseguir un determinado estilo de desarrollo que, por lo tanto, define la forma, alcance y objetivos del proceso mismo de planificación". Adicionando, que el proyecto nacional de desarrollo queda definido por el mecanismo de asignación de recursos que privilegia (mercado o Estado), los mecanismos para el logro de los objetivos sociales (políticas sociales subsidiarias, complementarias o prioritarias) y la apertura de la economía al exterior (Leiva, 2012, p. 45-46).

En palabras de Matus (1972, p.4 y 8), la planificación resulta una condición necesaria para imprimirle una velocidad y una dirección determinada al proceso de desarrollo, de aquí, que la suerte de la planificación está supeditada a los vaivenes de la política de desarrollo. Indicándose, que la planificación trata de complementar el sistema de mercado, siendo su acción inherente al Estado (Hernández O., P. 24), por lo que el Estado ha jugado roles protagónicos en los procesos de planificación y desarrollo (Leiva, 2012, p. 43).

En consistencia con lo anterior y tratando de contar con un concepto más comprensivo de la planificación, se ha señalado que es un "proceso sistemático, integral, racional, y continuo de previsión, organización y voluntad de uso de los recursos disponibles, dirigido por el gobierno, con la intención de lograr determinados objetivos, que se interpretan como compartidos socialmente, en un plazo y dentro de un territorio precisado" (Díaz, 2005, P. 5).

Por su parte, PND se ha definido como el "marco orientador del Gobierno de la República" que contiene las políticas que normarán la acción de gobierno para promover el desarrollo del país, el aumento de la producción y la productividad, la distribución del ingreso, el acceso a los servicios sociales y la participación ciudadana para la mejora en la calidad de vida de la población, señalando que establece de forma vinculante para las entidades públicas, los ministerios y demás órganos, las prioridades, objetivos y estrategias derivados de esas políticas, que han sido fijadas por el Gobierno de la República a nivel nacional, regional y sectorial (Reglamento a la Ley 8131, art. 2).

ii. Componentes y fases de la planificación

Asimismo, es importante en este estudio indicar que la planificación vista como proceso[8] tiene diferentes fases o componentes, lo cual le impregna calidad, estos son: -Misión y visión de quien planifica; Objetivos del plan; Diagnóstico -juicio de la realidad tal y como es-; Prospectiva –imagen objetivo deseable y posible que el plan intenta alcanzar-; propuestas para alcanzar la imagen objetivo –estrategia, políticas, acciones-; mecanismos para aprobar, implementar y revisar el plan. Asimismo, el proceso debe reunir las siguientes características: ser integral –incluir la mayor parte de variables relevantes; ser sistemático –visualizar las realidades como conjuntos interactuantes de variables-; participativo –incluir las percepciones y opiniones de los actores involucrados-; ser coherente –concordancia entre el diagnóstico y las propuestas-; tener sentido histórico –aprender del pasado y vislumbrar el futuro para iluminar el presente- (Hercilio, 2005, p. 9-10).

En la actualidad el pensamiento sobre la planificación del desarrollo se ha abierto también a los avances de la planificación en otros ámbitos. Las tendencias más recientes se orientan a concepciones de planificación estratégica[9] y fórmulas ampliamente participativas en cada uno de los aspectos del proceso de planificación; tanto en la construcción de imágenes objetivo como en los planes para alcanzarlos y en las diversas etapas de su ejecución. Ahora, el concepto de planificación se ha enriquecido y distanciado de la planificación normativa, indicativa o tradicional (Leiva, 2012, p. 7).

iii. Las funciones de la planificación

Por su parte, también es importante distinguir tres funciones que se le han atribuido a la planificación: la primera es la función "prospectiva" o de "visión estratégica" que se refiere a la articulación y puntualización de las perspectivas a mediano y largo plazo para el conjunto de los ciudadanos, clarificando las alternativas de decisión de las autoridades públicas y explorando nuevas estrategias económicas y sociales. Esto no es otra cosa que la función de sistematizar una visión sobre el rumbo a seguir para lograr un mayor desarrollo económico-social que beneficie a todos los grupos económicos y sociales; desde este punto de vista es una visión integradora. Tiene un gran componente de desarrollo institucional para el proceso de colaboración social y otro componente aún

[8] Se han caracterizado tres principales escuelas de planificación debido a sus enfoques y tendencias: planificación tradicional –impulsada originalmente por la CEPAL, calificada de tecnocrática, no participativa, inelástica, lenta y preocupada del deber ser no del poder ser-; planificación situacional –se enfoca en el despertar y canalizar esfuerzos hacia los equilibrios y consensos entre fuerzas sociales-; planificación coorporativa –tradicional en el mundo empresarial privado, preocupación teórica y práctica por el entorno, de ella surgió una planificación más realista, elástica y posible *(Hercilio, 2005, p. 10-11).*

[9] La planificación estratégica, en particular, se ha difundido y perfeccionado por más de cuatro décadas como una herramienta privilegiada de la gestión moderna de empresas privadas, el Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard) es un instrumento estándar en el mundo corporativo de las empresas privadas. En el ámbito público, su utilización fue impulsada por iniciativas de la "New Public Management", a mediados de los años ochenta en los países de la OCDE (Leiva, 2012, p. 45)

más grande de liderazgo político para conseguir acuerdos de la amplitud y profundidad necesarias para que perduren en el tiempo (Leiva, 2012, p. 50).

Señala Matus (1987, p. 245) que junto con los programas de gobierno, que son diferenciadores en lo estratégico, se debe desarrollar la capacidad de elevarse por encima de las diferencias meramente tácticas para encontrar un espacio de consenso sobre proyectos nacionales que le den continuidad al progreso de nuestros países en el largo plazo.

La segunda función de la planificación apunta al tema de la "concertación y la coordinación" de las políticas públicas, la cual se plantea en dos dimensiones principales: por un lado la interacción del gobierno con las restantes fuerzas políticas, económicas y sociales que permita concertar sobre distintos temas; por otro lado la coordinación que debe realizarse al interior del gobierno para alcanzar en tiempo y forma los objetivos trazados. Ambas, la concertación y la coordinación, son imprescindibles para orientar con dirección estratégica el desarrollo económico y social y, al mismo tiempo, para velar por una asignación eficiente y equitativa de los recursos públicos. Se ha visto que como parte de la búsqueda de esta mayor capacidad de gestión, es preciso desarrollar una mayor capacidad de coordinación al interior del propio gobierno: capacidad de coordinación entre políticas, entre sectores, entre programas y entre instituciones. Esta coordinación el desarrollo de la capacidad institucional y política de establecer prioridades estratégicas, y de organizar el trabajo del gobierno en su conjunto alrededor de esas prioridades y de los resultados esperados, de manera que se pueda aplicar en cada caso el esquema de gestión que corresponda, de acuerdo con la visión integral y de largo plazo que guía el accionar del gobierno. Esta visión debe trascender la mera elaboración de planes y las grandes definiciones políticas, para reflejarse en los instrumentos propios de toda gestión pública (Garnier, 2000, p. 36).

Señala Matus (1987, p. 245), que la clave del éxito de un sistema de planificación radica en la articulación de la planificación directiva con la planificación operacional. Si la planificación directiva al nivel del Presidente de la República en Consejo de Ministros no tiene vigencia, no puede tener eficacia práctica la planificación operacional al nivel de los ministerios y jefaturas de los organismos públicos.

La tercera función, se considera que es la "evaluación" de las acciones públicas, la cual se indica que es el eje del modelo de "gestión pública por resultados"[10]. La evaluación debe involucrar distintas dimensiones; tanto una evaluación al interior del aparato estatal, así como en su relación con el parlamento y de manera más general, con la ciudadanía. La función de evaluación es medular, debiendo ser fortalecida, de manera que el organismo responsable de la evaluación debe proponer la estructura metodológica general de la programación por resultados, velar por su instrumentación en los distintos organismos y, sobre todo, diseñar y llevar a la práctica las diferentes instancias de evaluación (Martin, 2005, p. 19-22).

Estrategia

El concepto de estrategia está muy relacionado a la función "prospectiva" de la planificación, y según lo ha señalado Matus, es de vital importancia definir y explicitar la "estrategia" de desarrollo, siendo un elemento básico de la planificación, su pieza fundamental. En este sentido, se entiende por "estrategia", como una macroproposición de política, constituye la dirección del proceso de desarrollo, el proyecto político, incorporando las grandes orientaciones y las formas de encauzar la realidad hacia ese rumbo; por lo que la estrategia da origen al marco dentro del cual debe elaborarse el plan. En este sentido, se dice que la estrategia incluye dos elementos básicos, la definición de una imagen prospectiva de la estructura y el funcionamiento del sistema económico-social; y la determinación de la trayectoria. O sea, incluye las acciones o proyectos estratégicos en un encadenamiento temporal de secuencia, considerando la viabilidad técnica, económica y sociopolítica de cada etapa del proceso de desarrollo e incluyendo medidas básicas que permitirán realizar efectivamente dicha trayectoria. De allí que se diga que la estrategia deba basarse en un análisis de la estructura inicial (diagnóstico), en la comprensión de la génesis de dicha estructura para poder analizar las posibilidades de evolución (trayectoria) hacia la imagen-objetivo deseada. La estrategia implica la definición de objetivos y metas para cada etapa, de "proyectos sociales básicos" [11] y no simplemente coeficientes y magnitudes económicas; indicándose que estos "proyectos sociales básicos", son categorías de "primer grado" (Matus, 1972, p. 109-111).

[10] La "gestión por resultados" constituye un modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas por el Gobierno en un período de tiempo determinado, permitiendo gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad (Makón, 2000, p. 3).

[11] Son ejemplo de "proyectos sociales básicos":-ruptura de lazos de dependencia mediante nacionalización de un grupo de empresas extranjeras; la reducción de la saturación rural en una determinada región desplazándolas hacia otras zonas económicas; la realización de una reforma agraria; proyecto de financiamiento que desplace el peso de la carga tributaria sobre estratos superiores.

En este sentido, estrategia, plan a mediano plazo y plan operativo, son conceptos diferentes por su función, aunque complementarios, dependientes y constitutivos de la planificación. Como se indicó, la estrategia se aplica al resultado del proceso de definición de la política general, e inclusive la explotación previa de las grandes alternativas u opciones de desarrollo, es decir es un procedimiento para elegir y definir una política. El plan a mediano plazo se concibe como el desarrollo de una fase o etapa de la trayectoria, y considera también alternativas, pero de naturaleza subordinada al marco estratégico. El plan operativo, por su parte, es la forma de ejecución del plan a mediano plazo, y atiende además a lo contingente y coyuntural (Matus, 1972, p. 109-111).

Finalmente, es menester señalar, que los seis conceptos abordados hasta aquí, están íntimamente relacionados y son esenciales para la interpretación de los resultados que se exponen en el presente estudio.

Concibiéndose en este orden de ideas, un "Estado" que está llamado a promover el "desarrollo" de las naciones, y su instrumento fundamental para este fin en casos como el de nuestro país, el PND, debe contemplar las "políticas públicas" estratégicas impulsadas por el Gobierno, y debe constituirse por tanto, en el marco orientador de la acción del "Estado".

Asimismo, cabe destacar, que el proceso que da sustento a la definición de "política pública" y a la elaboración del PND, es la "planificación", proceso que debe incorporar tres funciones fundamentales, a saber: "prospectiva" o de "visión estratégica"; de "concertación y la coordinación" y de "evaluación", debiendo ser desarrolladas con la debida calidad, pues éstas son el vehículo para lograr mayores grados de eficacia de la política pública y el alcance por tanto, de objetivos de desarrollo que respondan a los grandes problemas nacionales. Resalta en este contexto, la importancia de definir en dicho proceso de planificación, una "estrategia" de desarrollo explícita, es decir la dirección del proceso de desarrollo, el proyecto político, incluyendo las grandes orientaciones de largo plazo y las formas de encauzar la realidad hacia ese rumbo; siendo el marco dentro del cual debe elaborarse el PND.

Es de importancia enfatizar que en la presente investigación el "desarrollo" se concibe no solo como un problema de mayor crecimiento económico, sino que se interpreta con dimensiones más amplias, referidas a mayores niveles de calidad de vida y bienestar de la población, donde el fin es el desarrollo de capacidades de las personas, siendo el crecimiento económico, solo el medio para llegar a estándares más elevados de desarrollo humano.

2. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2015-2018: SUS CAMBIOS METODOLÓGICOS, COBERTURA INSTITUCIONAL Y ESTRATEGIA

Resulta importante determinar los cambios y eventuales avances metodológicos del PND 2015-2018, la estrategia de desarrollo incorporada y su cobertura institucional, como marco orientador de la planificación y la gestión pública costarricense. Para abordar lo anterior, se realiza un análisis comparativo de las metodologías de formulación del PND 2015-2018, con respecto al PND que rigió en la Administración anterior (2011-2014); además se analiza en detalle la estrategia de desarrollo que se desprende de la propuesta del Plan, así como la participación institucional y sectorial en los compromisos que incorpora el PND y algunos factores asociados a la forma en que se está organizando el Sector Público para ejecutar el Plan.

2.1. Análisis comparativo de las metodologías de formulación del PND 2011-2014 y PND 2015-2018

El Poder Ejecutivo elabora el PND cada cuatro años, a través de un ministerio rector en materia de planificación y asesor de la Presidencia de la República, a saber, MIDEPLAN. Dicho Ministerio, según la Ley de Planificación Nacional (art. 4), tiene la responsabilidad principal de la elaboración del PND; para lo cual recibe lineamientos de política general de la Presidencia de la República, y es ésta la que en última instancia aprueba el PND, para su emisión final. Es así como, el PND 2015-2018 fue emitido en noviembre del año 2014 (MIDEPLAN, 2014 a.) no obstante entró en vigencia a partir de enero del 2015.

El PND anterior, 2011-2014, fue objeto de evaluación en cuanto a su diseño metodológico y proceso de elaboración (IDEA, Internacional, 2013), con el fin de imprimir mejoras al PND que regiría para el período 2015-2018. En este sentido, y con respecto a los intereses del presente estudio, dicha evaluación concluyó sustancialmente que el PND 2011-2014:

- No contaba con una lógica vertical de objetivos (nivel estratégico, programático y operativo);
- Respondía a una planificación de mediano plazo, de la vigencia del Gobierno y no se identificaba el aporte del cuatrienio 2011-2014 hacia objetivos y metas de largo plazo;
- El grado de evaluabilidad del PND 2011-2014 era parcial, pues cumplía parcialmente con los criterios de evaluación para poder hacer seguimiento al desempeño de la gestión;

- La vinculación entre plan-presupuesto no era acertada, pues no se garantizaba que el presupuesto se gastara de manera coherente con las prioridades del PND.

Por su parte, del análisis del documento "Metodología para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018" (MIDEPLAN, 2014 b.) y del propio Plan 2015-2018, se desprende que se aplicaron varios cambios metodológicos y propiamente en el diseño de dicho PND, principalmente en lo referente a:

- La estrategia se construye a partir de una cadena de resultados (insumo, actividad, producto, aprovechamiento, efecto e impacto), buscando dar una relación más articulada entre los diferentes niveles de metas del PND (nacional, sectorial y de programas).

- El árbol del problema es transformado en objetivos, de manera que los efectos del problema, se transforman en el objetivo de desarrollo nacional (impacto nacional); el problema priorizado, se transforma en el objetivo general sectorial (efecto sectorial); y las causas del problema, se convierten en programas o proyectos y sus objetivos específicos.

- Se establece una codificación que vincula los programas, con los objetivos sectoriales.

- En la visión de desarrollo se introduce el elemento de largo plazo, señalando que se define el PND para 4 años, pero circunscrita a una visión de largo plazo (10 años). Además las metas nacionales se definen tanto para el 2015-2018, como para el 2030.

- Se definen tres pilares de desarrollo, los cuales estaban planteados en el Plan de Gobierno propuesto por el partido en el Gobierno.

- Se incluyen metas anualizadas, en el nivel nacional, sectorial y regional, en niveles similares que el PND anterior, pero se agrega adicionalmente la categoría "resultado", asociada a cada meta, y se cambian las "Acciones estratégicas sectoriales" por "Programas y proyectos", y se definen metas también a nivel de programa.

- En el área de financiamiento, se establece explícitamente el nombre del "programa presupuestario", para la mayoría de los casos.

- Establecen como requisito que los indicadores tengan cada uno una "ficha" para su compresión y evaluación, asimismo se solicita que sean como mínimo a nivel de "producto", para fortalecer el enfoque a resultados.

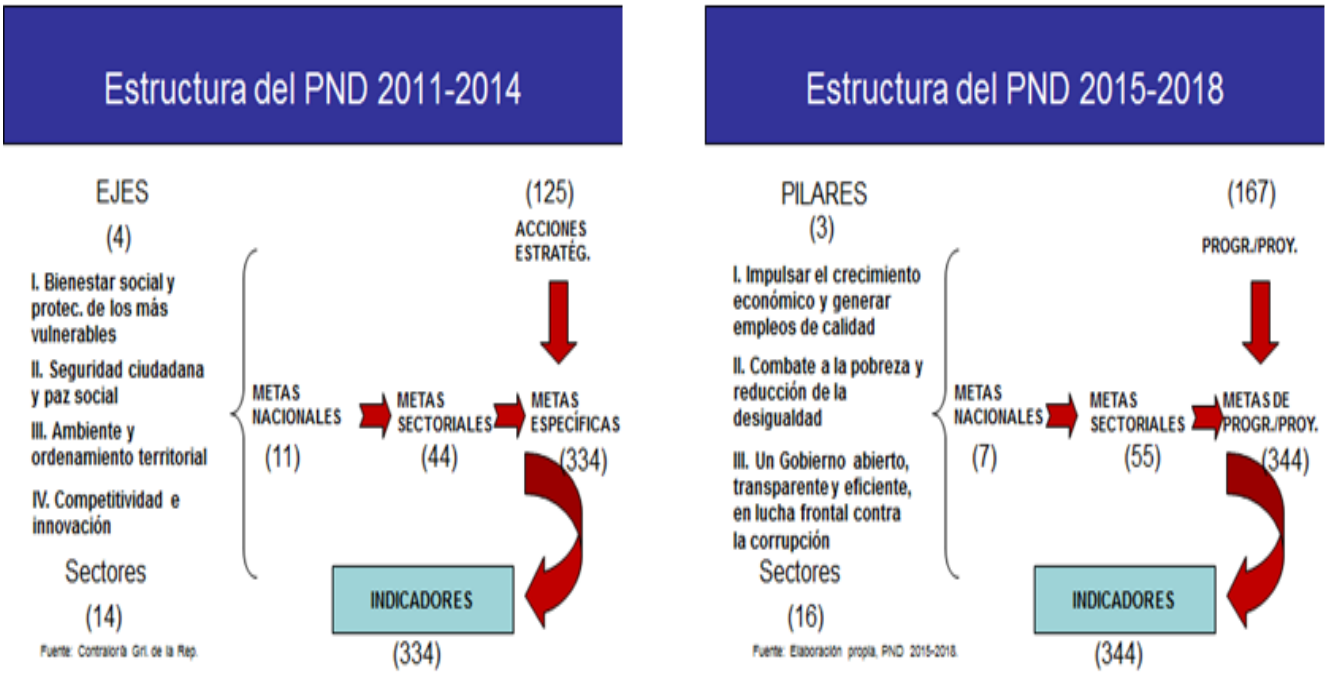
- Se producen cambios a nivel de sectores y rectorías, entre ellos: Se denomina el "Sector Bienestar Social y Familia" como "Desarrollo Humano e Inclusión Social" y el "Sector Productivo" se divide en dos: "Desarrollo Agropecuario y Rural" y "Economía, Industria y Comercio", así como el "Tema transversal relaciones exteriores" pasa a ser el "Sector Política Internacional".

- Se apoya la estrategia en el seguimiento y evaluación, vinculación con el presupuesto y con una organización sectorial y regional.

El resultado de comparar las estructuras de ambos planes de desarrollo es el siguiente:

Figura 1. COSTA RICA: COMPARATIVO DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

2011-2014 VS 2015-2018



Fuente: Elaboración propia, con base en información de la CGR y Planes de desarrollo 2011-2014 y 2015-2018.

En resumen, los principales cambios metodológicos y de diseño del PND vigente se centran: en el enfoque hacia la gestión de resultados[12] para el desarrollo, definiendo un "resultado" para cada una de las diferentes metas propuestas, buscando articular de mejor manera las diferentes metas a nivel nacional, sectorial y de programas (trazabilidad); la inclusión de ciertos aspectos de largo plazo, a través de la definición de una "visión" país y la inclusión de metas nacionales al 2030; el fortalecimiento de los indicadores, seguimiento y evaluación, al introducir por lo general, indicadores como mínimo a nivel de "producto" y las "fichas de los indicadores", que proporcionan detalles sobre su forma de cálculo y fuente de información; y la vinculación con los recursos para su financiamiento, al establecer explícitamente para la mayoría de los casos, el programa presupuestario que les proporcionará los recursos.

De consultas realizadas a especialistas en esta materia[13] (Especialistas de instituciones públicas, consulta aplicada, julio del 2015), respecto de su apreciación sobre la "asesoría de la contraparte técnica de MIDEPLAN para su sector o institución", "la oportunidad con que se llevó a cabo el proceso", "el enfoque participativo y grado de coordinación entre sectores", "la propuesta general de su sector, plasmada en el PND" y "la metodología de formulación emitida por MIDEPLAN", en una escala de 1 a 5 (1 la menor calificación y 5 la mayor), le otorgaron en promedio las siguientes calificaciones: 3,83; 3,65; 3,39; 3,83 y 3,70; lo que deja ver que el proceso de formulación del PND fue aceptable, de acuerdo con sus opiniones.

Asimismo, al consultárseles a tales funcionarios, sobre la trazabilidad –consistencia y lógica vertical- de las propuestas sectoriales e institucionales a nivel de programas con la estrategia sectorial plasmada en el PND y con las planificaciones institucionales, un 75% respondió que si hay trazabilidad con la estrategia y un 67% que si hay trazabilidad con respecto a la planificación institucional; el resto de consultas señalan por lo general una trazabilidad parcial, tanto con la estrategia (21%), como con la planificación institucional (33%). Por lo que la opinión de los especialistas, da información sobre mayores esfuerzos en materia de consistencia de las propuestas del PND vigente.

[12] "La gestión orientada a resultados es de larga data, existiendo múltiple bibliografía al respecto por parte de organismos internacionales como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, ILPES-CEPAL, CLAD. Asimismo diversos países del ámbito Latinoamericanos, y fuera de éste han desarrollado experiencias en este sentido, como es el caso de Reino Unido, Australia, EE UU, Suecia, Canadá, Nueva Zelanda y en Latinoamérica, Chile, Argentina, Uruguay, Colombia, Brasil, entre otros.". (CGR, 2014 c., p. 6)

[13] Consultas realizadas por la CGR a instituciones públicas en sus estudios.

