

VIGESIMOPRIMER INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2014)

Cambios en los Planes Nacionales de Desarrollo (2006-2018)

Alonso Ramírez Cover
Agosto, 2015.



Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

ÍNDICE

I. Introducción	3
II. Marco jurídico-institucional del PND	4
III. Valoración de los PND como declaraciones de voluntad política.....	7
IV. Valoración de los PND como herramientas de gestión	16
V. Conclusiones y oportunidades de mejora.....	22
VI. Fuentes de información	24

Resumen ejecutivo. Esta investigación identifica y caracteriza los principales cambios y continuidades observados en los contenidos de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), que han sido confeccionados para el actual gobierno del Partido Acción Ciudadana (PAC) (2014-2018) con respecto a los del Partido Liberación Nacional (PLN) (2006-2010 y 2010-2014) que le precedieron. La escogencia de los PND como objeto de estudio de esta investigación se justifica en que, al menos legalmente, estos documentos constituyen el marco orientador para la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas de desarrollo de cada gobierno. Con este fin en mente, este trabajo hace una valoración comparativa de estos Planes basándose en tres criterios de análisis: 1) la visión de desarrollo que orienta el trabajo de cada administración; 2) el modelo de gestión, es decir, el esquema teórico y conceptual bajo el cual el estado se organiza para definir prioridades de acción, tomar decisiones y asignar recursos; y 3) los mecanismos de seguimiento que incluye cada PND y que son utilizados para evaluar la gestión pública de cada administración.

Este análisis de los Planes Nacionales de Desarrollo ha permitido detectar una gran cantidad de puntos de convergencia entre la agenda prioritaria del gobierno actual y la de los gobiernos previos, así como algunas diferencias puntuales. Se alcanzan dos grandes conclusiones: primero, que los últimos tres gobiernos, incluyendo el actual, parecieran converger alrededor de una agenda de desarrollo centrada en un concepto flexible de desarrollo humano sostenible, una aspiración de crecimiento económico orientada 'hacia fuera', pero donde dicho crecimiento tiene una orientación balanceada, dada la presencia sustancial de programas sociales de atención focalizada de grupos vulnerables e inversión en factores locales como el capital humano. Segundo, el actual gobierno sí presenta diferencias puntuales en su agenda prioritaria con las de las otras administraciones, principalmente en términos de su enfoque en la promoción más intensiva de fuertes programas de desarrollo rural, medidas de protección de la seguridad alimentaria y acciones orientadas hacia la organización de los programas de ayuda social focalizada con que cuenta el estado.

Descriptor: Plan Nacional de Desarrollo, planificación nacional, planificación del desarrollo, gestión pública, administración pública, políticas públicas.

I. Introducción

Esta investigación identifica y caracteriza los principales cambios y continuidades observados en los contenidos de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), que han sido confeccionados para el actual gobierno del Partido Acción Ciudadana (PAC) (2014-2018) con respecto a los del Partido Liberación Nacional (PLN) (2006-2010 y 2010-2014) que le precedieron. Este trabajo se enmarca en un contexto político en el que la llegada del PAC al poder ha sido recibida y concebida de formas diferentes por diversos sectores sociales. Mientras unos consideran al nuevo gobierno como el punto de partida de un proceso de cambio radical en la visión de desarrollo nacional y en la manera en que se gestiona la acción estatal para alcanzarlo; otros argumentan que ha habido una falta de claridad en el rumbo del presente gobierno. El objetivo de fondo de esta investigación es determinar si la actual administración representa realmente un cambio significativo en materia de desarrollo humano con respecto a las administraciones previas.

La escogencia de los PND como objeto de estudio de esta investigación se justifica en que, al menos legalmente, estos documentos constituyen el marco orientador para la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas de desarrollo de cada gobierno. Puesto de otra forma, estos Planes plantean los lineamientos centrales de la estrategia de desarrollo nacional y sirven como una guía preliminar para la asignación de los limitados recursos financieros, humanos y técnicos del Estado, constituyendo así en uno de los mecanismos más importantes con los que el gobierno evalúa y da seguimiento a su gestión. Con este fin en mente, este trabajo hace una valoración comparativa de estos Planes basándose en tres criterios de análisis: 1) la visión de desarrollo que orienta el trabajo de cada administración; 2) el modelo de gestión, es decir, el esquema teórico y conceptual bajo el cual el estado se organiza para definir prioridades de acción, tomar decisiones y asignar recursos; y 3) los mecanismos de seguimiento que incluye cada PND y que son utilizados para evaluar la gestión pública de cada administración.

Este documento presenta los resultados de esta valoración en cuatro secciones diferentes. La primera parte caracteriza un poco mejor a los PND, describiendo aspectos puntuales del marco jurídico e institucional que los regula, y la manera en que éstos aspectos inciden en la valoración analítica de las secciones siguientes. La segunda valora al PND como expresión de la voluntad política de los gobiernos estudiados. Para ello, se señala la forma en que los Planes reflejan las visiones de desarrollo de los diferentes gobiernos. La tercera sección se enfoca en analizar el modelo de gestión implícito en estos Planes, enfatizando la manera en que allí se distribuyen recursos financieros con respecto a acciones estratégicas y se diseñan mecanismos de seguimiento para informar el progreso de sus metas nacionales y sectoriales. La última sección retoma las principales conclusiones y hace una valoración final de los cambios y continuidades del gobierno actual en torno a los criterios ya mencionados.