2.2. Cobertura institucional del PND 2015-2018

En el análisis de la forma en cómo se organiza el PND para su ejecución y su cobertura sectorial e institucional, es importante tener en cuenta, que algunos estudios han revelado, que la estructura del sector público costarricense es de una naturaleza bastante compleja, y su comprensión demanda un amplio conocimiento acerca de su conformación, de sus relaciones de dependencia y del espectro jurídico bajo el cual transitan las instituciones. Esto se evidencia aún más cuando se hacen valoraciones y análisis sectoriales, de modo que al tratar de ubicar las rectorías que las rigen se encuentra áreas no cubiertas o duplicidad de atribuciones de dirección política entre diversos órganos. Estos factores afectan su gestión y desvirtúan los principios y fines de leyes de carácter general, como la Ley General de la Administración Pública, la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) y la Ley de Planificación Nacional (CGR, 2012 a.).

En este marco, para la ejecución del PND, se organiza el Sector Público en 16 sectores institucionales[14], según el Decreto N° 38536-MP-PLAN y sus reformas, Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, asimismo, cada uno integra un conjunto de instituciones públicas (Ver Anexo 6); estos sectores son: Desarrollo Humano e Inclusión Social; Hacienda Pública, Monetario y Supervisión Financiera; Transporte e Infraestructura; Educativo; Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial; Salud, Nutrición y Deporte; Vivienda y Asentamientos Humanos; Desarrollo Agropecuario y Rural; Seguridad Ciudadana y Justicia; Trabajo y Seguridad Social; Comercio Exterior; Turismo; Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones; Cultura y Juventud; Economía, Industria y Comercio; y Política Internacional.

El PND involucra y da responsabilidades de ejecución de metas a 122 instituciones (Ver Anexo 7). No obstante, el PND no tiene una cobertura total del Sector Público costarricense y las instituciones que participan, han invertido tradicionalmente solo una parte marginal de los recursos que administran[15].

Con respecto a las instituciones que no participan del PND están: Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares; Las universidades

[14] Desde el 2006 (Decreto Nº 33151-MP), se reglamentó el art. 12 de la Ley de administración pública estableciendo una organización de la administración pública en sectores institucionales. Desde entonces se han venido emitiendo algunos decretos que actualizan dicha definición de sectores y su conformación.

[15] Según las Memorias Anuales de la CGR del 2011 al 2014, el porcentaje que representan los recursos invertidos en las metas del PND con respecto al presupuesto total ejecutado de las instituciones responsables fue de: 13,0%, 10,5%, 15,8% y 15,4% respectivamente.

estatales, y las municipalidades; además los Bancos participan muy marginalmente. En lo que respecta a los Poderes, debido al principio de separación de poderes, así como por la independencia de funciones de los órganos constitucionales; en el caso de las universidades y las municipalidades por las autonomías constitucionales que ostentan (Constitución Política de Costa Rica, T. VIII, IX, XI y XIV).

Según la apreciación de especialistas consultados (Especialistas de instituciones públicas, consulta aplicada, julio del 2015), el 29% considera que en el PND no están contemplados todos los actores claves para el desarrollo del país, entre ellos, opiniones del Sector Trabajo, Seguridad Ciudadana y Turismo, entre otros, sobre la necesidad por ejemplo de la participación de los gobiernos locales, el Poder Judicial, entre otros. Situación que eventualmente podría impactar negativamente el cumplimiento y efectividad de las acciones de esos sectores, al requerir del concurso de actores claves, que no tienen un compromiso con el PND.

De manera que el PND que se define y ejecuta en el país, ha sido tradicionalmente un Plan limitado en cuanto a cobertura, ya que no incorpora actores claves del desarrollo nacional. Sobre lo cual se considera, que para lograr avances en materia de desarrollo del país, se requiere del concurso de todas las instituciones competentes, para un abordaje de las problemáticas ciudadanas de manera integral, tal es el caso por ejemplo de las inequidades de desarrollo a nivel local y el necesario aporte de las municipalidades y del abordaje de la in-seguridad ciudadana, y la requerida participación del Poder Judicial.

2.3. Estrategia de desarrollo incorporada en el PND 2015-2018

Estudios como el del Estado de La Nación (2014, p.37), han establecido que en las décadas de los 80’s y posteriores, se ha impulsado en los ámbitos económico y social del país, una estrategia de desarrollo que tuvo principalmente los siguientes fundamentos:

- La promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa, como método para desencadenar rápidos y generalizados incrementos en la productividad y en los ingresos de la población (la apuesta económica).

- La expansión de la inversión social pública, especialmente en educación, como método para mejorar las condiciones de vida de la población, disminuir la pobreza y generar mayor equidad (la apuesta social).

No obstante, se ha sostenido que (Estado de la Nación, 2014, p.37) estas rutas de desarrollo han presentado limitaciones, que le han impedido al país avanzar más rápidamente para convertirse en un país desarrollado, quedando rezagado si se compara con la evolución de ciertos referentes internacionales[16]. Entre las limitaciones que se han identificado están:

- En el ámbito económico la no generación de encadenamientos sociales, productivos y fiscales entre la "nueva" y la "vieja economía", lo que impidió generalizar las mejoras en productividad e ingresos.
- La política pública fue de mayor calidad para los sectores de punta, y de baja calidad para las demás actividades, que más bien sufrieron el desmantelamiento de las capacidades para su fomento.
- La inversión pública en infraestructura, experimentó reducciones, siendo el soporte de los déficits fiscales.
- Los aumentos en la inversión social, no fueron acompañados por mejoras en los ingresos fiscales y en la eficiencia institucional, obstaculizando su sostenibilidad.
- No se impulsaron políticas de generación de empleo de calidad y de tutela de derechos laborales, lo que impidió corregir las fallas y las crecientes desigualdades en los mercados de trabajo.

Se concluye que, no obstante que el país creó una plataforma más amplia y diversa de capacidades económicas y sociales para el desarrollo humano, que subsanó los retrocesos de los años ochenta; se ha acompañado de resultados decepcionantes en temas claves, tales como: la desigualdad en los ingresos creció, la pobreza no se redujo, persistieron amplias fallas en los mercados laborales, entre otros.

[16] **Ejemplo Chile y Argentina.**

En este contexto, resulta importante contrastar la estrategia de desarrollo propuesta en el PND 2015-2018, con el fin de obtener conclusiones sobre si apuesta a una continuidad sobre el mismo modelo de desarrollo de las décadas recientes, si tiene cambios de dirección y nuevos énfasis, y si constituye una propuesta que intenta superar los escollos y limitaciones que había venido registrando.

Según señala el PND 2015-2018 (MIDEPLAN, 2014 a., p. 24-25), se elaboró un diagnóstico que buscó reflejar los ámbitos de la realidad nacional que requerían atención, a partir del cual, se trazó la visión de desarrollo de mediano plazo y largo plazo. La visión incorporada en el Plan establece: "Un país solidario e inclusivo que garantiza el bienestar de las presentes y futuras generaciones, en el que la gente participa y confía en un sistema democrático e institucional, transparente y efectivo.", siendo un enunciado que incorpora básicamente principios de solidaridad, inclusión, participación, confianza y transparencia.

Asimismo, los tres pilares definidos son (MIDEPLAN, 2014 a.):

i. "Impulsar el crecimiento económico y generar empleo de calidad": Se basa en el principio de "crecimiento económico con equidad", relacionado con la capacidad de las distintas actividades económicas de generar valor de manera creciente, actividades como: agricultura, la industria, el comercio, turismo, transporte, telecomunicaciones y servicios.

Para lo anterior, se promueve:

- Atracción de la inversión extranjera, principalmente en sectores que desarrollen actividades productivas de alto valor agregado, que generen más empleo de calidad, respeten el ambiente y las normativas laborales y propicien encadenamientos productivos capaces de crear alianzas virtuosas entre actores económicos diversos.

- Esfuerzo deliberado y sostenido de creación de condiciones productivas y de comercialización para sectores productivos orientados a la generación de bienes y servicios para el mercado interno, incluida la región Centroamericana, para arrancar el otro motor del sistema económico nacional y así abrir oportunidades de sostenibilidad económica a importantes sectores que hasta hoy no han sido incorporados a los beneficios del desarrollo económico nacional.

- Impulso de políticas, programas y proyectos dirigidos a las MIPYMES, cooperativas y en general las diferentes alternativas dentro de la economía social solidaria, que posibiliten

acceso a la inversión, incentivos para la innovación; la mejora de la competitividad y el establecimiento de las cadenas productivas y conglomerados regionales para su viabilidad y sostenibilidad como actores económicos.

- Que el Estado actúe en consecuencia, a través de la política monetaria, fiscal, crediticia y cambiaria, la inversión en infraestructura y en investigación y desarrollo para apuntalar esta reactivación económica deseada.

- Impulsar en los mercados laborales, la diversificación y a la posibilidad de absorber, en condiciones de dignidad, a la fuerza de trabajo diversa.

- Promover la necesidad de inclusividad de los distintos actores económicos así como la integración de regiones, territorios y localidades a este proceso.

ii. "Combate a la pobreza y reducción de la desigualdad": Este tiene que ver con la reducción de las desigualdades socioeconómicas y con la búsqueda de caminos que lleven a la reducción de la pobreza extrema de la sociedad. Se buscan medidas focalizadas que permitan contribuir a compartir las bondades del crecimiento económico con equidad entre todos los estratos sociales, para beneficio, principalmente, de la población más vulnerable.

Para lo anterior, se promueve:

- Que el Estado impulse políticas selectivas para que la población que por sus condiciones económicas, físicas, sociales, culturales, dentro del actual modelo de desarrollo, ha sido colocada en condiciones de vulnerabilidad social, pueda acceder a los bienes y servicios necesarios para una vida digna.

- La implementación del registro único de beneficiarios de ayudas económicas y la revisión y focalización de los subsidios en las áreas geográficas de mayor incidencia de la pobreza extrema, para permitir aumentar la eficiencia y la efectividad de las acciones gubernamentales en este campo y reducir las filtraciones en el uso de recursos públicos destinado a atender los hogares en condición de pobreza.

- Fortalecimiento del acceso de esos grupos a los servicios universales, principalmente, de educación y salud, para contribuir a romper el círculo vicioso de la pobreza que condiciona su desarrollo futuro.

- La ejecución de obras de infraestructura social y de servicios de alta calidad, así como programas de vivienda y asentamientos humanos son relevantes para reducir la inequidad social.

- Facilitar el acceso de los más pobres a oportunidades laborales vinculadas con los sectores productivos que más contribuyen con dicho crecimiento.

- Una política de salarios que permita recuperar el costo de vida y la productividad del trabajo, es decir, que los aumentos salariales incluyan la proporción del incremento de la producción para mejorar la distribución de la riqueza.

- Asegurar el cumplimiento de la normativa vigente con respecto al salario mínimo y a la vigilancia de las condiciones favorables para el desempeño de su trabajo son tareas centrales en este campo.

- Impulso de dos herramientas de trabajo: el expediente único de beneficiarios y los mapas sociales, señalando que su empleo permitirá la toma de decisiones a partir de información técnica, facilitará un abordaje integral de la pobreza y una efectiva articulación interinstitucional. También, es un instrumento de apoyo al proceso de transparencia y de rendición de cuentas.

iii. "Un Gobierno abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la corrupción": Referido al abordaje de la lucha contra la corrupción y fortalecer un Estado transparente y eficiente.

Para lo anterior, se promueve:

- Una cultura nacional de ética, transparencia y rendición de cuentas tarea que debe ir de la mano con el aporte organizado de la población ejerciendo el control ciudadano.

- El acceso a la información pública, la cual se facilitará mediante la implementación de un modelo de gobierno abierto, que permita una relación más cercana y fiscalizadora por parte de los costarricenses.

- Búsqueda de mecanismos que permitan evaluar qué tan eficiente es el manejo actual de dichos recursos y procurar cada vez más una mejor relación entre desempeño gubernamental y presupuesto público.

- Transparentar el sistema de reclutamiento, de selección y de contratación de funcionarios que tengan un óptimo desempeño que asegure el fiel cumplimiento del interés público. Así como implementar un proceso riguroso de rendición de cuentas de estos servidores.

- Intensificar la prevención y las acciones para la detección y la sanción de los actos de corrupción, impulsando las reformas necesarias a la normativa anticorrupción, al establecimiento de un marco comprehensivo de alcance sectorial y regional.

Añade además dicho Plan, que estos referentes y las orientaciones políticas del "Programa de Gobierno, Plan Rescate" (PAC, 2013), constituyeron la base para definir los pilares de desarrollo y los objetivos y metas nacionales, las cuales se operacionalizan por medio de las propuestas sectoriales. Por último, estas propuestas sectoriales, orientan y se concretan por medio de programas y proyectos que ejecutan las diversas instituciones públicas, que con su quehacer cotidiano deben aportar al cumplimiento de los objetivos de los tres pilares de desarrollo.

Asimismo, las metas nacionales establecen tanto para el período 2015-2018 como lo proyectado al 2030, un esquema de desarrollo centrado en el crecimiento económico, mayor cantidad de empleos, disminución de la pobreza y de la desigualdad, mayor efectividad en la acción del gobierno y menores niveles de corrupción. Según se muestra en el cuadro siguiente.

Figura 3.1. COSTA RICA: PND 2015-2018, METAS NACIONALES

Fuente: Elaboración propia con base en el PND 2015-2018.

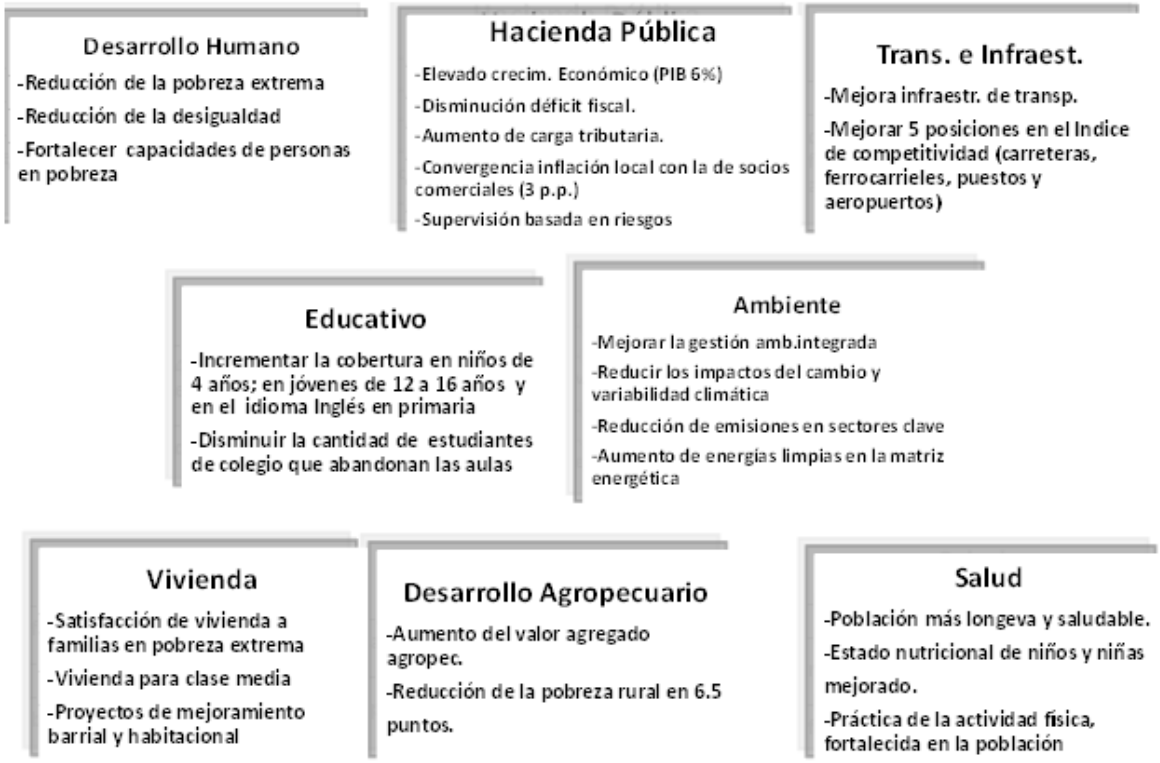
Sin embargo, el ámbito prospectivo al 2030, no se desagrega ni se incorpora a nivel de programas y metas sectoriales, sino que éstos mantienen una visión temporal según período de gobierno, 2015-2018.

Al respecto, al consultárseles a especialistas en esta materia, sobre la incorporación en el PND de una visión prospectiva –de largo plazo-, la apreciación está dividida, pues el 50% considera que si la tiene, mientras que el restante no lo considera de esa forma. Se vislumbra por tanto, una limitación de la propuesta del PND, al no desagregar a nivel sectorial, la visión prospectiva propuesta en las metas nacionales, y se evidencia con la ausencia de una opinión contundente de los especialistas institucionales (Especialistas de instituciones públicas, consulta aplicada, julio del 2015).

Y en cuanto a las "estrategias sectoriales", se tiene en lo sustancial varias apuestas, referidas a: la reducción de la pobreza extrema y la desigualdad; el crecimiento y estabilidad de la economía; mayores niveles de competitividad; aumentos de la cobertura educativa y retención de estudiantes en el sistema educativo; mejoras en la gestión ambiental; atención de necesidades de vivienda y ordenamiento territorial; mayor valor agregado del sector agropecuario; mejoramiento en índices de

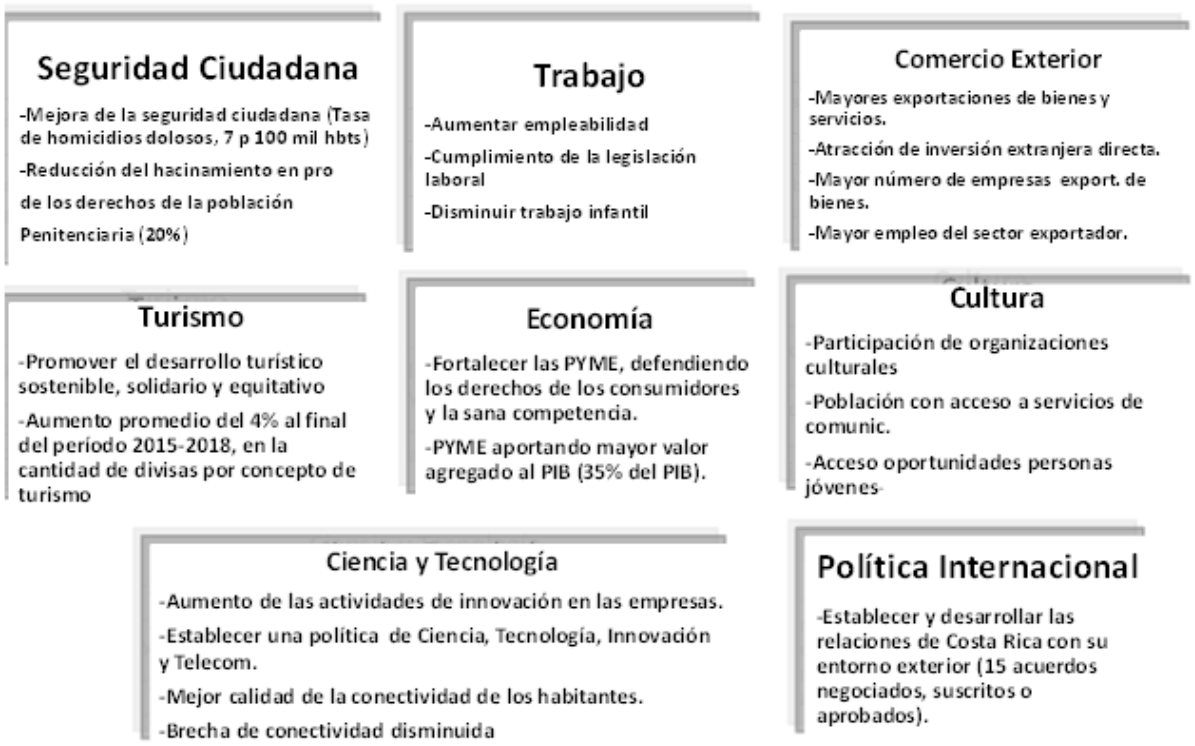
salud; mejoras en indicadores de seguridad ciudadana; aumento en el empleo; mayores exportaciones e inversión extranjera directa; y PYMES aportando mayor valor agregado al PIB, entre otros. Según detalle de las siguientes gráficas.

Figura 3.2. COSTA RICA: PND 2015-2018, ESTRATEGIAS SECTORIALES PRIMERA PARTE



Fuente: Elaboración propia con base en el PND 2015-2018.

Figura 3.3. COSTA RICA: PND 2015-2018, ESTRATEGIAS SECTORIALES SEGUNDA PARTE



Fuente: Elaboración propia con base en el PND 2015-2018.

De las gráficas anteriores se deduce que la estrategia de desarrollo que incorpora el PND 2015-2018, busca mantener las bases del anterior modelo, incentivando las exportaciones, la inversión extranjera directa y la inversión social. En el ámbito económico, se desprenden nuevos énfasis hacia el fortalecimiento de una estructura productiva que responde al mercado interno, y el fortalecimiento del sector agropecuario, que había dejado de ser prioritario en Planes anteriores. Y, en el campo social, una atención más selectiva y focalizada del fenómeno de la pobreza, sobre todo una atención con énfasis hacia el plano local (pobreza rural).

Sin embargo, a pesar de que se incluye un Pilar sobre temas de eficiencia del Estado (Pilar 3 del PND) y algunas acciones aisladas en diferentes sectores, se observan limitaciones en la propuesta. Lo anterior, por cuanto no se incorpora un abordaje integral y estructurado a nivel del Sector Público para atender problemáticas que han obstaculizado en gran medida mejores resultados de desarrollo en el país, como son básicamente: una institucionalidad pública con vicios de ineficiencia, desarticulada, atomizada; tramitología pública compleja y entrabada; un Estado que no ofrece un acompañamiento eficiente al sector privado; y una situación fiscal deteriorada que responde a razones estructurales.

Entre ellas específicamente se han señalado: un Sistema Tributario desactualizado, un diseño institucional público complejo y costoso, y un sistema de empleo público que requiere de cambios urgentes. (Estado de la Nación, 2004; CGR, 2012 a.; CGR, 2014 a.)

En este sentido, se ha indicado (Estado de la Nación, 2014, p.38), que en los últimos años, y en particular en 2013 e inicios de 2014, ha ocurrido una serie de eventos que reflejan la inviabilidad de las apuestas de progreso que se hicieron en la década de los noventa, existiendo señales claras de un severo desgaste en los fundamentos mismos del estilo de desarrollo. Entre ellos, la progresiva pérdida de dinamismo la economía y la crítica situación fiscal que impide seguir expandiendo la inversión social.

Por lo que, se requieren propuestas profundas que muevan las simientes de lo que hasta ahora le ha dado la base al desarrollo y parece que la propuesta del PND 2015-2018 no obstante las mejoras descritas, muestra limitaciones para atender este reto que tiene la sociedad costarricense.

2.4. Organización para el cumplimiento de las metas del PND

En cuanto a la forma en que se está organizando el Sector Público para el cumplimiento de las estrategias y metas propuestas, hay consultas que se han efectuado a especialistas del Sector Público, sobre aspectos claves del proceso.

Entre ellas, se ha consultado si se cuenta con "planes de acción" específicos para llevar a cabo la ejecución de una muestra de metas[17] de gran relevancia, sobre lo cual para el 45% de las metas se respondió que si se contaba, para un 30% que no y para un 25% que no se contaba con la información (Especialistas de instituciones públicas, consulta aplicada, julio del 2015). Lo cual vislumbra, la necesidad de eventuales esfuerzos para operativizar acciones en busca del logro de los resultados que se persiguen a nivel sectorial e institucional.

Asimismo al consultárseles, si requerían coordinar con otros sectores para el cumplimiento de las metas definidas en el PND, se desprendió que los mayores requerimientos de coordinación son con el Sector Hacienda (13%), siguiendo el Sector Ambiente (9%), y en tercer lugar el Educativo y Desarrollo Humano (8%); en todos los demás sectores se observan porcentajes que oscilan entre 2%

[17] 166 respuestas en la consulta de metas.

y 7%, lo que denota necesidades importantes de coordinación para el buen cumplimiento de las metas y estrategias propuestas en el PND 2015-2018 (Ver detalle Gráfico en Anexo 8).

De lo analizado en el presente capítulo, se obtienen algunas conclusiones puntuales: El proceso de formulación del PND vigente, impulsó cambios metodológicos, que impactaron positivamente el diseño de éste; el proceso de formulación en general es percibido como aceptable por los especialistas institucionales; hay avances en materia de trazabilidad de las propuestas sectoriales con las estrategias y la planificación institucional; el PND deja fuera actores claves del desarrollo del país, principalmente por autonomías constitucionales y legales; la visión prospectiva planteada, no se desarrolla a nivel sectorial, se queda en el ámbito nacional y las propuestas presentan un abordaje limitado de las transformaciones profundas que se requieren a nivel del Sector Público, para imprimirle racionalidad y eficiencia como vía para el desarrollo económico-social; asimismo, para fortalecer el proceso de ejecución del PND se vislumbran eventuales esfuerzos en la elaboración de planes de acción específicos para cada una de las metas y fortalecimiento de la coordinación sectorial e institucional.

3. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE LOS SECTORES "DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL" Y "TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA" EN EL PND 2015-2018

Como indicamos en el capítulo anterior, el Sector Público se ha organizado en 16 sectores institucionales, estructura que también mantiene el PND para su ejecución, según la Metodología para la elaboración del PND dictada por MIDEPLAN y lo que se desprende del mismo PND 2015-2018. Entre dichos sectores, se encuentran el "Sector Desarrollo Humano e Inclusión Social" y el "Transporte e Infraestructura", los cuales son de gran relevancia, por impactar variables consideradas claves en materia de desarrollo, a saber la pobreza y el nivel de competitividad del país, respectivamente; lo cual motiva que en el presente estudio se tomen de referencia ambos sectores, con el fin de ahondar en ellos.

Por consiguiente, a continuación, se analiza para los Sectores "Desarrollo Humano e Inclusión Social" y "Transporte e Infraestructura", los cambios incorporados en el PND 2015-2018, en cuanto a visión prospectiva, aporte a la estrategia de desarrollo global e indicadores planteados. Para lo cual se realiza un análisis de las estrategias de los dos sectores en cuestión, enfatizando sus propuestas básicas en cuanto a programas y metas, los cambios y nuevos enfoques incorporados; así como se

aborda un área básica del PND, que son los indicadores que servirán para el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas sobre los resultados de las acciones programadas.

3.1. Análisis del Sector Desarrollo Humano e Inclusión Social

El Sector Desarrollo Humano e Inclusión Social, atiende prioritariamente los problemas de pobreza y desigualdad en el país. Fenómenos sobre los cuales se han logrado pocos avances en el país, de manera que después de los niveles elevados de pobreza a que se llegó en la crisis de los 80´s -alrededor del 50%-, se logra bajar a niveles del 20%, pero de allí hasta la actualidad se ha registrado una imposibilidad en su reducción. Asimismo, la desigualdad en la distribución del ingreso ha tendido a acentuarse a través de los años. Es así, como según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el porcentaje de hogares en condición de pobreza fue de 22,4% en el 2014 y el Coeficiente de Gini[18], que mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso alcanzó ese mismo año un 0,508.

En cuanto al fenómeno de la pobreza, es importante tener en cuenta que incorpora dimensiones complejas como la vulnerabilidad y la exclusión social, siendo por tanto un concepto complejo. Según el Banco Mundial, (citado por CGR, 2009, p. 3) la pobreza es falta de alimentos, hábitat, educación y salud; así como, se indica que es extrema vulnerabilidad hacia enfermedades, perturbaciones económicas y desastres naturales; exposición a malos servicios de las instituciones del Estado, maltrato de la sociedad y falta de poder para influenciar decisiones claves que afectan la vida de las personas. Por lo que según Trejos, (citado por CGR, 2009, p. 3), la pobreza, se puede ver como una situación de *privación* (bajos niveles de consumo), *impotencia* (ausencia de participación) y *vulnerabilidad* (sujeto a distintas formas de inseguridad).

Es importante también tener en cuenta, que se ha señalado que el crecimiento económico de un país, por sí solo, no resuelve el problema de la pobreza, requiriéndose una definición eficaz de políticas públicas para enfrentarla. Se requiere de la aplicación de políticas integrales, señalándose que la estrategia de superación de la pobreza es en realidad una estrategia de desarrollo del país y no solo un componente que forma parte de ésta. Además, estas políticas requieren la incorporación de la

[18] El coeficiente de Gini, que es una medida resumen de la desigualdad en la distribución del ingreso per cápita entre los habitantes; este índice toma valores entre cero y uno, donde cero corresponde a la perfecta igualdad (todos tienen el mismo ingreso) y uno corresponde a la perfecta desigualdad (una persona u hogar concentra todo el ingreso y el resto no recibe nada). Por lo tanto, si el indicador se acerca a cero, indica una menor concentración de ingreso y viceversa.

dimensión regional y local, así como la dimensión temporal -corto, mediano y largo plazo- (CGR, 2009, p. 4).

En el caso de nuestro país, se han desarrollado enfoques conceptuales para el abordaje de los fenómenos de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social en diferentes administraciones presidenciales, sin embargo estos no han logrado trascender ni consolidarse (CGR, 2009, p. 30). Situación que refleja parte de la poca efectividad de la política pública para hacer frente a los problemas de pobreza y desigualdad, además de la necesidad ya mencionada, de una política integral de mediano y largo plazo, o sea de una política de Estado, inexistente en el país.

La estrategia y programas definidos por el Sector Desarrollo Humano e Inclusión Social

Uno de los tres pilares que establece la estructura del PND 2015-2018, es "Combate a la pobreza y reducción de la desigualdad". Determinándose como estrategia sectorial dentro del "Sector desarrollo humano e inclusión social", cuatro resultados estratégicos, a saber: -Familias satisfacen sus necesidades básicas y reducen la línea de pobreza; -Proyectos ejecutados en distritos priorizados mejoran su entorno social; -Poblaciones en situaciones de pobreza con servicios de protección de derechos y redes de cuido infantil; y -Personas con sus capacidades fortalecidas para insertarse en el mercado laboral.

Asimismo, se definen 15 programas y 27 metas, entre ellos: Programa interinstitucional para la satisfacción de necesidades básicas de las familias en pobreza extrema; Programas: Avancemos, Adolescentes Madres y Becas Fondo Nacional de Becas (FONABE); Programa de Pensiones del Régimen No Contributivo (RNC); Programa de Reducción de la pobreza (FODESAF); y Programa Nacional de Red de Cuido y Desarrollo Infantil; entre otros. Con metas asociadas como: 54.600 familias en pobreza extrema que satisfacen sus necesidades básicas; 150.524 estudiantes de educación secundaria beneficiados anualmente que concluyen el año lectivo; 100.000 beneficiarios en condición de pobreza extrema con becas estudiantiles; 18.000 nuevas pensiones del régimen no contributivo; incrementar en un 8% los beneficiarios en estado de pobreza de los programas sociales financiados por el FODESAF; 18.600 niños (as) adicionales, atendidos anualmente por la Red Nacional de Cuido; 196 proyectos de desarrollo inclusivo ejecutados en los territorios priorizados; y 60 proyectos asignados por JUDESUR, entre otros.

Por su parte hay dos acciones fundamentales que está impulsando el Gobierno en el área social, la estrategia "PUENTE AL DESARROLLO" y el programa "TEJIENDO DESARROLLO", sobre éstos ampliamos seguidamente.

i. Puente al Desarrollo

El 26 de marzo del 2015, el Sector "Desarrollo Humano e Inclusión Social" emitió la "Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza, Puente al Desarrollo", la cual se basa en cinco elementos esenciales, a saber: la Articulación y seguimiento de las acciones desde el Consejo Presidencial Social; Desarrollo e implementación de un Sistema Nacional de información y Registro Único de Beneficiarios; Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), abordando la pobreza como un fenómeno multidimensional; Empleo de los Mapas Sociales, que establecen la ubicación geográfica del fenómeno; y la Articulación y ejecución efectiva de los compromisos institucionales, por parte de las instituciones involucradas en la ejecución de la estrategia (IMAS, 2015).

Uno de los procesos principales de la estrategia, es la atención integral a la familia, haciéndose un diagnóstico de la familia y contándose con una figura de "cogestor", que consiste en una persona que va a tener el trabajo de atención y seguimiento de un número determinado de familias, ej. 150-200 familias, y se buscaría que al final del período del PND, esas familias salgan de la pobreza extrema. Cada familia va a recibir diferentes beneficios y adquirirá ciertos compromisos según su condición. Este programa es impulsado por el Consejo Presidencial Social, a cargo de la Segunda Vicepresidenta de la República, y el IMAS como ejecutor y coordinador.

ii. Tejiendo desarrollo

Muy estrechamente vinculado a estas estrategias sociales, se encuentra el "Programa Tejiendo Desarrollo" (MIDEPLAN, 2014 A., P.82), el cual está dividido en cinco fases: -puesta en marcha y fortalecimiento de los espacios de planificación y coordinación interinstitucional a nivel regional, territorial, cantonal y distrital; -priorización de proyectos detonadores de desarrollo (agendas territoriales); -gestión de proyectos detonadores de desarrollo; -profundización de la participación ciudadana y la gobernanza local; y -construcción de la Política Nacional de Desarrollo Regional y Territorial con Participación Ciudadana. Este Programa es coordinado por la "Red Núcleo de Desarrollo Territorial", conformada por la Presidencia de la República representada por el Despacho de la Primera Dama, el MIDEPLAN, el INDER, el IFAM y la DINADECO; pero para la definición

de las agendas territoriales también se incorpora al resto de las instituciones del Estado, los gobiernos locales, al sector productivo privado y al sector académico superior (Presidencia de la República, 2015).

Durante el primer semestre de este año se ejecuta la primera fase, donde se definen prioridades en cinco ámbitos temáticos: social; empleo y desarrollo productivo; ambiental; identidad territorial, cultura y deporte; e infraestructura.

En entrevista realizada a funcionarios del Sector Desarrollo Humano, se refieren a los compromisos intersectoriales, al indicar que "En lo que respecta a la formulación del PND 2015-2018, se logró que varias instituciones que no son del sector de Desarrollo Humano e Inclusión Social incorporaran metas para el sector, como por ejemplo el AyA y el INA, en proyectos dirigidos a poblaciones indígenas" (Funcionarios del Sector Desarrollo Humano, Entrevista, CGR, 05-03-2015). Asimismo se señaló en consulta realizada, que "Es conveniente una estricta coordinación intersectorial para lograr el mejor éxito; así como fortalecer las Secretarias Sectoriales..." (Funcionarios del Sector Desarrollo Humano, Consulta aplicada, CGR, 08-07- 2015).

Por su parte, los mencionados funcionarios también señalaron, que entre los principales factores que eventualmente pueden limitar la ejecución de las metas de este Sector, están: los procesos de selección de los beneficiarios, los cambios de domicilio, la falta de diagnósticos locales, limitaciones de recursos financieros y humanos, entre otros.

Cambios y nuevos enfoques de la estrategia en el ámbito social

Es relevante comparar la estrategia que se venía aplicando en el área social en los últimos cuatro años, con respecto a la propuesta en el PND 2015-2018; con el fin de obtener conclusiones sobre los nuevos énfasis que pretenden impactar los fenómenos de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso imperante en el país. Al realizar el comparativo se observa principalmente los siguientes factores prioritarios:

i. Un énfasis hacia la atención integral de las familias en extrema pobreza; que si bien fue planteado originalmente en el PND 2011-2014, comprendía a menos familias -20.000- y fue

desvirtuado[19] en el proceso de ejecución, modificando la meta, principalmente porque la capacidad instalada del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) no fue suficiente para hacer frente a la exigencia de la meta y porque no se logró articular a todas las instituciones para la atención integral de las familias (CGR, 2012 b., P. 11-12). Se puede decir, que esta meta comprende la esencia de la estrategia que intenta impulsar este sector según el PND 2015-2018 (p. 142-143), indicándose que se pretende pasar de un esquema en el que cada institución ejecuta en solitario su programa con su propia base de beneficiarios, a un sistema coordinado, con un solo registro de beneficiarios, con prioridades regionales compartidas, presupuestos transversales y con necesidades específicas identificadas por región (ingreso, educación, salud, vivienda, empleo, entre otros).

ii. La articulación interinstitucional en este esquema se observa fundamental, para lo cual se plantea la implementación de herramientas como los Mapas Sociales (que identifican los conglomerados de pobreza) en los distritos priorizados, el desarrollo del Índice de Pobreza Multidimensional (indicador que a la par de la medición de la pobreza por ingreso, permitirá dar una visión más comprensiva al fenómeno) y la implementación efectiva del Sistema Nacional de Registro Único de Beneficiarios (SINIRUBE) como forma de uniformar la información de las poblaciones objetivo.

iii. Otro aspecto importante de la estrategia planteada, es que busca pasar del asistencialismo a una atención que genere capacidades –en mujeres, jóvenes, migrantes, entre otros-, señalándose que "Los programas deben…"graduar" a los beneficiarios, procurar que las personas generen las capacidades para valerse por sí mismas, que sean integrales y que no sean dependientes de las transferencias.". (p. 142)

iv. Se plantea además, el mejoramiento de los índices de desarrollo social (IDS)[20] en distritos prioritarios -75 distritos definidos-.

---

[19] **La meta del PND 2011-2014 fue modificada, ya que se estableció inicialmente como la atención integral de 20 mil familias en pobreza extrema (lo cual implicaba un diagnóstico de la familia, ejecución de un plan de atención integral con la participación de diferentes sectores y un compromiso por parte de la familia para recibir las ayudas), luego se modificó para considerar únicamente la incorporación de las familias a dicho plan integral, y finalmente la meta se estableció como incorporar a 20 mil familias de pobreza extrema cubiertas por programas del IMAS a modalidades de atención no asistencialista, con lo cual tal meta se fue desvirtuando, con un menor nivel de intensidad y exigencia, quedando reducida a las ayudas no asistencialistas por parte del IMAS. Cambios según Oficios DM-279-12 del 17 de mayo de 2012 y DM-275-13 del 24 de mayo del 2013, ambos de MIDEPLAN. (CGR, 2015)**

[20] El IDS es calculado por MIDEPLAN, para clasificar los distritos y cantones del país de acuerdo con su nivel de desarrollo social. Se conceptualiza en términos de que la población tenga posibilidades a acceder y disfrutar de un conjunto de derechos básicos, que se agrupan en cuatro dimensiones: Económica, participación social, salud y educativa. Se construye a partir de un conjunto de 11 índices socioeconómicos, cuya principal fuente de datos son las estadísticas administrativas de las instituciones públicas. A estos índices se les aplica una fórmula estadística que estandariza el resultado de forma que el IDS muestra valores entre 100 y 0. Un valor de 100 significa que, en promedio, el distrito tiene los mejores indicadores, en relación con el resto.

v. Se incluye como meta nacional, y muy relacionada con la propuesta del Sector desarrollo humano, la meta de disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso, medida por el Coeficiente de Gini.

vi. Se desarrolla un énfasis en la implementación de proyectos comunitarios y el emprendedurismo.

vii. Se desprende una mayor focalización de las intervenciones según sectores vulnerables: mujeres jefas de hogar, discapacitados, indígenas y migrantes.

viii. Se establece un énfasis de la estrategia sectorial, hacia la ejecución de proyectos en comunidades prioritarias.

ix. Se señala el ligamen entre la estrategia planteada y las políticas para mayor crecimiento y empleo en la economía, pues se indica que de lo contrario los esfuerzos en el sector desarrollo humano solo contendrían la pobreza en lugar de disminuirla. (p. 142).

Asimismo, debe señalarse que las metas de reducción de familias en extrema pobreza y de disminución de la desigualdad, se presentan con una prospectiva al 2030, donde se proyecta la erradicación de la extrema pobreza -0 familias en esta condición- (de una línea base de 123.000 familias en esta condición en 2014) y llevar el coeficiente de Gini a 0,450 (de una línea base de 0,516 en 2014).

La estrategia planteada por el Sector Desarrollo Humano, requiere sobre todo de la capacidad del Gobierno para hacer efectiva la coordinación interinstitucional e intersectorial; de una acción estatal articulada; y de un fortalecimiento de la capacidad instalada del IMAS, factores todos que fallaron y menoscabaron los resultados que se habían proyectado en el PND 2011-2014[21] en estas líneas.

También será importante contar con planes de acción para cada meta, con el fin de identificar los retos y acciones complementarias que deberían desarrollarse para cumplir con cada una de esas metas definidas; puesto que por ejemplo, el desarrollo de capacidades de la población en situación de pobreza y la ejecución de proyectos comunitarios refieren a factores movilizadores sociales de importancia, pero todo dependerá de identificar los obstáculos para integrar a población de esta naturaleza en tales acciones.

[21] Ver detalle en "Informe sobre el cumplimiento de la meta de atender en forma integral 20.000 familias en condición de pobreza extrema, vulnerabilidad y riesgo social", N°DFOE-SOC-IF-02-2012 del 15 de junio, 2012, San José.

3.2. Análisis del Sector Transporte e Infraestructura

La Red Vial Nacional del País (RVNP) está constituida por 42.868 kilómetros de carreteras y caminos, de los cuales 7.781 kilómetros (19%) constituyen la Red Vial Nacional (RVN), competencia del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI); y los restantes 35.087 kilómetros (81 %) conforman la Red Vial Cantonal (RVC), bajo la responsabilidad primaria de las municipalidades (MOPT, 2014) en coordinación con el MOPT.

De acuerdo con estudios del MOPT y el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME-UCR), al 2013 y 2015 respectivamente, un 61% de esta red era de lastre y tierra y un 39% estaba pavimentado. De la red vial nacional pavimentada, un 62,05% tiene estándares de regularidad deficiente y muy deficiente, y el restante 37,95% registra, 4,51% en condición buena y el resto en una condición regular. En la red vial cantonal, un 11% está en estado bueno, un 41% en estado regular y un 48% en estado malo. Los especialistas han manifestado que en materia de infraestructura existe un rezago de casi 40 años en cuanto a las inversiones que se debieron haber realizado. (LANAMME, 2015; MOPT, 2007; Academia de C.A., 2014)

En este sentido, se ha indicado (MOPT, 2006) que dos de los principales requerimientos para el desarrollo económico de un país son la eficiencia y el estado de la infraestructura de transporte; por cuanto el comercio local e internacional, así como el turismo, entre otros muchos grupos de actividad económica, requieren de una infraestructura del transporte consecuente con su elevada tasa de crecimiento. Para la competencia del país, la reducida distancia a los puertos y aeropuertos, así como las cortas distancias de recorrido por caminos y carreteras, deben ser motivos de ventaja con respecto a países de mayores dimensiones; con base en menores costos de operación para los usuarios al viajar distancias reducidas sobre vías en buen estado, con menos gastos de planillas (conductores), combustibles, reparaciones, accidentes, etc. También en materia de indicadores de competitividad, según el Índice de Competitividad Mundial al 2014 (World Economic Forum, 2014, p.33), el país se encuentra en el lugar 111 de 139 países, lo que muestra lo afectada que se encuentra la competitividad del país.

No obstante estas necesidades, durante años se han mantenido serias limitaciones en el accionar del Sector Transportes y en la actividad propiamente de infraestructura vial.

Entre los factores que han descrito los estudios sobre esta materia (Grupo Consenso, 2013; Informe LANAMME, 2015; Academia de Centroamérica, 2014) y que han sido determinantes en el pobre desempeño del sector están: la organización y limitaciones en el accionar del CONAVI; descoordinación entre el MOPT y los consejos; debilidad en el seguimiento de los contratistas; deficiente planificación y priorización de proyectos; limitaciones en el proceso de expropiaciones (normativa y desarticulación intersectorial); debilidades en la gerencia de proyectos; ausencia de un sistema de gestión vial, efectivo, con el debido soporte técnico y programa de inversión a largo plazo; falta de bases de datos unificadas que permitan una adecuada trazabilidad de las inversiones y poder evaluar la efectividad de las mismas en la condición de la red vial.

Con respecto al financiamiento de infraestructura vial, la principal fuente ha sido el endeudamiento externo, sin embargo desde los 80´s a raíz de la crisis económica, esta fuente se ha visto limitada; no obstante, se han logrado apoyos de parte de programas del BID, a través del "Programa de Infraestructura de Transportes (PIT)". También se aprobó la Ley N. º 8114 de "Simplificación y Eficiencia Tributaria", que soporta el Fondo Vial Nacional (FVN), a partir de la asignación de un porcentaje del ingreso único del impuesto a los combustibles; con el propósito de destinar recursos constantes y permanentes a la vialidad, tanto nacional como cantonal del país, no obstante estas transferencias dado el déficit fiscal se ha visto limitada (MOPT, 2006).

Ha señalado el MOPT, que años después de la entrada en vigencia de la Ley N. º 8114, el país continúa presentando un rezago importante en infraestructura vial; destinándose, en los últimos años, recursos adicionales a los correspondientes a la Ley N. º 8114, para poder construir, reconstruir, rehabilitar y mantener nuestra infraestructura vial cantonal y nacional, buscando que llegue a constituirse en un coadyuvante para el desarrollo económico y social del país (MOPT, 2006).

Con respecto al tema del financiamiento, se ha concluido que no es la causa principal de la situación de rezago en que se encuentra la infraestructura vial del país, ya que los otros factores mencionados en párrafos anteriores, son los que están gravitando en mayor medida (Academia de C.A., 2014, p.4-11).

Por su parte, el gobierno de turno emitió en el 2011, el Plan Nacional de Transportes 2011-2035, (MOPT, 2011 a.) como propuesta para hacer frente al rezago y la situación que se registra en el Sector; no obstante especialistas de LANAMME han señalado que no se ha operativizado en proyectos de mediano plazo, que carece de sistemas de gestión y que no se cuenta con un plan de

financiamiento concreto (Funcionarios del Programa de infraestructura en transportes-LANAMME-, Entrevista, 16-06-2015).

La estrategia y programas definidos por el Sector Transporte e Infraestructura

La estrategia sectorial del PND 2015-2018, se centra en la mejora de la competitividad del país y la desagrega en materia de carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y puertos; en la estrategia del PND anterior, se incluía a nivel de un indicador global de "competitividad". No obstante en la nueva estrategia definida, no se plantea una meta de "inversión del sector transporte con respecto al PIB", como si se definió en el anterior PND.

Por su parte, las metas establecidas en el PND anterior, con respecto a reducción de los costos de la operación vehicular y reducción del consumo energético derivado de hidrocarburos, no fueron ejecutadas.

Se definen además en el PND vigente, 10 programas y 39 metas, agregación que en el anterior PND no se efectuó a nivel de programa, sino que en ese momento se definieron "acciones estratégicas". En dichos programas, se destaca principalmente:

- Programa de Obras Viales de la Red Vial Nacional Estratégica: ampliación del tramo Cañas –Liberia; del Proyecto Bajos de Chilamate- Vuelta Kooper; tramo Sifón – Abundancia; carretera San José-San Ramón, entre otros.
- Programa de obras urbanas de la Red Vial Nacional: Tramo norte de la carretera de circunvalación; construcción de los tres Intercambios (Garantías Sociales; Guadalupe - Derecho UCR); Paso Ancho; entre otros.
- Programa de construcción de puentes de la Red Vial Nacional (36 puentes) y Cantonal (9 puentes).
- Programa de conservación de la Red Vial Nacional: 970 kilómetros anuales de mantenimiento periódico y 3.450 kilómetros anuales de mantenimiento rutinario.
- Programa de conservación de la Red Vial Cantonal: 6.150 kilómetros de la Red Vial Cantonal conservados.

- Además de obras portuarias; mantenimiento y modernización aeroportuaria; y rehabilitación del transporte ferroviario.

Por su parte, en consulta realizada a funcionarios del Sector Transportes, referida al aporte de su sector a los pilares del PND, indican que "El aporte del Sector es el desarrollo económico social de la población, ya que con los proyectos de infraestructura y transporte más eficientes y seguros para el traslado de mercancías y personas, se mejora las vías de acceso de comunicación nacional e internacional, lo que promueve la economía, el turismo, y por ende contribuye al mejoramiento en la calidad de vida de la población.". Asimismo, señalaron necesidades de participación intersectorial, al indicar que "Debido a que el PND en lo respecta al Sector Transportes e Infraestructura, contempla como actores a las instituciones del Sector únicamente y no otros actores; (sic) el posible efecto podría ser que no se visualiza claramente cuál sería la participación de otros sectores e instituciones." (Funcionarios del Sector Transporte, Cuestionario aplicado, 29-06-2015).

Los mencionados funcionarios también señalaron, que entre los principales factores que eventualmente pueden limitar la ejecución de las metas de este Sector, estaban: la falta de recursos, los diferentes permisos y expropiaciones requeridas y definiciones sobre los alcances de algunos proyectos.

Cambios en la estrategia del sector transportes

De las 39 obras viales definidas en el PND para el 2015-2018, 13 ya estaban en el PND anterior[22], de manera que constituyen una continuidad. Algunas de éstas se incorporan porque no fueron cumplidas, como es el caso de los proyectos Cañas-Liberia, Sifón-La Abundancia y San José-San Ramón; otras porque es una actividad que ha sido permanente en algunas instituciones del Sector, como es el caso del mantenimiento de la red vial nacional a cargo del CONAVI, la cantonal a cargo de las municipalidades y el MOPT, y las obras en puentes de ambas redes.

Con respecto a la propuesta de programas y proyectos incluida en el PND 2015-2018 por el Sector Transporte e Infraestructura, se consideró importante verificar si el Plan Nacional de Transporte

[22] **Obras del PND anterior: Bajos de Chilamate- Vuelta Kooper; Proyecto Sifón - La Abundancia; Proyecto Mejoramiento vial del tramo carretera Cañas – Liberia; Avanzar un 52% en el proyecto Rompeolas de Puerto Caldera; Disminuir en 8 horas (40%) el tiempo de inactividad de los buques que arriban a los puertos de Limón-Moin; Avanzar un 64% en el proyecto Construcción de la fase II A de la Terminal de Contenedores en Moín; Proyecto Rehabilitación del Puerto de Golfito; entre otros.**

2011-2035 (MOPT, 2011 a.)[23], definido por este sector, sirvió de insumo orientador a la propuesta. De la revisión de ese instrumento e información del MOPT (2011 b.) se constató, que dicho Plan consta de dos hitos temporales, el primero al 2018, denominado "horizonte operativo", referido a modernización del marco legal, desarrollo de normativa técnica, gestión de fuentes de financiamiento, entre otros. El segundo hito al 2035 denominado "horizonte estratégico", es donde se proyecta desarrollar las actividades de infraestructura y transportes, dirigidas a disponer de una red vial estratégica de alta y mediana capacidad de ámbito nacional, y modernización de puertos, aeropuertos y redes ferroviarias.

Con este fin, se investigó la opinión de especialistas en la materia, y según consulta efectuada a funcionarios de LANAMME, sobre la estrategia y obras viales definidas por el Sector Transporte en el PND vigente, observan limitaciones en la propuesta, pues consideran que "…En el PND vigente se mencionan proyectos muy importantes, y que serían de un gran impacto para el país, pero no se ven enmarcados dentro de un gran plan sectorial a largo plazo. Tampoco se observa una coherencia ni armonización de las metas del PND 2015-2018 con respecto al PNT 2011-2035…" (Funcionarios del Programa de infraestructura en transportes-LANAMME-, Entrevista, CGR, 16-06-2015).

La principal limitación que destacan los funcionarios de LANAMME en la propuesta, es que si bien es cierto los proyectos contenidos en el PND son positivos para Costa Rica, desde el punto de vista técnico y de gestión de proyectos, consideran que debieron contemplarse acciones para la administración y mantenimiento de los proyectos, acciones que consideran no se explicitan en el planteamiento del PND vigente (Funcionarios del Programa de infraestructura en transportes-LANAMME-, Entrevista, 16-06-2015).

Aunado a lo anterior, señalan los funcionarios de LANAMME, que los proyectos de infraestructura en el país se gestionan sin darle una adecuada importancia al valor del dinero en el tiempo, lo cual permite retrasos de años en los proyectos, que se traducen en mayores costos para el país y la insatisfacción de las necesidades de la ciudadanía. Sobre este aspecto se ha evidenciado, que la falta de financiamiento para infraestructura vial, no es la raíz del problema que explica los rezagos del país en esta área. Es así como, a raíz de la incapacidad e inefectividad de la administración en la ejecución de los proyectos, no solo se tarda más en disponer de las obras, sino que además el país debe asumir

[23] **Oficializado mediante Decreto N° 37738-MOPT, publicado en La Gaceta 135 del 15-07-2013.**

elevados costos financieros por la comisión de compromiso que los organismos internacionales cargan al prestatario por el no desembolso de los recursos (Academia de CA, 2014, p.4-11).

Asimismo indican los expertos de LANAMME, que hay limitaciones en la planificación de los proyectos, puesto que se gestionan en sentido opuesto a lo lógico, es decir, primero se busca el financiamiento y luego se planifican, diseñan y ejecutan, lo cual conduce a situaciones como las de proyectos que se quedan sin recursos en plena ejecución; cambios significativos en los diseños que implican nuevas expropiaciones y reubicación de servicios públicos; proyectos que se quedan sin recursos porque su mecanismo de financiamiento no es el más indicado para el momento político del país, entre otras (Funcionarios del Programa de infraestructura en transportes-LANAMME-, Entrevista, 16-06-2015).

En el Informe emitido por LANAMME en el 2013, recomendaron a instituciones del Sector Transporte "…definir las políticas de gestión de infraestructura vial con una visión de largo plazo, que transciendan los periodos de gobierno (4 años), y que plantee objetivos para la infraestructura vial de manera integrada; no enfocándose únicamente en los pavimentos y obras asociadas, sino buscando que el transporte terrestre se convierta en un sistema ágil, económico, eficiente, seguro y suficiente para impulsar el desarrollo nacional y la calidad de vida de los costarricenses." (LANAMME, 2013, p.86).

Se concluye del análisis anterior, que la propuesta estratégica del PND vigente para el Sector en cuestión, se percibe limitada al no incorporar un enfoque novedoso al tratamiento de la problemática de la infraestructura vial en el país, debiendo aspirar a convertirse en un sistema armonizado con la planificación sectorial de largo plazo, que incluya acciones para contar con una adecuada gestión estratégica de la infraestructura vial del país. Debe aspirar por tanto, a mostrar una estrategia con visión integral y articulada de la gestión de la infraestructura vial, en un umbral de más alcance, que incluya sistemas de administración y gestión de los proyectos, gestión de los pavimentos y de los puentes, entre otros.

Además, según el criterio de los expertos ya mencionados, se requieren una serie de cambios en la organización del sector, de gerencia de proyectos, de mejoras en la planificación, del desarrollo de una serie de sistemas de gestión y administración, para hablar de una gestión estratégica de la infraestructura vial (LANAMME, 2015; Academia de C.A., 2014), lo que no se vislumbra en este PND.

3.3. Los indicadores del PND 2015-2018: Casos del "Sector Desarrollo Humano E Inclusión Social" y "Sector Transporte e Infraestructura"

i. Propuesta general de indicadores en el PND

La propuesta de indicadores del PND 2015-2018, enfatiza para todos los sectores, a diferencia del PND anterior, la definición de "resultados" de las intervenciones propuestas, tanto en el nivel nacional como sectorial. En este sentido, señala el PND vigente (p.10) que "Las acciones del Estado deben estar orientadas a generar valor público, es decir, que los resultados de las mismas sean coincidentes con las aspiraciones ciudadanas y que impacten positivamente en el bienestar del conjunto de personas que integran la sociedad nacional. Por tanto, el PND 2015-2018 ha sido diseñado desde la perspectiva de la gestión para resultados pues se requiere fortalecimiento institucional que se exprese en transparencia, efectividad, oportunidad y responsabilidad de la acción pública.".

Asimismo dicho PND (p. 23) indica, que entre los postulados de la formulación del PND, se estableció garantizar que los programas y proyectos se estructuraran, de manera que fuera posible el seguimiento y evaluación, que se tuviera información de lo alcanzado, y también información sobre los productos, efectos e impactos logrados en el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas. Así, para los programas y proyectos sectoriales se definieron objetivos, resultados esperados, indicadores, metas, presupuesto y las instituciones responsables para su ejecución (p. 26), definiéndose resultado como "... los productos, efectos e impactos derivados de la intervención.", y el indicador como "…medida que permite conocer el grado de cumplimiento de las metas asociadas a los objetivos y resultados." (p. 27).

Además, se indica en la metodología para la elaboración del PND 2015-2018, sobre una "ficha del indicador" que deberá elaborarse, la cual permitirá "… una interpretación homogénea entre quién propone y quién mide el indicador, identificando el origen de los datos y su frecuencia de medición; estableciendo una ponderación cuando exista más de un indicador para un resultado." (MIDEPLAN, 2014, p. 12). Esta ficha debería incorporar principalmente, el nombre del indicador, definición, fórmula, unidad de medida, frecuencia de medición, desagregación regional, fuente de datos, línea base, entre otros.

En cuanto a la evaluación y seguimiento de las metas del PND, se señala en el PND, que según la Ley de planificación nacional, N° 5525, MIDEPLAN como ente rector del SNP y del Sistema nacional de evaluación (SINE) conjuntamente con todos los actores públicos, llevará a cabo el seguimiento de las metas nacionales, sectoriales y de programas y proyectos del PND, basado en los Lineamientos[24] Técnicos y Metodológicos para la Planificación, Programación Presupuestaria, Seguimiento y Evaluación Estratégica en el Sector Público en Costa Rica; establecidos en el seno de la Comisión Interinstitucional del Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN.

En el área de evaluación, el MIDEPLAN ha venido realizando esfuerzos y en el 2012 se elaboró el "Manual Gerencial para el diseño y ejecución de evaluaciones estratégicas de Gobierno", que conlleva a la elaboración de evaluaciones de efecto e impacto; por su parte en el PND 2015-2018, se establece una agenda de 15 evaluaciones de programas distribuidas en nueve sectores (MIDEPLAN, 2014 a., p. 551-554, CGR, 2014 b., p. 16-17).

Sobre el seguimiento del cumplimiento de las metas, el PND indica, que la periodicidad será trimestral, semestral y anual. Estos informes estarán disponibles para la toma de decisiones y rendición de cuentas de los siguientes actores: Al gobierno: la información trimestral, semestral y anual del seguimiento de metas nacionales, sectoriales y de programas y proyectos del PND y la información de los procesos de evaluación de intervenciones públicas servirán para el mejoramiento de la gestión pública, de la Presidencia de la Republica, el Ministerio de la Presidencia y las rectorías de cada Sector; A los Órganos de Control y fiscalización: los informes semestrales estarán a disposición de la Contraloría General de la República y los anuales serán remitidos a la Comisión Permanente del Control de Ingresos y Gastos de la Asamblea Legislativa para el control político y retroalimentar la programación presupuestaria; A la ciudadanía: mediante varias formas: es un sustento del Informe del primero de mayo presentado a la Asamblea Legislativa por el Presidente de la República, mediante la página web de MIDEPLAN y la remisión digital del informe a los gobiernos locales, entre otros (p. 550-555).

El total de indicadores incluidos en el PND, están distribuidos a nivel de sectores y programas, según se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 4.4. COSTA RICA: PND 2015-2018, Resumen de metas e indicadores

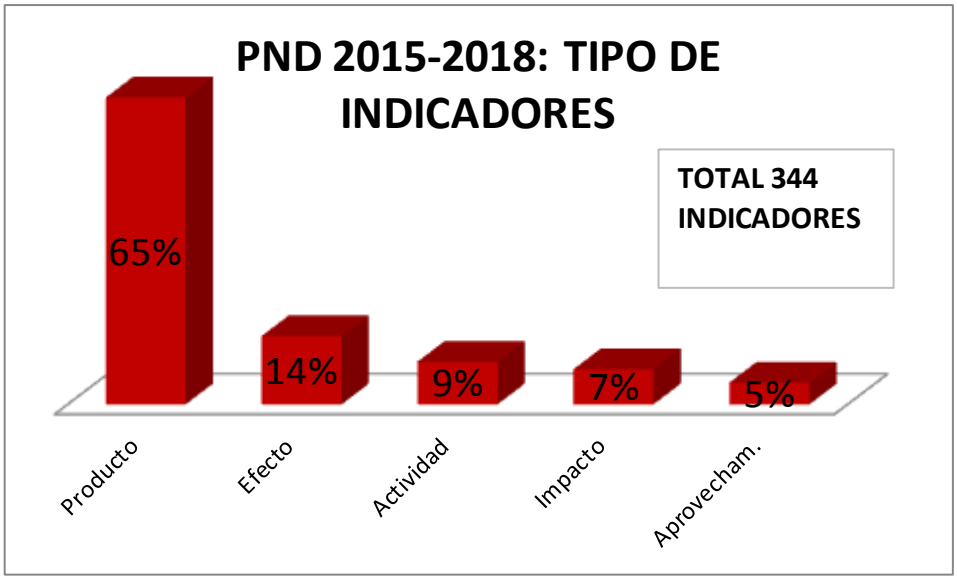
[24] **Lineamientos que se elaborarán según Decreto Nº 39021-PLAN, La Gaceta 102 del 20-05-2015.**

Sector	Nivel Sectorial				Nivel de Programas y Proyectos				
	Objetivos Sectoriales	Resultados	Indicadores	Metas Sectoriales	Programas/ Proyectos	Objetivos de Programa/Proyecto	Resultados	Indicadores	Metas de Programas y Proyectos
Desarrollo Humano e Inclusión Social	3	4	4	4	15	21	26	27	27
Hacienda Pública, Monetario y Supervisión Financiera	1	3	3	3	9	12	17	25	25
Transporte e Infraestructura	1	1	4	4	10	24	35	39	39
Educativo	1	4	4	4	17	17	21	30	30
Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial	3	4	9	9	18	19	25	28	28
Salud, Nutrición y Deporte	1	3	4	4	12	12	42	43	43
Vivienda y Asentamientos Humanos	3	3	3	3	8	9	9	9	9
Desarrollo Agropecuario y Rural	2	2	2	2	9	24	35	36	36
Seguridad Ciudadana y Justicia	1	2	2	2	6	7	14	15	15
Trabajo y Seguridad Social	3	5	5	5	12	20	21	21	21
Comercio Exterior	1	4	4	4	8	8	12	12	12
Turismo	1	1	1	1	9	9	9	13	13
Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	4	4	4	4	10	10	10	11	11
Cultura y Juventud	1	3	4	4	7	7	7	10	10
Economía, Industria y Comercio	1	1	1	1	4	5	10	12	12
Política Internacional	1	1	1	1	11	11	11	13	13
Totales	**28**	**45**	**55**	**55**	**165**	**215**	**304**	**344**	**344**

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, documento original publicado por MIDEPLAN el 17/11/2014.

Asimismo, según la clasificación que se incorpora en las "fichas de los indicadores", del PND, un 65% corresponden a indicadores de producto, 14% a indicadores de efecto, 9% a indicadores de actividad, 5% indicadores de aprovechamiento, y 7% indicadores de impacto; señalando el PND que con las propuestas de impacto se busca un cambio positivo en el largo plazo como resultado del accionar, donde sobresalen los programas o proyectos de sectores Trabajo, Desarrollo Agropecuario, Salud y Economía; según se observa en el siguiente gráfico (MIDEPLAN, 2014, p.73-74).

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia con base en el PND 2015-2018.

Por su parte, de consulta realizada a especialistas del Sector Público, ya mencionado, referente a una muestra de indicadores representativa[25], sobre los factores: "Grado de desafío que representa la meta-indicador", "Facilidad de comprensión para los usuarios", "Consistencia con la meta y resultado que intenta medir", "Grado en el que el indicador mide resultados de efecto e impacto", para que se midieran en una escala de 1 a 5 (donde 1 era la calificación más baja y 5 la más alta), dio como resultado en promedio 4,39 para el primer factor, 4,23 para el segundo, 4,54 para el tercero y 3,64 para el cuarto. Lo que se percibe en promedio, como una percepción satisfactoria sobre los instrumentos que posteriormente van a servir para dar seguimiento y evaluar las intervenciones públicas que se programaron en le PND 2015-2018, (Especialistas de instituciones públicas, consulta aplicada, julio del 2015).

Asimismo, de la propuesta de indicadores en general se destacan algunos avances -con respecto a lo que se tenía en el Plan anterior-, el esfuerzo por definir y medir resultados; la elaboración de la "ficha del indicador", que viene a impactar positivamente el seguimiento y la evaluación y la definición de mayor cantidad de indicadores de "efecto" e "impacto", a pesar del énfasis en medición de producción; lo que puede permitir de aplicarse bien las mediciones, algunas mejoras en la rendición de cuentas de los gobernantes.

[25] **Incluye 158 indicadores de todos los 16 sectores definidos.**

No obstante, estas mejoras que se perciben en los indicadores definidos, deberán concretarse apropiadamente en los procesos de ejecución, seguimiento, evaluación, y rendición de cuentas, referidos a los objetivos y metas correspondientes del PND, puesto de quedar solo en el papel, no se tendrían los efectos pretendidos.

ii. Indicadores del Sector Desarrollo Humano

Hay cambios importantes en los indicadores del Sector Desarrollo Humano, sobre todo se plasman algunos esfuerzos de la metodología de elaboración del PND, en el sentido de mostrar y medir resultados de las intervenciones del Sector, a nivel de efecto e impacto. A continuación algunos ejemplos:

a. Se establece como indicador el Coeficiente de Gini, el cual mide la distribución del ingreso en el país, es un indicador de impacto, que no estaba contemplado en el PND anterior.

b. En el PND anterior los resultados del Programa avancemos se medían como "Número de estudiantes beneficiarios" y en el PND actual se mide por el "Número de estudiantes de educación secundaria beneficiados anualmente que concluyen el año lectivo", lo cual intenta medir uno de los fines fundamentales del Programa que es retener a los estudiantes en el sistema educativo. Igual situación se desprende de la medición sobre la meta de "Otorgamiento de becas a jóvenes estudiantes".

c. En el indicador "Número de niños, niñas y adolescentes, adicionales, atendidos integralmente que superan la situación de riesgo y vulnerabilidad", se observa la determinación no solo "niños atendidos", sino que "superan la situación de riesgo y vulnerabilidad".

d. Otro ejemplo es el indicador referido a la atención de familias en pobreza extrema, donde en el plan anterior se medía con el indicador "Cantidad de familias incorporadas a modalidades de atención no asistencialista" y en el plan actual como "Número de familias en pobreza extrema que satisfacen sus necesidades básicas", de manera que de nuevo se observa que se busca medir el resultado, o sea las familias que en virtud de la ejecución de la intervención logran satisfacer sus necesidades básicas.

e. Se desprende la utilización de indicadores focalizados en medir resultados de las intervenciones en ciertos grupos de interés y que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como es el caso de: beneficiarios de los programas sociales financiados por el FODESAF; familias en pobreza extrema; mujeres expuestas violencia doméstica y con requerimientos de capacitación; población indígena; personas refugiadas, entre otros.

Asimismo, otro elemento diferenciador en el tratamiento de los indicadores del Sector, es que para cada uno de los indicadores se definió una "ficha del indicador", donde se desprenden esfuerzos por aclarar elementos de interés para establecer las reglas de la medición y sus fuentes de información.

Además, en consulta realizada a funcionarios del Sector Desarrollo Humano, sobre los siguientes factores referidos a las metas-indicadores, a saber: "Grado de desafío que representa la meta-indicador", "Facilidad de comprensión para los usuarios", "Consistencia con la meta y resultado que intenta medir", "Grado en el que el indicador mide resultados de efecto e impacto", para que se midieran en una escala de 1 a 5 (donde 1 era la calificación más baja y 5 la más alta), dio como resultado en promedio 3,75 el primer factor, 3,25 el segundo, 4,25 el tercero y 2,5 el cuarto (Funcionarios del Sector Desarrollo Humano, Cuestionario aplicado, 08-07- 2015), mostrando resultados por debajo del promedio general de la consulta realizada a las instituciones públicas.

Por último, se considera, que la propuesta de indicadores tiene algunas limitaciones importantes, por una parte que no obstante que se manifiesta el interés por medir en forma multidimensional la pobreza, no se incluye ningún indicador de esta naturaleza. Si bien en la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza (IMAS, 2015, p.22) se indica que en la herramienta básica en la operacionalización de la Estrategia, se encuentra la conformación del "Índice de Pobreza Multidimensional para Costa Rica", el cual se va a realizar en coordinación con la Universidad de Oxford y el INEC, se debe procurar incluirlo dentro del PND, para que sea parte de los instrumentos de rendición de cuentas sobre el PND.

Por otra parte, hay metas e indicadores que involucran a más de una institución y sector, sin embargo no queda explícita la corresponsabilidad y su eventual seguimiento y medición, por ejemplo de la meta de familias de la pobreza extrema que satisfacen sus necesidades básicas, con acciones que deben integrar la gestión de varias instituciones y sectores.

iii. Indicadores del Sector Transporte e Infraestructura

En general el planteamiento a nivel de indicadores es muy similar al del PND anterior, presentado las siguientes características:

- A nivel del global del Sector, un indicador sobre mejoras en "competitividad", medido con un indicador internacional elaborado por *World Economic Forum* , el "índice de competividad"; con la salvedad de que en el PND anterior se tomaba el indicador global y en el PND actual se establece desagregado en algunos de sus componentes: carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos.
- En cuanto al avance de las obras de infraestructura planteadas, se establece para todos los casos, un indicador general de "porcentaje de avance del proyecto", igual al planteado en el PND anterior; sin embargo éstos no se desagregan en las etapas de avance del proyecto, como si se realizaba en el anterior.
- Para el planteamiento de proyectos se establecieron los siguientes requisitos, según la metodología de formulación del PND (MIDEPLAN, 2014 b., p. 15):

    - Contar con el financiamiento. Aquellos proyectos que se pretenden financiar con endeudamiento público, se deben tener las autorizaciones oficiales del MIDEPLAN, Banco Central de Costa Rica, Ministerio de Hacienda y cuando corresponda de la Asamblea Legislativa.
    - Estar en fase de ejecución o que durante la vigencia del PND 2015-2018 se logre alcanzar al menos el 30% de avance de obra según la programación del ciclo vida del proyecto.
    - Estar inscrito en el Banco de Proyectos de Inversión Pública de MIDEPLAN (BPIP) si la ejecución inicia en el 2015. Aquellos proyectos cuya fase de ejecución comienza a partir del 2016, las instituciones podrán realizar su registro en el BPIP durante el primer año de vigencia del PND.
    - Se debe contar con el financiamiento de todos los proyectos que comprenden el Programa. Los proyectos que se programen para el primer año de vigencia del PND deben estar inscritos en el BPIP.

Es importante, destacar que en esta batería de indicadores propuestos, se encuentran algunas limitaciones, entre ellas:

- Que carece de medición de resultados importantes para el sector, tales como el Índice de Regularidad Internacional (IRI) el cual es un indicador calculado por LANAMME sobre la calidad de rodamiento de las carreteras.

- Asimismo, no incluye un indicador sobre la eficiencia de las obras de conservación y mantenimiento rutinario que se aplican en la red vial nacional y cantonal. Máxime las limitaciones que ha indicado LANAMME al respecto, al señalar que "… las intervenciones en la Red Vial Nacional no responden a una estrategia clara de rescate de la condición de las vías…Dado que existen actividades mucho más eficientes para mantener y recuperar una red vial como la Red Vial Nacional, no se pueden considerar las mejoras detectadas como una inversión óptima de los recursos… Los datos demuestran que las inversiones realizadas no tienen un impacto real y sostenible en la recuperación de la Red Vial Nacional y queda aún mucho camino por delante en la búsqueda de la eficiencia de la inversión en carreteras." (Citado por CGR, 2014 a., p. 92).

- Y por último, no contempla indicadores sobre la gestión y mantenimiento de los proyectos y obras de infraestructura vial por desarrollar y en operación.

Además, en consulta realizada, a funcionarios del Sector Transportes, sobre los siguientes factores referidos a las metas-indicadores, a saber: "Grado de desafío que representa la meta-indicador", "Facilidad de comprensión para los usuarios", "Consistencia con la meta y resultado que intenta medir", "Grado en el que el indicador mide resultados de efecto e impacto", para que se midieran en una escala de 1 a 5 (donde 1 era la calificación más baja y 5 la más alta), dio como resultado en promedio 4,18 el primer factor, 4,29 el segundo, 4,76 el tercero y 1,18 el cuarto (Funcionarios del Sector Transporte, Cuestionario aplicado, 29-06-2015); lo que muestra resultados similares al promedio general de la consulta realizada a las instituciones públicas mencionada en párrafos anteriores, con excepción del factor sobre la medición de efecto e impacto, donde se observa por debajo del promedio general, mostrando oportunidades de mejora en medición de resultados sobre los cambios positivos en variables relevantes del Sector Transporte.

Finalmente, entre las principales conclusiones que se desprenden del presente capítulo están: Los nuevos énfasis que describe la estrategia planteada por el Sector Desarrollo Humano en el PND 2015-2018, hacia la atención de la pobreza extrema y la atención integral de dicho fenómeno, con el impulso desde la Presidencia de la República de programas como "Puente al Desarrollo" y "Tejiendo

Desarrollo". En cuanto al Sector Transporte, se plantea un portafolio de proyectos importantes que dan continuidad a obras que se venían ejecutando desde la Administración anterior, tanto en carreteras, puertos y aeropuertos, así como otros proyectos que procuran sobre todo el desarrollo de obras urbanas en el área metropolitana y zonas turísticas, así como un mayor empuje al transporte ferroviario.

En cuanto a los indicadores que incorpora el PND 2015-2018, como instrumentos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, también muestran cambios metodológicos y de diseño, sobre todo por mayores esfuerzos en mostrar resultados y transparentar la forma en que serán medidos, a través de una ficha para cada indicador; no obstante todavía presentan oportunidades de mejoras, por ejemplo, en cuanto a una mayor cantidad de indicadores a nivel de efectos e impactos; mediciones multidimensionales del fenómeno de la pobreza en el Sector Desarrollo Humano; mediciones de calidad y eficiencia en el Sector Transporte.

4. EL FINANCIAMIENTO DE LAS METAS DEL PND 2015-2018: CASOS DEL "SECTOR DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL" Y "SECTOR TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA"

El tema del financiamiento de los planes de desarrollo, es un aspecto medular en el buen resultado de la ejecución de un Plan, siendo uno de los factores que le imprimen eficacia e impacto, y como se indicó ya en el presente estudio, según la trayectoria del planes de desarrollo anteriores, existe la necesidad en el país de fortalecer esta área, pues ha sido un factor ausente o de aplicación limitada en los procesos de diseño y ejecución de los planes de desarrollo.

Por lo anterior, a continuación se realiza una valoración de los recursos canalizados y fuentes de financiamiento planteadas en el PND 2015-2018 en general y en detalle para las metas de los sectores "Desarrollo Humano e Inclusión Social" y "Transporte e Infraestructura", por su papel en el cumplimiento de las estrategias de desarrollo planteadas.

4.1. El financiamiento del PND 2015-2018

La Hacienda Pública como institución, pretende la consecución de una serie de finalidades, las cuales se plasman en un plan económico que se presenta en un documento que se le denomina "presupuesto", por lo que el presupuesto público se concibe en primera instancia como "La expresión

contable del plan económico de la Hacienda Pública para un período determinado" (Instituto de Estudios Fiscales, 1995, p. 208), siendo por tanto, el presupuesto el "...instrumento que expresa en términos financieros el plan operativo institucional anual, mediante la estimación de los ingresos y egresos necesarios para cumplir con los objetivos y las metas de los programas establecidos (CGR, 2004).

Así, el presupuesto público, hace posible materializar en el corto plazo el cumplimiento de las políticas de desarrollo en el ámbito de la producción pública, a la vez que permite su compatibilización con las restantes políticas coyunturales, dándole un carácter operativo a las orientaciones de la programación económica y social. Por lo que la mayor parte de las decisiones del gobierno conducen a acciones que se manifiestan en los presupuestos, constituyéndose en uno de los instrumentos más importantes para cumplir la función de éste.

Es por esta razón, que al emitirse la LAFRPP, N° 8131, se buscó fortalecer la vinculación entre el PND y los presupuestos públicos, al señalar en su artículo 4 que "Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos… El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes.". De manera que el PND en el país, está llamado a cumplir una función fundamental en la orientación de los recursos públicos, hacia las prioridades de los gobiernos y atención de las necesidades ciudadanas.

En la Metodología del PND 2015-2018 (MIDEPLAN, 2014, p. 2 y 8), se indica que "… se basa en el enfoque para resultados en el desarrollo y la normativa vigente, que condicionan su elaboración, como lo son…la vinculación con el presupuesto...". Asimismo, indica esa misma metodología que "La operacionalización de la estrategia implica la concreción de indicadores asociados a objetivos, metas, recursos asignados y responsables del logro de las metas, lo que significa la vinculación del presupuesto al cumplimiento de objetivos…". Estableciendo dentro de las variables incluidas en el PND, la "estimación presupuestaria", siendo el monto y fuente de financiamiento aprobados para ejecutar el programa o proyecto; incluyendo el nombre del programa presupuestario, los recursos públicos al cual está vinculado el contenido financiero del programa o proyecto. Añadiendo, que debían documentarse los instrumentos que garantizan el financiamiento de las acciones y metas.

De manera que uno de los requisitos que se establecieron en la formulación del PND 2015-2018, fue la existencia de recursos para el financiamiento de los diferentes programas y metas, a diferencia del PND anterior, donde tal requisito no se explicitaba en la metodología de formulación. No obstante, como se verá más adelante en el presente capítulo, este requisito no se cumplió en todos los casos.

Según lo analizado, el PND vigente tiene una estimación de recursos presupuestarios para los cuatro años de vigencia, de aproximadamente ₡9.392.312,8 millones[26] (Ver cuadro en Anexo 9); recursos que provienen principalmente de tres fuentes de financiamiento, a saber: Presupuesto nacional; recursos propios de las instituciones [27] y recursos externos [28]. El peso de estas fuentes de financiamiento varía dependiendo de los sectores.

De las 344 metas que estableció el PND, una cantidad importante se financia con recursos del Presupuesto Nacional (101); 106 metas con recursos propios de las instituciones; 30 con recursos externos; 51 con fuentes mixtas –mezcla las tres anteriores-; y 56 metas tienen la "fuente indeterminada", dado que no se especificó cómo se iban a financiar. La estimación de recursos según la fuente de financiamiento es la siguiente:

- ₡3.927.662,2 millones se estima que provendrán del Presupuesto Nacional, lo que corresponde al 42% de los recursos requeridos para el financiamiento del PND en el cuatrienio.

- ₡2.943.002,2 millones se estima que provendrán de recursos propios de las instituciones del Sector descentralizado, corresponde al 31% de los recursos.

- ₡577.951,6 millones se estima que se obtendrán de fuentes de financiamiento externo, corresponde a 6% de los recursos.

- ₡634.541,0 millones se indica que provienen de fuentes mixtas, refiriéndose a las tres fuentes señaladas anteriormente, corresponde al 7% de los recursos.

[26] Esta información se tomó de las estimaciones presupuestarias que establece el PND para la mayoría de las metas, y se realizaron ajustes debido a que algunos recursos se duplicaban, como es el caso de metas financiadas por FODESAF; asimismo otras cifras se establecían en dólares por lo que se procedió a realizar la conversión a colones.
[27] Se refiere a recursos que generan instituciones del Sector Descentralizado.
[28] Se refiere sobre todo a recursos de préstamos externos.

- ₡1.309.156,0 millones, según se desprende del PND, este monto no tiene una fuente de financiamiento definida, referido al 14% de los recursos.

En los siguientes gráficos se muestra el detalle porcentual por fuente y los recursos estimados por sector.

Gráfico 2

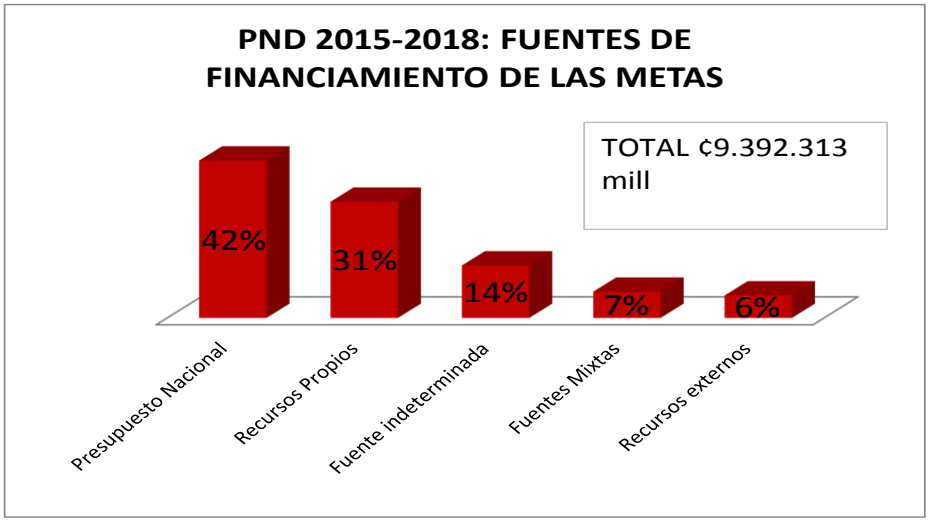
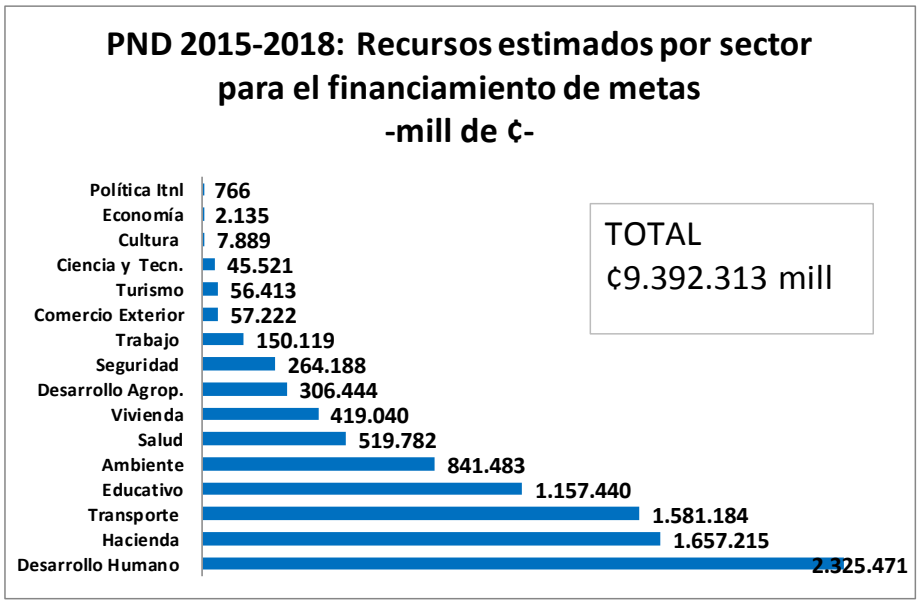


Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia con base en el PND 2015-2018.

De las cifras anteriores (Ver cuadro en Anexo 9), hay que enfatizar la gran dependencia de recursos del Presupuesto Nacional, en una situación fiscal muy comprometida, donde el déficit fiscal ha estado alrededor o superior al 5% del PIB desde el 2009 y según las estimaciones contenidas en la revisión del Programa Macroeconómico del Banco Central de Costa Rica (BCCR) 2015-2016 (BCCR, 2015), se proyecta un cierre del déficit del Sector Público de 5,9% al finalizar el 2015 y 6,6% al 2016. Asimismo, no se desprende del PND, un conjunto de acciones integrales para hacer frente a dicho déficit, ya que se detalla una meta de aumento en la carga tributaria en el Sector Hacienda y sobre el déficit primario, sin embargo no se dan detalles de sus componentes y de la forma en que se alcanzará.

Los sectores que dependen en mayor medida de recursos del Presupuesto Nacional para financiar sus metas son: Sector Cultura (100%), Economía (100%), Política Internacional (100%) y Educativo (77%). Y los sectores que menos dependen de esta fuente son: Turismo (0%), y Salud (2,4%), dado su financiamiento proveniente principalmente del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y de la CCSS, respectivamente.

En lo que se refiere a "recursos propios", los sectores que más financian metas con esta fuente son: Turismo (96%), Ambiente (84%), Hacienda (83%) y Ciencia y Tecnología (66%).

Con respecto al financiamiento con recursos externos, los sectores que más demandan esta fuente son: Salud (36%) y Transporte (22%), debido a canales de financiamiento que han mantenido abiertos tradicionalmente para la ejecución de proyectos de inversión.

Asimismo, no obstante que uno de los requisitos de la metodología de formulación del PND era la existencia de financiamiento y vinculación con los presupuestos institucionales, hay 56 metas (16%) que no tienen un financiamiento explícitamente definido en el PND, situación que podría vislumbrar algunos riesgos en su ejecución y cumplimiento. Entre éstas, el Sector Vivienda, Seguridad Ciudadana y el Turismo, son los sectores que presentan en mayor medida esta situación; el primero para un 78% de las metas, y los otros dos para un 73% y 54% respectivamente.

Según cuestionario aplicado a especialistas de instituciones, al consultárseles para una muestra de metas representativa[29]: ¿Se cuenta con la disponibilidad de recursos necesaria para cumplir la meta?, se respondió para un 67% que "si", para un 23% que "parcialmente", y para el 5% que "no"; sobre la consulta de ¿La fuente de financiamiento de la meta es estable?, se respondió para un 68% que "si", para un 23% que "parcialmente", y para un 5% que "no" (Especialistas de instituciones públicas, consulta aplicada, julio del 2015). Lo que da indicios, de que hay metas del PND que requieren definir su financiamiento, y por tanto que en esta área el Gobierno tiene esfuerzos por realizar, para asegurar el financiamiento y cumplimiento de las metas, no obstante las limitaciones fiscales imperantes.

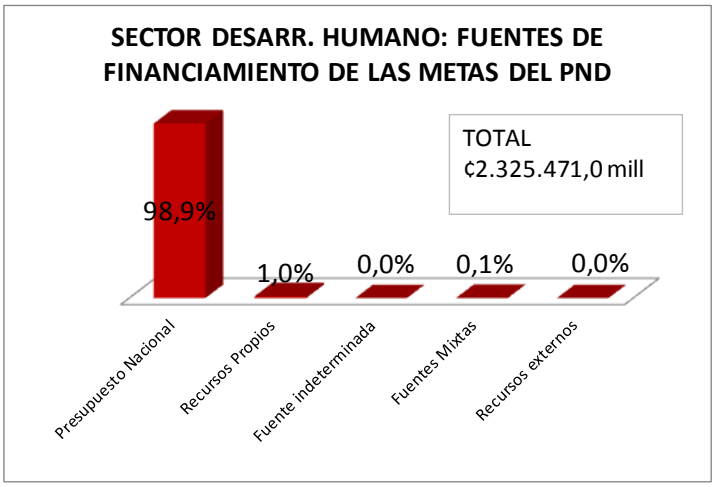
4.2. El financiamiento del Sector Desarrollo Humano e Inclusión Social

El Sector Desarrollo Humano, está bajo la rectoría del Presidente Ejecutivo del IMAS, quien ostenta también el cargo de Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social (Decretos N° 38536-MP-PLAN y 38997-MP-PLAN). Participan las siguientes instituciones como responsables de las metas: Ministerio de Trabajo (MTSS), FODESAF, IMAS, PANI, CCSS, DINADECO, Ministerio de Gobernación, INAMU, CONAI, CONAPAN, CNREE, JUDESUR y JPSSJ.

Con respecto al financiamiento de las metas de este sector, se establece un monto total de recursos de ₡2.325.471,0 millones; donde un 98,9% de los recursos requeridos para hacer frente a las metas provienen del Presupuesto nacional, un 1% de recursos propios, y un 0,1% de fuentes mixtas. Según se ilustra en el siguiente gráfico.

[29] Los recursos estimados para la muestra de metas definida, corresponden al 87% del total del PND.

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia con base en el PND 2015-2018.

El detalle de recursos para las principales metas sería el siguiente, según el PND:

- El resultado "Mayor número de personas en estado de pobreza que reciben apoyo de los programas financiados por el FODESAF", que tiene como meta "Incremento 8% al 2018", para llegar a un 59% de beneficiarios. Esta meta contempla prácticamente todos los recursos del Sector y proviene del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), para el cuatrienio 2015-2018, un total de ₡2.280.000,0 millones.

- El resultado "Permanencia en el sistema educativo de niños, niñas, jóvenes y adolescentes madres", con la meta "150.524 estudiantes de educación secundaria beneficiados anualmente que concluyen el año lectivo". Este es el que se conoce como "Programa Avancemos", que consiste en transferencias condicionadas a estudiantes para que no abandonen el sistema educativo, y se estima recursos para el cuatrienio de ₡200.260, 0 millones.

- El resultado "Familias en pobreza extrema satisfacen sus necesidades básicas; prioritariamente familias con jefatura femenina y familias con personas con discapacidad", estableciéndose como meta "54.600 familias en pobreza extrema que satisfacen sus necesidades básicas anualmente (grupo puntaje 1 y 2 del SIPO)", con una canalización de recursos de ₡130.963,0 en el cuatrienio.

- El resultado "Número de niños y niñas adicionales, atendidos anualmente por la Red Nacional de Cuido", con una meta de "5.093 niños y niñas adicionales, atendidos

anualmente por la Red Nacional de Cuido. (al 2018: 18.600 niños y niñas)", para lo cual se estima una canalización de recursos del ₡90.259,0 millones en los cuatro años.

- El resultado "Mejores condiciones socioeconómicas de los ciudadanos en situación de pobreza y pobreza extrema, a partir de las pensiones del RNC adjudicadas", con la meta "15.000 nuevas pensiones del RNC adjudicadas", con una estimación de recursos de ₡18.000,0 millones.

- El resultado "Territorios priorizados mejoran su entorno social", con la meta "196 proyectos de desarrollo inclusivo ejecutados en los territorios priorizados.", con una estimación de recursos de ₡8.590,0 millones.

Prácticamente todos los requerimientos son financiados con recursos de FODESAF, siendo éste un programa que transfiere a otras instituciones, tales como: Pensiones del Régimen no contributivo de la CCSS; los programas del IMAS; el Bono de Vivienda del BANHVI; Comedores Escolares del MEP; Asegurados por el Estado de la CCSS; Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN- CINAI) del Ministerio de Salud; FONABE; PANI; CONAPAM; INAMU; entre otros.

Según consulta realizada a funcionarios del Sector Desarrollo Humano, donde se les consultó para una muestra de metas relevantes del Sector: ¿Se cuenta con la disponibilidad de recursos necesaria para cumplir la meta? , a lo cual se respondió que en un 84% "si" se contaba con dichos recursos, en un 8% "parcialmente", y en un 8% "no". Sobre la consulta de ¿La fuente de financiamiento de la meta es estable?, se proporcionó una respuesta similar (Funcionarios del Sector Desarrollo Humano, Cuestionario aplicado, 08-07-2015). Lo que da indicios de algunas necesidades de definición de fuentes de financiamiento, factor al cual se le debe prestar atención.

En materia de financiamiento de las metas del Sector Desarrollo Humano, el mayor riesgo es su dependencia de recursos del Presupuesto Nacional, dada la deteriorada situación fiscal del Gobierno Central, como ya se mencionó. Inclusive en el PND, en el apartado de "riesgos" asociados a las metas, predominantemente se señalan como riegos "no contar con los recursos", "disminución de los recursos por recortes presupuestarios" y "no disponer de los recursos financieros a tiempo" (MIDEPLAN, 2014, p.145-153). Por lo que se requerirá de parte de las autoridades de gobierno una administración de recursos muy ordenada, planes de financiamiento definidos y acciones para

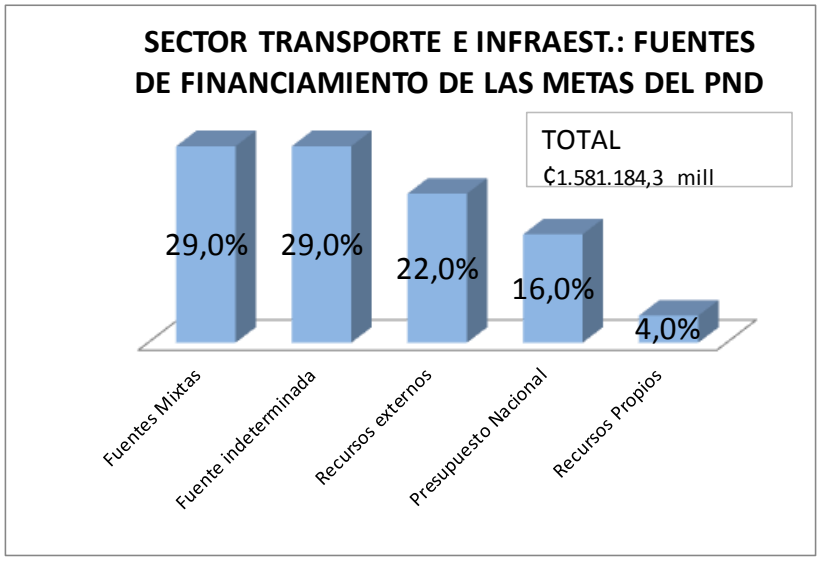
mejorar el balance fiscal, con el fin de que estas metas prioritarias en la estrategia de desarrollo cuenten con los recursos financieros y cantidad y oportunidad.

4.3. El financiamiento del Sector Transporte e Infraestructura

El Sector Transporte e Infraestructura, está bajo la rectoría del MOPT (Decreto N° 38536-MP-PLAN). Participan las siguientes instituciones como responsables de las metas: MOPT, INCOFER, INCOP, JAPDEVA, CONAVI, CNC, y COSEVI.

Con respecto al financiamiento de las metas de este Sector, se establece un monto total de recursos de ₡ 1.581.184,3 millones; de los cuales un porcentaje importante, es decir el 29%, no presentan en el PND una fuente definida; un 29% provienen del Presupuesto Nacional; un 22% provienen de empréstitos externos; un 4% se financian con recursos propios; y un 16% provienen de fuentes mixtas –dos o tres de las fuentes últimas-. Según se ilustra en el siguiente gráfico.

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia con base en el PND 2015-2018.

Las metas que no tienen un financiamiento explícitamente definido en el PND son las siguientes:

- 100% construida I Etapa del Transporte Rápido de Pasajeros (TRP). Tramo: San José – Cartago, por un monto de ₡381.500,0 millones.
- Construcción del 100% del túnel en Calle Roosevelt, por un monto de ₡29.357,8 millones.
- 30% de la ruta San José-San Ramón ampliada, por un monto de ₡24.181,65 millones. Sobre esta meta posterior a la emisión del PND, se aprobó la Ley N° 9292 para financiarla

a través de un fideicomiso, en este momento se está en el proceso de definición de la entidad fiduciaria.

- Rehabilitación de 100 km de la Red Ferroviaria Nacional para el transporte de carga, por un monto de ₡14.000,0 millones.

- Mejoramiento del 30% del tramo Nosara- Sámara, por un monto de ₡ 7.732,7 millones

- 100% del Proyecto Ciudad Gobierno construido (Construcción de edificios: MOPT, MINHAC, MEP y MIDEPLAN), por un monto de ₡96.300,0 millones, se indica que solo se tiene recursos para el edificio del MOPT, pero no para los otros tres.

Con relación a las metas a las cuales se les identificó una fuente de financiamiento, se tienen principalmente:

- El resultado "Red Vial Nacional pavimentada en mejores condiciones", que tiene como metas "970 kilómetros anuales de mantenimiento periódico" y "3.450 kilómetros anuales de mantenimiento rutinario"; financiado con recursos del Presupuesto Nacional, para un total de ₡187.464,0 millones.

- El resultado "Red vial cantonal mejorada del país para contribuir a la calidad de vida de la población", con la meta "6.150 kilómetros de la Red Vial Cantonal conservados"; para lo cual se estiman recursos para el cuatrienio de ₡ 172.394,3 millones fundamentalmente del MOPT.

- Varias metas financiadas con recursos externos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), estas son:

    - 61,82% de la rehabilitación y ampliación de la Sección Barranca- Limonal, ₡69167,1 millones (BID).

    - 77,20% de ampliación del tramo Cañas –Liberia (mejoramiento vial, Pasos a Desnivel y Puentes), ₡39.287,8 millones (BID).

    - 70,83% de Rehabilitación Tramo Palmar Norte- Paso Canoas, ₡30.316,5 millones (BID).

    - Construir el 70,83% de los intercambios viales en La Lima y Taras de Cartago, ₡29.126,4 millones (BID).

- 70,83% del Mejoramiento de la Sección: Birmania - Santa Cecilia, ₡9.481,9 millones (BID).
- 9 puentes construidos red vial cantonal, ₡7.600,0 millones (BID).
- 100% del Mejoramiento del Tramo Paquera-Playa Naranjo, ₡7.230,8 millones (BID).
- Ampliación del 100% Rompeolas en Puerto Caldera, ₡6.918,0 millones (BID).
- Reconstrucción y ampliación del 100% de las terminales y muelles de Puntarenas, Paquera y Naranjo, ₡5.202,0 millones (BID).
- Mejoramiento del 100% del tramo Pozuelo Jardines del Recuerdo, ₡4.684,2 millones (BID).
- Resultado: "Tramo norte de carretera de circunvalación construido", estableciéndose como meta "Construcción del 100% tramo norte de la carretera de Circunvalación", con una canalización de recursos de ₡ 75.937,3 (BCIE).
- 80,21% del Proyecto Bajos de Chilamate- Vuelta Kooper, con una canalización de recursos de ₡24.824,7 millones (CAF).

Con respecto a la situación del financiamiento de las metas del Sector Transporte e Infraestructura, un porcentaje significativo (22,2%) proviene de empréstitos externos, en donde ya existe la formalización respectiva, por lo que en primera instancia no sería un factor de riesgo. No obstante, como ya se mencionó, hay varias metas que se financian con recursos del Presupuesto Nacional (28,5% de los recursos) y eso les infringe riesgo, tal y como lo señalamos para el Sector Desarrollo Humano, la situación fiscal hace prever que estos recursos no están asegurados. Por su parte, y con más riesgo aún, es el hecho que ₡456.772,1 millones, para enfrentar 5 metas, son fuentes que todavía no se han definido, representado un factor limitante para su cumplimiento.

Según consulta realizada a funcionarios del Sector Transporte, donde se les consultó para una muestra de metas relevantes del Sector: ¿Se cuenta con la disponibilidad de recursos necesaria para cumplir la meta? , a lo cual se respondió que en un 59% "si" se contaba, en un 35% "parcialmente", y en un 6% "no". Sobre la consulta de si ¿La fuente de financiamiento de la meta es estable?, se proporcionó una respuesta similar (Funcionarios de la unidad de planificación sectorial del Sector Transportes, Consulta aplicada, CGR, 29-06-2015). Situación a la cual el Gobierno deberá prestarle atención prioritaria, para que no se constituya en un factor limitante del cumplimiento de las metas propuestas.

Varias conclusiones relevantes surgen del presente capítulo, entre ellas la existencia de una gran dependencia de los recursos del Presupuesto Nacional para el financiamiento de las metas del PND –alrededor del 42% de los recursos estimados-, lo cual no es de extrañar debido a la participación de todos los ministerios como responsables de tales metas, sin embargo esto le imprime riesgos al cumplimiento de las propuestas contenidas en dicho Plan, dada la deteriorada situación fiscal del Gobierno Central y a que no se percibe específicamente dentro del PND un planteamiento integral para abordar tal situación. Según lo analizado, esta situación impacta más al Sector Desarrollo Humano, dado que sus metas se financian casi en un 100% con recursos del Presupuesto Nacional. En el caso del Sector Transporte la situación se diluye en alguna medida, puesto que recibe financiamiento de empréstitos externos y recursos propios de las instituciones del sector descentralizado.

5. REFLEXIONES FINALES

A partir del 2015, empezó a regir un nuevo PND, producto de un proceso de formulación entre el MIDEPLAN, rector de la planificación nacional, los sectores institucionales y sobre todo de la Presidencia de la República, quién es la que tiene la potestad final de aprobar las estrategias, objetivos y metas que regirán en el período de Gobierno, en este caso para el período 2015-2018.

Al respecto, algunas reflexiones finales a que se aborda en el presente estudio:

1. Sobre la metodología del proceso de formulación del PND

El proceso de formulación de dicho PND, impulsó cambios metodológicos, que impactaron positivamente su diseño, principalmente: el enfoque hacia la gestión de resultados para el desarrollo, definiendo un "resultado" para cada una de las diferentes metas propuestas y mejorando la composición de los indicadores planteados, con énfasis en productos, efectos e impactos; registra mejoras en la articulación de las diferentes metas a nivel nacional, sectorial y de programas –trazabilidad-; se incluyen aspectos de largo plazo en la planificación, como es una visión y metas nacionales al 2030.

No obstante, todavía se vislumbran oportunidades de mejoras, principalmente en cuanto a bajar a nivel de sectores las aspiraciones al 2030, con lo que se integrarían esfuerzos aislados que han

realizado los sectores en el desarrollo un abordaje prospectivo de las problemáticas que se atienden; esta desagregación puede tenerse en cuenta en la formulación de futuros planes de desarrollo.

Por su parte, la cobertura sectorial e institucional del PND, si bien es amplia, al incluir alrededor de 123 instituciones públicas, ha sido tradicionalmente limitada, ya que no incorpora actores claves del desarrollo nacional como responsables de metas y estrategias, como son los gobiernos locales, el Poder Judicial, las universidades, y una participación marginal de los bancos del Estado, principalmente; situación que eventualmente podría impactar negativamente el cumplimiento y efectividad de las acciones de los sectores, al requerir del concurso de actores claves, que no tienen un compromiso con el PND. Sobre este tema de cobertura, en el proceso de ejecución del PND se pueden invertir esfuerzos en clarificar estas responsabilidades compartidas y trabajar con base en convenios institucionales.

2. Sobre la estrategia de desarrollo incorporada

La estrategia de desarrollo que incorpora el PND 2015-2018, busca mantener las bases del anterior modelo, incentivando las exportaciones, la inversión extranjera directa y la inversión social; en el ámbito económico, se desprenden nuevos énfasis hacia el fortalecimiento de una estructura productiva que responde al mercado interno, y el fortalecimiento del sector agropecuario; y en el campo social, una atención más selectiva y focalizada del fenómeno de la pobreza, sobre todo una atención con énfasis hacia el plano local.

Sin embargo, se observan limitaciones en la propuesta, al no incorporar, acciones estructuradas a nivel del Sector Público para atender problemáticas que han obstaculizado en gran medida mejores resultados de desarrollo en el país, como son: una institucionalidad pública ineficiente, desarticulada, atomizada; tramitología pública compleja y entrabada; un Estado que no ofrece un acompañamiento eficiente al sector privado; y una situación fiscal deteriorada que responde a razones estructurales, para las cuales no se vislumbra una atención integral en la propuesta planteada.

Por lo que, el Gobierno aún está a tiempo de incorporar en el PND vigente, propuestas integrales y profundas para el logro de un Estado más eficiente, ya que no obstante las mejoras descritas, se percibe un abordaje limitado de este reto que tiene la sociedad costarricense; y a pesar de ser un PND para un cuatrienio, las acciones en esta vía deben estar claras y empezarse a trazar y ejecutar desde ya.

Asimismo, se observa la necesidad de invertir esfuerzos dentro del proceso de ejecución del PND que se está llevando a cabo, para operativizar acciones para el logro de los resultados que se persiguen a nivel sectorial, estableciendo planes de acción específicos y sobre todo fortalecer la coordinación institucional e intersectorial para el buen cumplimiento de las metas y estrategias propuestas en el PND 2015-2018.

3. Sobre los indicadores del PND 2015-2018 para el seguimiento y evaluación del Plan

La propuesta de indicadores del PND 2015-2018, enfatiza para todos los sectores, a diferencia del PND anterior, la definición de "resultados" de las intervenciones propuestas, tanto en el nivel nacional como sectorial. Se buscó tener información sobre los productos, efectos e impactos logrados en el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas. Definiendo una cantidad significativa de indicadores de producto, efecto e impacto, y una menor cantidad de indicadores de actividad. Propuestas que son visualizadas por lo general con satisfacción por los especialistas institucionales. Sin embargo, la medición de los efectos e impactos todavía podría mejorarse, y adicionar esfuerzos en esta vía en futuros procesos de formulación de planes de desarrollo.

Asimismo, de la propuesta de indicadores en general se destaca la elaboración de la "ficha del indicador", que podría impactar positivamente el seguimiento y la evaluación y fortalecer la rendición de cuentas de los gobernantes; pero todo dependerá de su aplicación en forma apropiada.

En el Sector Desarrollo Humano si bien se vislumbran cambios importantes y mejoras en los indicadores, se considera, que la propuesta de indicadores tiene algunas limitaciones importantes, pues se manifiesta el interés por medir en forma multidimensional la pobreza, pero no se incluye ningún indicador de esta naturaleza. Por otra parte, hay metas e indicadores que involucran a más de una institución y sector, sin embargo no queda explícita la corresponsabilidad y su eventual seguimiento y medición.

En cuanto a los indicadores del Sector Transporte e Infraestructura, su propuesta es muy similar al del PND anterior, encontrándose algunas limitaciones, entre ellas que carecen de medición de resultados importantes para el sector, en dimensiones de calidad y eficiencia de las obras e intervenciones.

En las limitaciones destacadas en los indicadores de los dos sectores estudiados, todavía el Gobierno está a tiempo de fortalecer el actual PND, a través de la correspondiente modificación de dicho instrumento de planificación.

4. Sobre las propuestas de los Sectores "Desarrollo Humano e Inclusión Social" y "Transporte e Infraestructura"

La estrategia incorporada por el Sector Desarrollo Humano, incluye nuevos énfasis que pretenden impactar los fenómenos de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso imperante en el país, entre ellos un énfasis hacia la atención integral de las familias en extrema pobreza; siendo la esencia de la estrategia que intenta impulsar este sector según el PND 2015-2018. Además la estrategia planteada, busca pasar del asistencialismo a una atención que genere capacidades, entre otras. Estas propuestas requieren sobre todo, de la capacidad del Gobierno para hacer efectiva la coordinación interinstitucional e intersectorial; de una acción estatal articulada; y de un fortalecimiento de la capacidad instalada del IMAS, factores todos que fallaron y menoscabaron los resultados que se habían proyectado en el PND anterior.

Con respecto al Sector Transporte, la estrategia sectorial del PND 2015-2018, se centra en la mejora de la competitividad del país y la desagrega en materia de carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y puertos; no obstante en la nueva estrategia definida, no se plantea una meta de "inversión del sector transporte con respecto al PIB", como si se definió en el anterior PND.

En lo referente a las obras viales definidas, algunas constituyen una continuidad del anterior PND, debido a que no fueron cumplidas, como es el caso de los proyectos Cañas-Liberia, Sifón-La Abundancia y San José-San Ramón; otras porque es una actividad que ha sido permanente en algunas instituciones del Sector, como es el caso del mantenimiento de la red vial nacional a cargo del CONAVI, la cantonal a cargo de las municipalidades y el MOPT, y las obras en puentes de ambas redes.

La propuesta estratégica del PND vigente, en el Sector Transporte se considera limitada, requiriéndose de una estrategia que muestre una visión integral y articulada de la gestión de la infraestructura vial, que incluya sistemas de administración y gestión de los proyectos, gestión de los pavimentos y de los puentes, entre otros.

Todo lo anterior es importante valorarlo en el proceso de ejecución del PND que se está llevando a cabo, para el logro de mayor eficacia en la atención de las problemáticas ciudadanas propias de los sectores en cuestión.

5. Sobre el financiamiento del PND

Según lo analizado, el PND vigente tiene una estimación de recursos presupuestarios para los cuatro años de vigencia, de aproximadamente ₡9.392.312,8 millones; recursos que provienen principalmente de tres fuentes de financiamiento, a saber: Presupuesto nacional; recursos propios de las instituciones y recursos externos; así como fuentes mixtas que incorporan las tres anteriores y algunas con fuente de financiamiento no definida.

Se enfatiza sobre la gran dependencia de recursos del Presupuesto Nacional, en una situación fiscal muy comprometida, dado los déficits abultados que se mantienen desde hace cinco años. Asimismo, no se desprende del PND, un conjunto de acciones integrales para hacer frente a dicho déficit, ya que se detalla una meta de aumento en la carga tributaria en el Sector Hacienda, sin embargo no se dan detalles de sus componentes y de la forma en que se alcanzará.

Se percibe del estudio, que no todas las metas del PND podrían tener un financiamiento asegurado, y por tanto que en esta área el Gobierno tendría eventuales tareas por hacer, para asegurar el financiamiento y cumplimiento de las metas, no obstante las limitaciones fiscales imperantes.

En cuanto al Sector Desarrollo Humano, prácticamente todos los requerimientos refieren al Presupuesto nacional, al ser recursos de FODESAF, siendo éste un programa que transfiere a múltiples instituciones, y enfocado a poblaciones en pobreza, riesgo y vulnerabilidad social.

El mayor riesgo del financiamiento de las metas de este sector, es su dependencia de recursos del Presupuesto Nacional, dada la deteriorada situación fiscal del Gobierno Central, ya mencionada. Indicando el mismo texto del PND, en el apartado de "riesgos" asociados a las metas, factores como "no contar con los recursos", "disminución de los recursos por recortes presupuestarios" y "no disponer de los recursos financieros a tiempo".

Con respecto a la situación del financiamiento de las metas del Sector Transporte e Infraestructura, un porcentaje significativo proviene de empréstitos externos, en donde ya existe la formalización

respectiva, por lo que en primera instancia no sería un factor de riesgo. No obstante, como ya se mencionó, hay varias metas que se financian con recursos del Presupuesto Nacional y eso les infringe riesgo, tal y como lo señalamos para el Sector Desarrollo Humano, la situación fiscal hace prever que estos recursos no están asegurados. Además de la existencia de 5 proyectos, con fuentes que todavía no se han definido.

Por lo que se requerirá de parte de las autoridades de gobierno en el marco del proceso de ejecución de las metas del PND, una administración de recursos muy ordenada, planes de financiamiento definidos y acciones para mejorar el balance fiscal, con el fin de que metas prioritarias en la estrategia de desarrollo cuenten con los recursos financieros y cantidad y oportunidad.

6. Valoración de líneas de acción futuras

Para que el PND tienda a ser el marco orientador de la gestión pública y del desarrollo nacional, todavía está a tiempo el Gobierno en invertir esfuerzos para lograr optimizar ese papel, en el proceso de ejecución del PND. Debe, además fortalecer los pilares y estrategias definidas en dicho Plan, con el establecimiento de acciones de mayor profundidad, que busquen impactar el papel del Estado y su organización; así como mejorar la canalización de recursos, haciendo más eficaz y eficiente las intervenciones estatales.

En este orden de ideas se sugiere valorar algunos cursos de acción:

- Por parte de MIDEPLAN en la formulación de Planes de desarrollo futuros, valorar la desagregación y vinculación de la visión de largo plazo y prospectiva a nivel nacional -2030-, con las propuestas estratégicas, de programas y metas de los sectores institucionales. Lo anterior con el fin de que las acciones sectoriales e institucionales públicas no se rijan por una inercia cortoplacista, sino que tengan como guía un horizonte visionario de la Costa Rica a que se aspira en el largo plazo, para lograr el mayor bienestar ciudadano.
- Para lograr eficacia en las acciones y fines que se persiguen en el PND, es necesario que aparezcan como responsables de ciertos programas y metas todos los actores que impactan el desarrollo económico-social del país, por lo cual, es necesario establecer las coordinaciones y convenios indispensables con las municipalidades, universidades,

bancos y Poder Judicial, para que participen activamente en los logros a que aspira el PND.

- El PND debe ser fortalecido en su Pilar 3, referido a "Un Gobierno abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la corrupción", lo que implica una modificación impulsada por la Presidencia, los rectores sectoriales y MIDEPLAN, para que incorpore: mejoras en la organización del Sector Público, con una mayor articulación y coordinación; mejorar la eficiencia en sus intervenciones; diseñar y ejecutar investigaciones y estudios para mejorar la eficacia de las intervenciones públicas en los diferentes sectores; agilidad en la tramitología pública; mejor acompañamiento del Estado a las actividades del sector privado; acciones para racionalizar el gasto público en todas sus áreas (empleo, salarios, compras públicas, inversiones, entre otras); acciones para fortalecer los ingresos que financien las estrategias públicas, entre otros. Se requiere por tanto, establecer como foco de desarrollo, la redefinición del Estado en cuanto a su diseño, organización, función y papel.

- Si bien es cierto es importante los programas y metas definidos en el PND para la atención de las problemáticas del desarrollo nacional, es igual de importante la forma en que se organicen los sectores e instituciones para llevarlas a buen término, por eso es necesario que la Presidencia emita las directrices correspondientes, para que cada meta del PND cuente con un "plan de acción" para su ejecución, señalando las actividades, los responsables, las coordinaciones intersectoriales e interinstitucionales, los requerimientos de recursos y las fechas para su cumplimiento, entre otros.

- Es importante mantener el apoyo de la agenda de evaluaciones estratégicas programada, proveyendo los recursos necesarios y la continuidad del apoyo político; así como, ir capacitando al sector público en este campo para crear capacidades, emitiendo las directrices que sean necesarias desde la Presidencia de la República para fortalecer el proceso. Solo de esta forma, se podrán ir conociendo los efectos e impactos de las diferentes intervenciones públicas.

- La definición de fichas para los indicadores es un avance metodológico del PND formulado, entendiéndose como un instrumento en proceso de desarrollo, por lo que se requieren esfuerzos futuros en su afinamiento, así como su apropiada aplicación.

Debiendo venir estos esfuerzos de los jerarcas públicos y rectores institucionales, pero también de MIDEPLAN como rector del SNP, para el fortalecimiento de la rendición de cuentas y la transparencia.

- Las coordinaciones y el establecimiento de corresponsabilidades, es un factor de mucha relevancia para la ejecución y buen desempeño de las metas establecidas en el PND; por lo anterior MIDEPLAN debe propiciar su fortalecimiento a través de la Presidencia de la República.

- Es recomendable que el rector del Sector Desarrollo Humano, valore las siguientes acciones: plantear las modificaciones correspondientes en el PND, para incluir dentro de los indicadores y mediciones de la pobreza en el PND, el "Índice de Pobreza Multidimensional para Costa Rica", que se ha estado trabajando con la Universidad de Oxford y el INEC; promover con las rectorías correspondientes y plantear las modificaciones respectivas en el PND, con el fin de establecer corresponsabilidad de rectores, en aquellas metas que requieren el concurso de acciones de varias instituciones y sectores; fortalecer la coordinación y articulación de las acciones del Sector Desarrollo Humano para la ejecución de la estrategia, programas y metas propuestas. Con un papel muy activo del consejo presidencial; estudiar la capacidad instalada del IMAS, sobre todo de las direcciones regionales, para hacer frente a la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza que se está ejecutando.

- En el caso del Sector Transporte, se sugiere valorar acciones tales como: incluir dentro de los indicadores del PND el IRI, indicador de calidad, calculado por LANAMME e indicadores de eficiencia en las intervenciones de mantenimiento rutinario y periódico de la red vial nacional, con el fin de rendir cuentas sobre tales dimensiones; incorporar una meta de inversión con respecto al PIB en el sector transporte, para canalizar los recursos requeridos en este sector; fortalecer la propuesta estratégica de este sector, con acciones que vinculan al PNT 2011-2035; así como acciones referidas a: el desarrollo de una adecuada gestión estratégica de la infraestructura vial del país, que muestre una visión integral y articulada de la gestión de la infraestructura vial; inclusión de sistemas de administración y gestión de los proyectos, gestión de los pavimentos y de los puentes, entre otros; Estudiar y definir un abanico de posibilidades para el financiamiento de los diferentes proyectos, que están incluidos

dentro del PND y que aún no cuentan con financiamiento o los que a futuro se definan de acuerdo con el PNT.

- Un factor clave para lograr el cumplimiento de las metas del PND y sus aspiraciones en materia de desarrollo económico social del país, es que tenga un financiamiento adecuado, razón por la cual es importante, sobre todo en el marco de las serias limitaciones fiscales que tiene actualmente el gobierno central del país, que se valore el establecimiento de un plan para racionalizar recursos, fortalecer las diferentes fuentes, de manera que se optimice el factor financiamiento para las metas incorporadas en el PND. Como prerrequisito, debe el Gobierno aplicar acciones para mejorar el balance fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

Academia de Centro América. (2014). *La gestión de la infraestructura pública en Costa Rica: el caso de la red vial nacional*. Serie programa visión, PV-04-14, octubre 2014, San José, Costa Rica.

Arias, Rafael; Sánchez, Leonardo. (2011). *Análisis de la Desigualdad Socioeconómica en Costa Rica*. IICE, UCR, Proyecto construcción de Costa Rica visión a Largo Plazo: Taller Pobreza y Desigualdades Territoriales, San José Costa Rica.

Banco Central de Costa Rica (BCCR). (2015). *Revisión Programa Macroeconómico 2015-2016*. San José, Costa Rica, 30 de julio del 2015.

Banco Mundial. (2000). *World Development Report 2000/2001: Attacking poverty: Opportunity, Empowerment and Security*. Washington, D.C.

Bandeira, Pablo. (2009). *La relación entre las instituciones y el desarrollo económico de las naciones*. Instituto Universitario de Estudios Europeos. Universidad de San Pablo.

Castellano Bohórquez, Hercilio. (2005). *La Planificación del desarrollo sostenible*. Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Universidad Central de Venezuela.

Contraloría General de la República. (2004). *Lineamientos Generales a considerar en la formulación de planes operativos anuales y presupuestos por las instituciones públicas sujetas a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General*. La Gaceta No. 96 del 18 de mayo del 2004.

Contraloría General de la República. (2006). *Informe Nº DFOE-OP-28-2006* del 22 de diciembre del 2006, pág. 27.

Contraloría General de la República. (2007a). *Informe Técnico sobre el Proyecto del Ley del Proyecto de la República 2007*.

Contraloría General de la República. (2007b). *Memoria Anual* 2007. San José.

Contraloría General de la República. (2008 a.). *Memoria Anual 2008*. San José, Costa Rica.

Contraloría General de la República (2008 b.). *Informe No. DFOE-SAF-09-2008 del 31/07/2008 "Estudio Sobre el Proceso de Evaluación y Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo".* San José, Costa Rica.

Contraloría General de la República. (2009 a.). *Nota-Informe No. DFOE-SAF-IF-11-2009*. San José, Costa Rica.

Contraloría General de la República. (2009 b.). *Informe No. DFOE-SOC-19-2009 del 25 de mayo, 2009, "Informe Sobre el Diseño, Ejecución y Evaluación de las Políticas Dirigidas hacia la Superación de la Pobreza"*. San José, Costa Rica.

Contraloría General de la República. (2009). *Informe sobre el diseño, ejecución y evaluación de las políticas dirigidas hacia la superación de la pobreza. DFOE-SOC-IF-19-2009*, 25 de mayo del 2009. San José, CR.

Contraloría General de la República. (2010). *Informe No. DFOE-SAF-IF-13-2010 del 23/12/2010.* San José, CR

Contraloría General de la República. (2010 a.). *Estudio sobre los Instrumentos de Programación y Evaluación emitidos por MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda en el Marco de la Gestión por Resultados*. San José, CR.

Contraloría General de la República. (2010 b.). *Informe Técnico sobre el Proyecto del Ley del Proyecto de la República 2010*. San José, CR.

Contraloría General de la República. (2012 a.). *Memoria Anual del período 2011*. San José, CR.

Contraloría General de la República. (2012 b.). *Informe sobre el cumplimiento de la meta de atender en forma integral 20.000 familias en condición de pobreza extrema, vulnerabilidad y riesgo social*. DFOE-SOC-IF-02-2012, 15 de junio del 2012. San José, CR.

Contraloría General de la República. (2014 a.). *Memoria Anual del período 2013*.. San José, CR

Contraloría General de la República. (2014 b.). *Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre los Procesos de Seguimiento, Evaluación y Rendición de Cuentas Pública en Costa Rica*. DFOE-SAF-IF-09-2014, 19 de diciembre del 2014 San José, CR-

Contraloría General de la República. (2014 c.). *Informe de la Auditoría de Carácter Especial sobre la Programación y Evaluación del Presupuesto Nacional*. DFOE-SAF-IF-10-2014, 19 de diciembre del 2014.. San José, CR.

Contraloría General de la República. (2015). *Consultas y entrevistas realizadas a especialistas de instituciones públicas en el marco de estudios de fiscalización.* San José, CR.

Contraloría General de la República. (2016). *Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre la Formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*. DFOE-SAF-IF-01-2016 del 08/01/2016. San José, CR.

Díaz Jiménez, Luis Fernando. (2005). *Análisis y planeamiento*. San José, Costa Rica, EUNED.

Garnier, Leonardo. (2000). *Función de coordinación de planes y políticas*. ILPES, Serie Gestión Pública N° 1. Santiago de Chile: Publicaciones Naciones Unidas.

Hernández Orozco, Carlos. (2004).*Planificación y Programación*. San José, Costa Rica, EUNED.

IICE. UCR (2011*). Proyecto construcción de Costa Rica visión a Largo Plazo: Taller Pobreza y Desigualdades Territoriales*. San José Costa Rica.

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (2015). *Puente al Desarrollo, Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza*, San José, Costa Rica.

Lahera Parada, Eugenio. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Fondo de Cultura Económica, Primera Edición.

Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME-UCR). (2015). *Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada de Costa Rica Años 2014-2015*. San José, Costa Rica.

Leiva Levalle, Jorge. (2012). *Pensamiento y Práctica de la Planificación en América Latina*, ILPES, Serie Gestión Pública N° 75.

Makón, Marcos Pedro. (2000). *El Modelo de Gestión por Resultados en los Organismos de la Administración Pública Nacional*. Documento presentado como ponencia en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, República Dominicana.

Martín, Juan. (2005). *Funciones básicas de la planificación económica y social*. ILPES Santiago de Chile, Serie Gestión Pública N° 51.

Matus Romo, Carlos. (1972). *Estrategia y Plan*. Editorial Siglo XXI, 1972.

Matus Romo, Carlos. (1987). *Adiós, Señor Presidente*. Editorial Pomaire, Caracas.

MIDEPLAN. (2010 a.). *Análisis de Situación Sectorial. Documento de Insumo para el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014*. San José, Costa Rica.

MIDEPLAN. (2010 b.). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora",* diciembre 2010, San José, CR.

MIDEPLAN. (2013). *¿Qué es MIDEPLAN?*. San José, Costa Rica.

MIDEPLAN. (2014 a.). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"*, noviembre 2014, San José, CR.

MIDEPLAN. (2014 b.). *Metodología para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018* Versión Final, junio 2014, San José, CR.

Mogrovejo Monasterios, Rodrigo Julian. (2008). *Desarrollo: Enfoques y Dimensiones*. San José, CR.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). (2006). *Proyecto de Ley Aprobación del Convenio de Cooperación para el Financiamiento de Proyectos de Inversión (Cr-X1007) entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, para Financiar el Programa de Infraestructura de Transporte (PIT),* Expediente N.° 17.219, Julio 2006. San José, CR.

MOPT. (2011a.). *Plan nacional de transportes 2011-2035*. San José de CR, setiembre 2011. San José, CR.

MOPT. (2011b.). *Una visión integrada para la modernización de nuestro sistema de transporte. Presentación del Plan nacional de transportes 2011-2035*. Mayo 2011, San José de CR.

MOPT. (2007). *Plan Estratégico 2006 – 2010*. Octubre 2007, San José de CR.

MOPT. (2014). *Anuario Estadístico del Sector Transporte e Infraestructura*, Dirección de Planificación Sectorial, San José, Costa Rica.

Oriol Prats, Joan. (2006). *Teoría y práctica del desarrollo. Cambios en las variables de la "ecuación del desarrollo" en los últimos 50 años*. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 36, Caracas.

Partido Acción Ciudadana (PAC). (2013). *Plan Rescate 2015-2018,* San José, Costa Rica**.**

Presidencia de la República. (2015). *Tejiendo Desarrollo avanza en definición de prioridades de 11 territorios*, Recuperado de http://gobierno.cr/tejiendo-desarrollo-avanza-en-definicion-de-prioridades-en-11-territorios/.

Programa Estado de la Nación. (2004). *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica.

Programa Estado de la Nación. (2014). *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica.

Sen, Amartya. (1999). Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. En Louis Emmerij y José Núñez, compiladores, *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Cuadernos de Economía. Washington, D.C.: Publicaciones BID.

Stiglitz, Joseph E. (2000). *Economía del Sector Público*. Tercera Edición.Antoni Bosch editor S.A.

Tanzi, Vito. (2010). *El papel del Estado y la calidad del sector público.* Revista de la CEPAL, N° 71.

Weber, Max. (1919). *El Político y el Científico, Documento preparado por el Programa de Redes Informáticas y Productivas de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM)*. http:\\www.bibliotecabasica.com.ar.

World Economic Forum. (2014). *The Global Competitiveness Report 2014-2015*. Ginebra, Suiza: World Economic Forum, editor.

Normativa

Alcance 28 a La Gaceta 181 de 21 de septiembre de 1982. Ley 6812 de Reestructuración del Poder Ejecutivo.

La Gaceta No. 93 de 18 de mayo de 1974. Ley 5525 de Planificación Nacional.

La Gaceta No. 198 del 16 de octubre del 2001.Ley 8131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

La Gaceta del 08 de abril del 2006. Decreto N° 32988-H-MP-PLAN, Reglamento de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Constitución Política de Costa Rica, 1949.

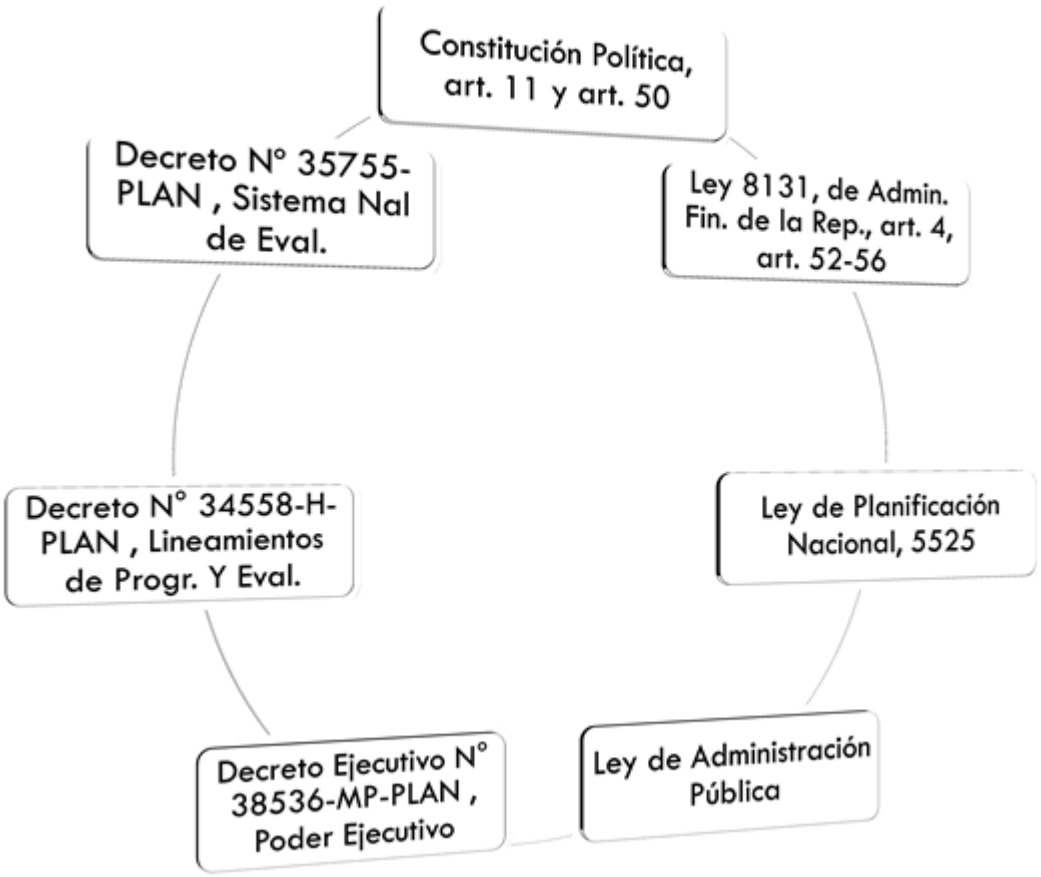
La Gaceta del 15 de julio del 2013. Decreto N° 37738-MOPT, Oficializa Plan nacional de transportes 2011-2035.

La Gaceta N° 159 de 20 de agosto 2014. Decreto N° 38536-MP-PLAN, Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo.

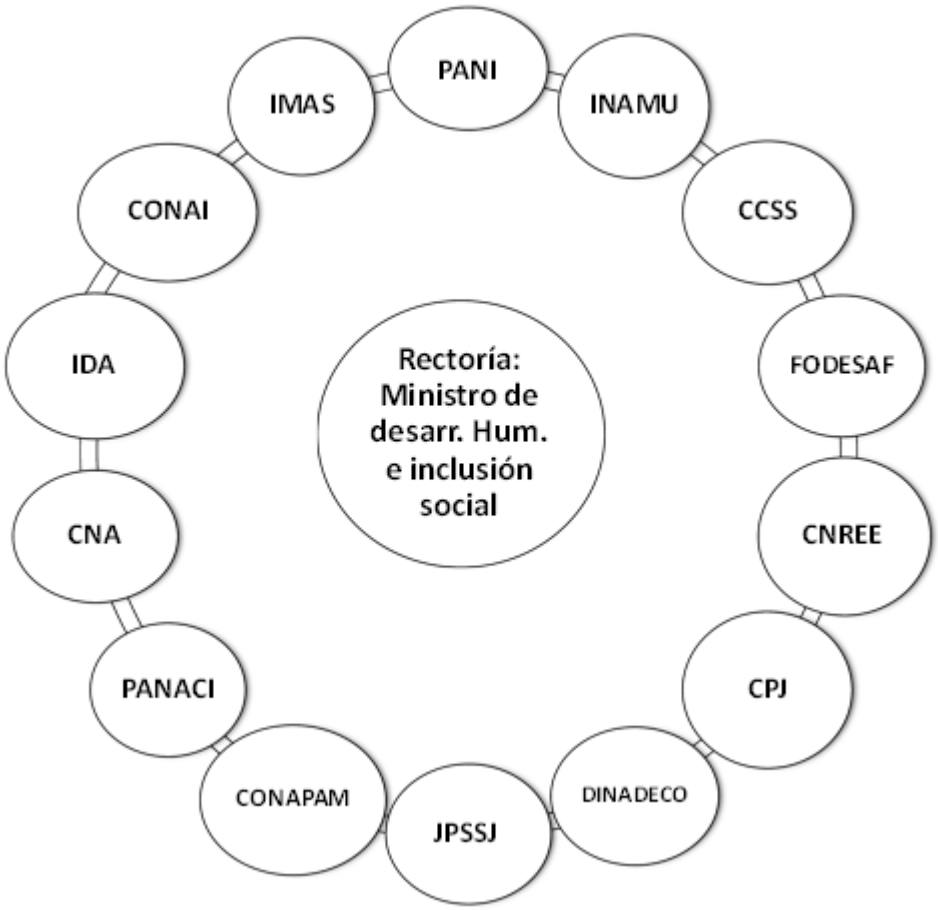
La Gaceta N° 102 de 28 de mayo 2015. Decreto N° 38997-MP-PLAN, Modificaciones al Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo N° 38536-MP-PLAN y al Reglamento a la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades N° 36004-PLAN.

ANEXOS

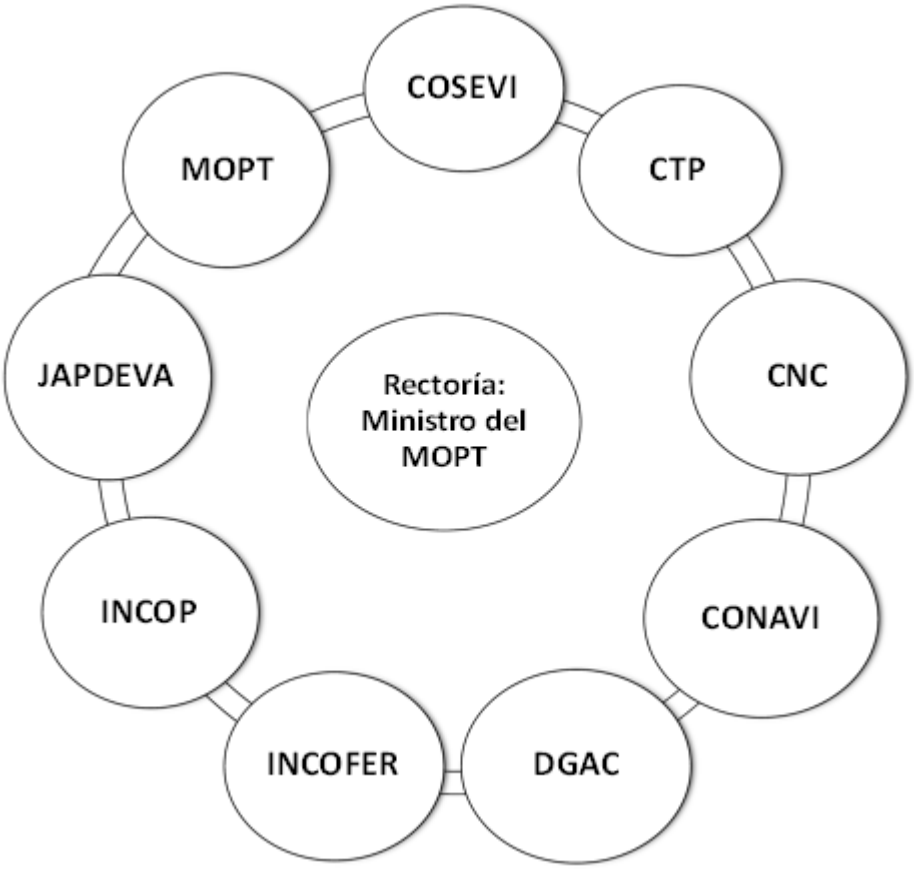
Anexo 1 Marco normativo sobre planes de desarrollo y evaluación



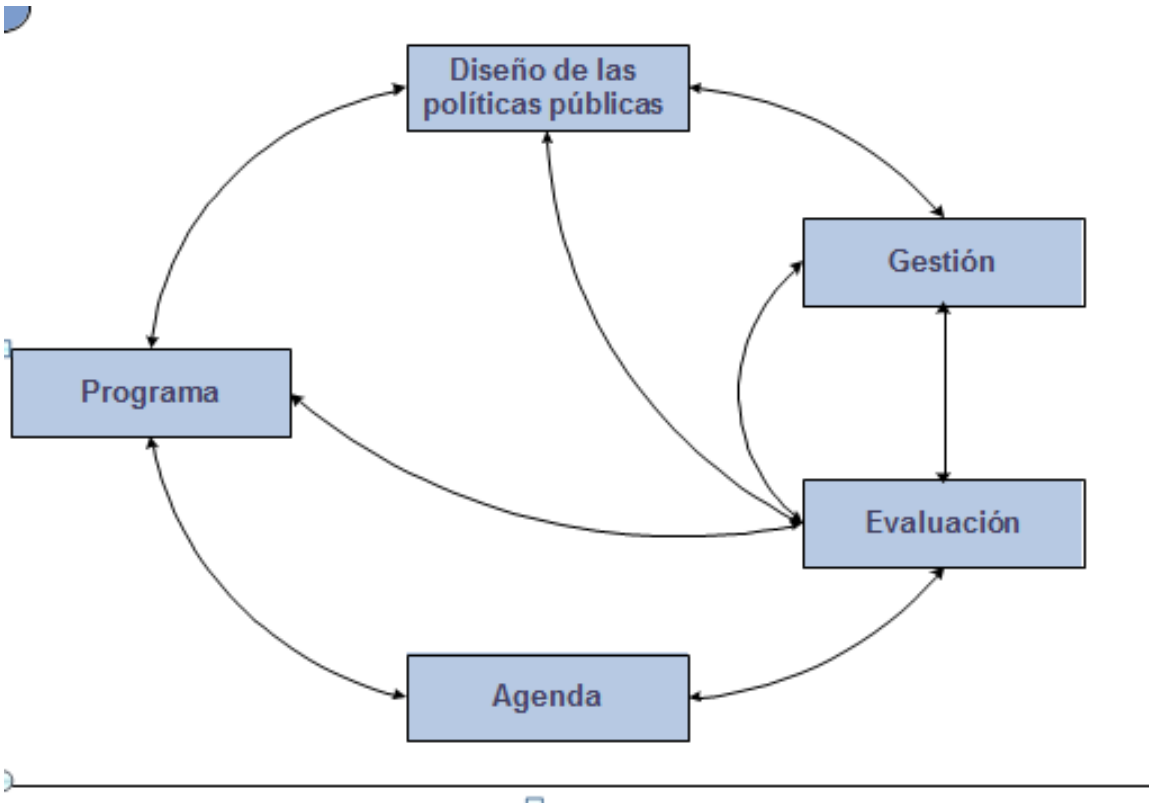
Anexo 2 Instituciones que integran el Sector Desarrollo Humano e Inclusión Social



Anexo 3 Instituciones que integran el Sector Transporte e Infraestructura



Anexo 4 Ciclo analítico de las políticas públicas la agenda



Fuente: Lahera Parada, Eugenio. 2002. Introducción a las Políticas Públicas, pág. 74.

Anexo 5 Evolución de los enfoques de desarrollo

Los enfoques sobre desarrollo de las naciones han evolucionado, desde la interpretación del desarrollo puramente como crecimiento económico, hasta una interpretación ligada al desarrollo de las capacidades humanas. En estos procesos de evolución de las teorías de desarrollo el pensamiento económico ha tenido una influencia fundamental, dándose una simbiosis entre los acontecimientos que se suscitan en las realidades nacionales y la realidad mundial, la observación e interpretación científica de esas realidades y la búsqueda de respuestas y propuestas. Esta simbiosis produce avances en el pensamiento económico y en el pensamiento sobre el desarrollo, impactando también las políticas implementadas por los organismos internacionales y los diferentes países.

El proceso de evolución del concepto de "desarrollo", se puede ver desde diferentes puntos de vista y por tanto puede tener varias clasificaciones. Pero interesa detallar la evolución de una serie de planteamientos que ilustran de mejor manera como el concepto de desarrollo se ha venido complementando y ampliando, por lo cual los enfoques sobre desarrollo se les han clasificado como: Teoría clásica del crecimiento, Teoría moderna del crecimiento, Nuevo institucionalismo y el Enfoque de las capacidades; seguidamente se hace una breve referencia a cada uno de ellos.

Teoría clásica del crecimiento.

Economistas clásicos (Siglo XVIII): La concepción clásica del crecimiento, representada por economistas como son Smith, Marx y Ricardo, se fundamentaba en la teoría del valor-trabajo y en la acumulación de factores de producción: capital y trabajo; cuanto más capital y más trabajo estuvieran disponibles en una economía, más crecería ésta; sin embargo se establecía un límite a esta trayectoria de la producción, sobre todo en los dos últimos economistas, al indicar que los rendimientos marginales tendían a ser decrecientes, tesis que fue predominante en los enfoques económicos del crecimiento. (Escribano, 2001) (Rodríguez, 2005). Asimismo, estos economistas se preocuparon por las causas, consecuencias y perspectivas del análisis del crecimiento económico de largo plazo. (Monasterios, 2008)

Economistas neoclásicos (finales Siglo XIX y principios Siglo XX): La preocupación del largo plazo es sustituida por los economistas neoclásicos, más enfocados en el tema del equilibrio de corto

plazo de las economías ya desarrolladas, que sustituyeron la teoría clásica del "valor-trabajo" por una nueva aproximación subjetiva al valor basado en la "utilidad-escasez". (Monasterios, 2008)

Keynes (Después de la Segunda Guerra Mundial): La hegemonía de la escuela neoclásica terminó mediante el pensamiento teórico de John Maynard Keynes, que tuvo gran influencia entre los años de 1936 y 1950. Keynes introdujo una perspectiva dinámica al estudio económico, aunque sólo fuese para tratar la inestabilidad cíclica a corto plazo de las economías desarrolladas. Por tanto, el pensamiento económico de Keynes, también denominado keynesiano, terminó con la idea de que una economía de mercado conduce automáticamente al pleno empleo. De esta manera, esa pérdida de fe en los automatismos reguladores de la economía abrió la puerta a la necesidad de la intervención del Estado para alcanzar una situación de pleno empleo (Monasterios, 2008).

Teoría moderna del crecimiento

Harrod-Domar (finales de los 40´s): Se considera que el planteamiento de Harrod-Domar, economistas keynesianos, constituye uno de los más significativos en este avance. Su planteamiento contiene una versión simplificada y sintética de las relaciones dinámicas básicas de la economía. El modelo Harrod-Domar, por tanto, señala que el crecimiento económico depende de tres factores: (1) la tasa de ahorro (2) la relación capital-producto y (3) la tasa de depreciación. (Monasterios, 2008)

"Síntesis neoclásica-keynesiana" (Robert Solow) (1956): Se le denomina síntesis neoclásica-keynesiana, debido a que toma elementos de la teoría neoclásica y la keynesiana, sobre todo al indicar que en el corto plazo el crecimiento económico se comporta como indica Keynes y en el largo plazo como lo desarrollan los neoclásicos. El modelo de Robert Solow establece por tanto, que a largo plazo el crecimiento es estable con una tasa de expansión de pleno empleo. Este modelo entre otros, que las mejoras en productividad se deben a procesos innovadores, al mismo tiempo que la renta per cápita depende de la relación capital-trabajo y del ritmo del progreso técnico. Es decir, cuanto mayor sea la tasa de progreso técnico y más elevado sea el nivel de capitalización, mayor será la renta per cápita de la economía. Sin embargo, el modelo también sostiene que a medida que se incremente el stock de capital por trabajador, el producto per cápita aumenta cada vez a tasas menores. (Monasterios, 2008)

Romer-Lucas (Los endogenistas) (década de los 80´s): Consideran que el modelo "básico" neoclásico es insuficiente para explicar el crecimiento y lo adaptan para hacerlo más realista, le agregan factores como "capital humano", "acumulación de conocimiento", "capital de conocimiento", "endogenizan" el cambio tecnológico, amplían el capital, incorporan nuevas tecnologías, el comercio internacional y una economía de competencia monopolística con "externalidades" (spillovers). (Rodríguez, 2005). Los endogenistas son una nueva generación de neoclásicos que critican importantes aspectos de la "vieja" teoría neoclásica, pero a la vez construyen con base a ella y desarrollan ángulos que para muchos son "novedosos", "revolucionarios" y directrices de innumerables investigaciones prácticas y teóricas. El ensayo "seminal" de Romer de 1986, "Increasing Returns and Long-Run Growth", presenta un modelo de crecimiento de largo plazo, impulsado principalmente por la acumulación de conocimientos. El conocimiento como insumo lo considera con productividad marginal -o rendimiento- creciente y tiene efectos positivos externos (externalidades-spillovers); mientras que la producción de nuevos conocimientos tiene rendimientos decrecientes; es un modelo dinámico de equilibrio competitivo y el cambio tecnológico es endógeno. Lo importante de la tesis de Romer es el abandono del supuesto de los rendimientos decrecientes de la teoría de Solow, y, un regreso a las posiciones clásicas de los rendimientos crecientes. (Monasterios, 2008)

Nuevo institucionalismo (North y Tomas (1990))

Tras la mayor evidencia del fracaso de las políticas de ajuste estructural impulsadas en los años 80 y 90, y la constatación de las tesis de North con abundante evidencia empírica, el nuevo paradigma de moda en el mundo tanto académico como político es que las instituciones son la clave del desarrollo económico de las naciones. Según la definición clásica de North las instituciones son las reglas de juego que determinan las restricciones y los incentivos en las interacciones económicas, políticas y sociales de las personas. Estas reglas pueden ser informales (tradiciones, códigos de conducta, cultura) o formales (leyes y normas civiles con validez jurídica). (Badeira, 2009) En cuanto a las instituciones (reglas), es necesario que los Estados lleven a cabo políticas de inversión (en infraestructuras, investigación, desarrollo de nuevos mercados) y distributivas (en educación, salud) para corregir los fallos de mercado causados por las externalidades positivas. (Oriol, 2006)

Enfoque de las capacidades (Amartya Sen (1985))

Este enfoque desplaza el concepto de desarrollo desde una visión dominantemente material (el desarrollo como ampliación de las capacidades productivas) a otra que sitúa al ser humano como protagonista y destinatario del proceso de cambio. (Monasterios, 2008) De manera que considera el desarrollo como una ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas (libremente) y valoradas y no el ser humano como instrumento del desarrollo económico. Por tanto el planteamiento sostiene que hay que diferenciar entre los medios y los fines, y que la ampliación de la capacidad del ser humano reviste una importancia a la vez directa e indirecta para la consecución del desarrollo. Indirectamente, tal ampliación permitiría estimular la productividad, elevar el crecimiento económico, ampliar las prioridades del desarrollo, y contribuiría a controlar razonablemente el cambio demográfico; directamente, afectaría el ámbito de las libertades humanas, el bienestar social y la calidad de vida tanto por sus valores intrínsecos como por su condición de elemento constitutivo de las mismas.” (Sen, 1999).

Anexo 6 Decretos N° 38536-MP-PLAN (agosto 2014) y N° 38997-MP-PLAN (mayo 2015) Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo.

Artículo 15.-Integración de los sectores. Los sectores estarán integrados por las siguientes instituciones:

a) Trabajo y Seguridad Social: estará conformado por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) e Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

b) Desarrollo Humano e Inclusión Social: estará conformado por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) del Ministerio de Gobernación y Policía, Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI), Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR) y Junta de Protección Social (JPS).

c) Desarrollo Agropecuario y Rural: estará conformado por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas: Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Consejo Nacional de Producción (CNP), Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA), Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE), Instituto de Desarrollo Rural (INDER), Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA), Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) e Instituto Nacional de Innovación y Tecnología Agropecuaria (INTA).

d) Educativo: estará conformado por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas: Ministerio de Educación Pública (MEP), Colegio Universitario de Limón, Colegio Universitario de Cartago, Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) e Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDP-UGS).

e) Salud, Nutrición y Deporte: estará conformado por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas: Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), Instituto Nacional de Seguros (INS), Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER), Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI), Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), Instituto Nacional de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA) y Patronato Nacional de Rehabilitación (PANARE).

f) Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial: estará conformado por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas: Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), Instituto de Desarrollo Rural (INDER), Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA), Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE), Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), Servicio Nacional de Guardacostas de la Fuerza Pública del Ministerio de Seguridad Pública y Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA).

g) Hacienda Pública, Monetario y Supervisión Financiera: estará conformado por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas: Ministerio de Hacienda, Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), Banco de Costa Rica (BCR), Banco Crédito Agrícola de Cartago, Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), Instituto Nacional de Seguros (INS) y Banco Central de Costa Rica (BCCR).

h) Cultura y Juventud: estará conformado por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas: Ministerio de Cultura y Juventud, Editorial Costa Rica (ECR), Consejo Nacional de la Persona Joven (CPJ) y Sistema Nacional de Radio y Televisión S.A. (SINART).

i) Transporte e Infraestructura: estará conformado por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas: Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) y Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA).

j) Seguridad Ciudadana y Justicia: estará conformado por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas: Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Justicia y Paz, Ministerio de Gobernación y Policía, Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), Dirección General de Migración y Extranjería, y Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS).

k) Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones: estará conformado por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas: Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), Academia Nacional de Ciencias, Ente Costarricense de Acreditación (ECA), Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), Comisión Nacional de Energía Atómica (CEA) e Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

l) Economía, Industria, Comercio: estará conformado por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas: Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y Ente Costarricense de Acreditación (ECA).

m) Política Internacional: estará conformado por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) y Dirección General de Migración y Extranjería del Ministerio de Gobernación y Policía.

n) Vivienda y Asentamientos Humanos: estará conformado por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU),

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) e Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).

Ñ) Comercio Exterior: estará conformado por el Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica.

O) Turismo: integrado por el Instituto Costarricense de Turismo; el Ministerio de Economía, Industria y Comercio; el Ministerio de Salud, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes; Ministerio de Ambiente y Energía; Ministerio de Cultura y Juventud, Ministerio de Seguridad Pública, Gobernación y Policía; Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico; Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica; Instituto Nacional de Aprendizaje; Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados; Instituto Costarricense de Electricidad; Instituto Geográfico Nacional; e Instituto Nacional de Desarrollo Rural.

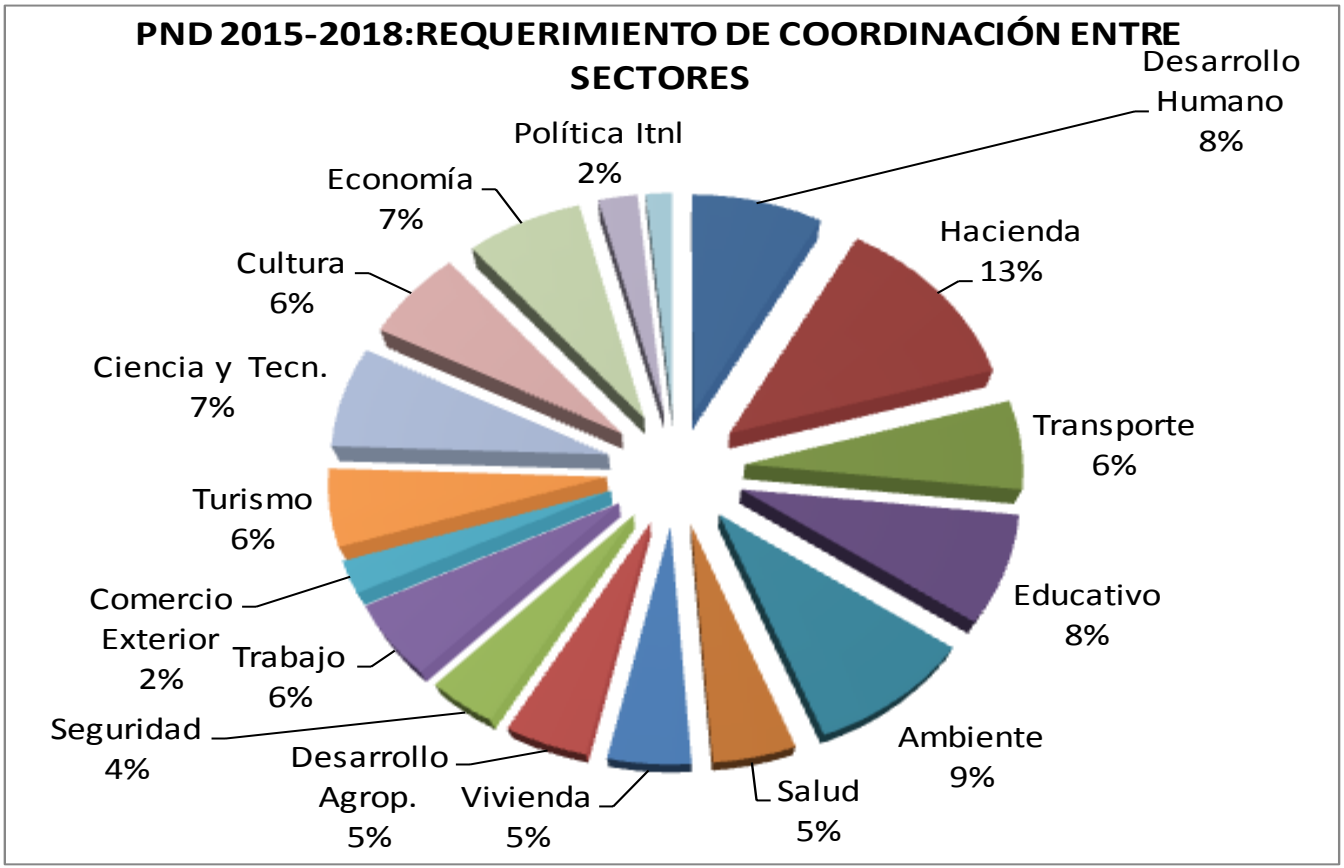
La integración de cada institución en un sector, incluye la de sus órganos adscritos y sus empresas. Las instituciones públicas que no se encuentren integradas en algún sector podrán requerir directamente ante MIDEPLAN la incorporación de algunas de sus acciones estratégicas en el PND y en otros instrumentos de planificación. MIDEPLAN determinará la conveniencia, los plazos y las condiciones para tramitar las respectivas solicitudes y determinará la importancia estratégica o conveniencia de la incorporación requerida. Igualmente, esas instituciones podrán gestionar directamente ante MIDEPLAN otros trámites de planificación nacional, sectorial y regional.

Anexo 7 Instituciones Responsables de la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018

1 AN	35 CUNLIMÓN	70 INCOFER	105 PANARE
2 ANC	36 CONAGEBIO	71 INCOP	106 PANI
3 ARESEP	37 CONAI	72 INCOPESCA	107 PIMA
4 BANHVI	38 CONAPAM	73 INDER	108 ONS
5 BCAC	39 CONAPE	74 INFOCOOP	109 RECOPE
6 BCCR	40 CNFL	75 INS	110 SENARA
7 BCR	41 CONARE	76 INTA	111 SFE
8 BANCRÉDITO	42 CONARROZ	77 INVU	112 SENASA
9 BNCR	43 CONAVI	78 JAPDEVA	113 SINAC
10 BPDC	44 CONICIT	79 JASEC	114 MSP
11 CCSS	45 COSEVI	80 JPS	115 P de R
12 CC PC	46 CTAC	81 JUDESUR	116 SINART
13 CCEHJFF	47 DESAF	82 LACOMET	117 SUTEL
14 CEA	48 FODESAF	83 LAICA	118 SUGESE
15 CEFOF	49 DGAC-CETAC	84 MAG	119 SUPEN
16 CEN-CINAI	50 DGME	85 MGP	120 SUGEVAL
17 CENIBiot	51 DINADECO	86 MS	121 TN
18 CIPET	52 ECA	87 MH	122 TPMS
19 CNC	53 ECR	88 MJP	
20 CNE	54 ESPH	89 MCJ	
21 COSEVI	55 FONAFIFO	90 MEIC	
22 CONAVI	56 FOD	91 MEP	
23 CUC	57 AyA	92 MICITT	
24 CUNLIMÓN	58 IAFA	93 MIDEPLAN	
25 CNFL	59 ICAFE	94 MINAE	
26 CONAPAM	60 ICD	95 MIVAH	
27 CNPJ	61 ICE	96 COMEX	
28 CORREOS	62 ICODER	97 MTSS	
29 MIDEPLAN	63 ICT	98 MOPT	
30 CNM	64 IDP-UGS	99 MSP	
31 CNP	65 IFAM	100 MIDEPLAN	
32 CNPJ	66 IMAS	101 MRREC	
33 CNREE	67 INA	102 MHCJS	
34 CUC	68 INAMU	103 MNCR	
	69 INCIENSA	104 MADC	
Total	122 instituciones		

Fuente: Elaboración propia con base en el PND 2015-2018.

Anexo 8 PND 2015-2018: Requerimientos de coordinación entre sectores



Fuente: Elaboración propia con información de consulta realizada a especialistas institucionales.

Anexo 9 PND 2015-2018: Financiamiento de las metas de programas y proyectos, por sector y según fuente de recursos

Sector del PND	Totales				Presupuesto Nacional				Fondos propios de instituciones descentralizadas, empresas públicas y órganos desconcentrados				Recursos Externos				Fuentes Mixtas [2/]				Fuentes Indeterminadas [3/]			
	Cantidad de Metas		Estimación presupuestaria (millones de ¢) [1/]		Cantidad de Metas		Estimación presupuestaria (millones de ¢)		Cantidad de Metas		Estimación presupuestaria (millones de ¢)		Cantidad de Metas		Estimación presupuestaria (millones de ¢)		Cantidad de Metas		Estimación presupuestaria (millones de ¢)		Cantidad de Metas		Estimación presupuestaria (millones de ¢)	
	Absolutos	% del PND	Absolutos	% del PND	Absolutos	% del Sector	Absolutos	% del Sector	Absolutos	% del Sector	Absolutos	% del Sector	Absolutos	% del Sector	Absolutos	% del Sector	Absolutos	% del Sector	Absolutos	% del Sector	Absolutos	% del Sector	Absolutos	% del Sector
Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial	28	8,1%	841.482,51	9,0%	6	21,4%	88.331,40	10,5%	11	39,3%	703.677,49	83,62%	7	25,0%	38.473,62	4,6%	-	0,0%	-	0,0%	4	14,3%	11.000,00	1,3%
Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	11	3,2%	45.520,80	0,5%	6	54,5%	2.131,00	4,7%	3	27,3%	30.052,00	66,02%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	2	18,2%	13.337,80	29,3%
Comercio Exterior	12	3,5%	57.222,10	0,6%	-	0,0%	-	0,0%	3	25,0%	12.836,00	22,43%	-	0,0%	-	0,0%	9	75,0%	44.386,10	77,6%	-	0,0%	-	0,0%
Cultura y Juventud	10	2,9%	7.889,02	0,1%	10	100,0%	7.889,02	100,0%	-	0,0%	-	0,00%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%
Desarrollo Agropecuario y Rural	36	10,5%	306.443,92	3,3%	5	13,9%	19.909,80	6,5%	15	41,7%	103.653,50	33,82%	1	2,8%	561,00	0,2%	1	2,8%	21.792,00	7,1%	14	38,9%	160.527,62	52,4%
Desarrollo Humano e Inclusión Social	27	7,8%	2.325.471,00	24,8%	3	11,1%	2.299.010,00	98,9%	6	22,2%	24.597,00	1,06%	1	3,7%	589,20	0,0%	16	59,3%	1.274,80	0,1%	1	3,7%	-	0,0%
Economía, Industria y Comercio	12	3,5%	2.134,68	0,0%	12	100,0%	2.134,68	100,0%	-	0,0%	-	0,00%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%

Continuación del cuadro…..

Educativo	30	8,7%	1.157.440,36	12,3%	23	76,7%	885.569,36	76,5%	6	20,0%	269.228,00	23,26%	-	0,0%	-	0,0%	1	3,3%	2.643,00	0,2%	-	0,0%	-	0,0%
Hacienda Pública, Monetario y Supervisión Financiera	25	7,3%	1.657.215,15	17,6%	2	8,0%	286.538,40	17,3%	23	92,0%	1.370.676,75	82,71%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%
Política Internacional	13	3,8%	766,00	0,0%	13	100,0%	766,00	100,0%	-	0,0%	-	0,00%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%
Salud, Nutrición y Deporte	43	12,5%	519.782,40	5,5%	5	11,6%	12.553,00	2,4%	17	39,5%	187.375,30	36,05%	5	11,6%	188.004,60	36,2%	11	25,6%	110.458,00	21,3%	5	11,6%	21.391,50	4,1%
Seguridad Ciudadana y Justicia	15	4,4%	264.187,80	2,8%	3	20,0%	3.490,90	1,3%	-	0,0%	-	0,00%	-	0,0%	-	0,0%	1	6,7%	-	0,0%	11	73,3%	260.696,90	98,7%
Trabajo y Seguridad Social	21	6,1%	150.119,40	1,6%	8	38,1%	66.147,40	44,1%	6	28,6%	83.902,00	55,89%	-	0,0%	-	0,0%	7	33,3%	70,00	0,0%	-	0,0%	-	0,0%
Transporte e Infraestructura	39	11,3%	1.581.184,27	16,8%	5	12,8%	253.191,25	16,0%	8	20,5%	66.980,74	4,24%	16	41,0%	350.323,12	22,2%	5	12,8%	453.917,06	28,7%	5	12,8%	456.772,10	28,9%
Turismo	13	3,8%	56.413,39	0,6%	-	0,0%	-	0,0%	6	46,2%	54.023,39	95,76%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	7	53,8%	2.390,00	4,2%
Vivienda y Asentamientos Humanos	9	2,6%	419.040,00	4,5%	-	0,0%	-	0,0%	2	22,2%	36.000,00	8,59%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	7	77,8%	383.040,00	91,4%
Totales	**344**	**100,0%**	**9.392.313**	**100,0%**	**101**	**29,4%**	**3.927.662,21**	**41,8%**	**106**	**30,8%**	**2.943.002,17**	**31,3%**	**30**	**8,7%**	**577.951,54**	**6,2%**	**51**	**14,8%**	**634.540,96**	**6,8%**	**56**	**16,3%**	**1.309.155,92**	**13,9%**

1/Esta información se tomó de las estimaciones presupuestarias que establece el PND para la mayoría de las metas, y se realizaron ajustes debido a que algunos recursos se duplicaban, como es el caso de metas financiadas por FODESAF; asimismo otras cifras se establecían en dólares por lo que se procedió a realizar la conversión a colones.

2/ Se entiende por fuentes mixtas, las metas cuyo financiamiento incluye recursos de dos o más fuentes diferentes entre Presupuesto Nacional, Instituciones Descentralizadas y Recursos Externos. En la meta 1.7.1.1. del Sector Desarrollo Humano e Inclusión Social se contempló el costo el Presupuesto Total de FODESAF 2015-2018, por lo que para evitar duplicidades, se excluyen 800.492,9 millones de colones que corresponden al total de metas financiadas por el FODESAF en el resto del PND (25 metas distribuidas en los sectores Desarrollo Humano e Inclusión Social; Salud, Nutrición y Deporte; Seguridad Ciudadana y Justicia; y Trabajo y Seguridad Social).

3/ Se entiende por fuentes indeterminadas, las metas cuya fuente de financiamiento no se indica expresamente en el PND. También se incluyen 14 metas en donde se indica expresamente que la fuente de financiamiento estaba por definir al formularse el PND. (3.362 millones de colones).

Fuente: Elaboración propia con base en información de la CGR.