II. Marco jurídico-institucional del PND

A grandes rasgos, el Plan Nacional de Desarrollo es un documento en el que cada gobierno traduce las promesas políticas hechas durante la campaña electoral, en un conjunto de objetivos, metas e indicadores tangibles destinados a orientar la gestión estatal. Puesto de otro modo, se trata de una declaración formal de la visión-país de cada gobierno, así como de la voluntad política de hacerla realidad. En vista de esto, el PND tiene un rol crucial dentro de los procesos de planificación nacional del Estado costarricense. Para empezar, los objetivos y metas allí planteadas constituyen un marco general de seguimiento obligatorio para el diseño de los objetivos puntuales que guían el quehacer de cada entidad pública durante el período de mandato presidencial (Rodríguez, 2002). Si bien es cierto que el Estado cuenta con otros

mecanismos de planificación a más largo plazo (e.g.: Plan Estratégico Nacional¹ o los Planes Regionales de Desarrollo), la Ley de Planificación Nacional (LPN, no. 5525, art. 5) y su Reglamento (DE-37735, art. 10) señalan al PND como el principal instrumento que enmarca y orienta el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas de las instituciones del gobierno central, así como de las entidades descentralizadas y las empresas estatales (Fallas y Quirós, 2007).

La centralidad del PND dentro del aparato estatal ha sido reforzada por un marco normativo que vincula los procesos de planificación nacional (que arrancan con el PND) con la programación presupuestaria anual del Estado. La Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (LAFPP, no. 8131, art. 4) dispone que el Plan Nacional de Desarrollo debe ser el marco general con el que debe orientarse la elaboración de los planes operativos anuales (POA) de cada entidad pública. Los POA son los instrumentos de planificación anual con los que cada institución define sus metas, políticas, programas, proyectos y objetivos necesarios para cumplir con sus potestades de ley; y además constituyen un requisito obligatorio para que éstas soliciten, programen y den seguimiento al presupuesto que utilizarán durante cada año (Mora, 2007: 16). De igual forma, la LPN (art. 9) también dispone que los objetivos de los programas de inversión pública y cooperación internacional del Estado sean compatibles con los lineamientos y prioridades estratégicas delineados por el PND.² De esto deriva que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) – ente encargado de la confección y seguimiento de estos Planes – se reserve la potestad legal de aprobar los proyectos de entidades públicas que incluyan financiamiento externo, utilizando al Plan Nacional de Desarrollo como guía para tomar estas decisiones (Rodríguez, 2002).

El PND es una herramienta de planificación debidamente institucionalizada en el quehacer estatal, cosa que se traduce no sólo en las obligaciones legales ya descritas, sino que en disposiciones que regulan otros aspectos como el formato que deben de seguir estos documentos, sus alcances, contenidos, metodología de confección, valoraciones de seguimiento e incluso, algunas características puntuales del modelo de gestión para ponerlos en práctica (esto último se retomará en la sección IV). Por el momento y para efectos puramente metodológicos, quizás sea relevante atender la manera en que estas reglas afectan el contenido que, al final de cuentas, será estudiado para este trabajo.

A grandes rasgos, el contenido textual de cualquier PND puede resumirse en un amplio compendio de objetivos, metas e indicadores de gestión, ordenado alrededor de un conjunto bien definido de acciones estratégicas, que a su vez responden a objetivos sectoriales y a objetivos nacionales de desarrollo, debidamente enunciados. Tomado en su conjunto, este documento generalmente ofrece un diagnóstico relativamente detallado de la realidad política, económica, social y ambiental del país; al respecto de la cual, plantean la visión general del camino y actividades que cada gobierno debe seguir y hacer, para fomentar cambios que permitan producir mayor desarrollo en la sociedad. Aunque puede haber diferencias en

¹ El Reglamento a la Ley de Planificación Nacional (DE-37735) establece al Plan Estratégico Nacional como el instrumento de planificación a largo plazo (no menor a 20 años) que expresa los principales objetivos, políticas y metas para impulsar la visión nacional sobre el futuro del país. El PEN debe ser diseñado bajo coordinación del MIDEPLAN y actualizado cada 5 años. Actualmente, Costa Rica cuenta con un listado de objetivos de desarrollo nacional con visión al 2030 (ver MIDEPLAN, 2013a). Sin embargo, no está claramente definido cuál es la influencia o relevancia de este instrumento de planificación con relación al PND. Una razón es que el PEN es regulado a nivel de este Reglamento y no en el marco de las leyes que regulan el Sistema de Planificación Nacional.

² Vale recalcar que la misma LAFPP también derogó la provisión legal existente en la LPN que obligaba a que los presupuestos públicos fueran aprobados por MIDEPLAN previo a su presentación a la Contraloría General de la República (CGR).

términos de la cantidad, calidad y denominación de los objetivos, metas e indicadores, la normativa dispone que la confección del PND se debe hacer siguiendo criterios de contenido bastante claros. El motivo es que con esto se logra alcanzar una planificación ordenada que permite al MIDEPLAN dar seguimiento del progreso de las entidades puntuales para ejecutar los componentes del Plan.

Ahora bien, la LAFPP (art. 55) dispone que el MIDEPLAN (junto con el Ministerio de Hacienda) debe desarrollar los lineamientos técnicos y metodológicos para la elaboración de los POA. Actualmente esos lineamientos disponen que los planes deben desarrollarse siguiendo una Matriz de Articulación Plan-Presupuesto (MAPP), según la cual, los aspectos con los que se planifica el quehacer propio de la entidad puntual (i.e.: objetivos, indicadores, metas de acción, líneas de base, cobertura geográfica y población objetivo de la acción) se deben relacionar directamente con las acciones estratégicas (AE)³ planteadas en el PND (MIDEPLAN y MINHAC, 2015; Martner, 2008; MIDEPLAN, 2014). Aunque aspectos de esta matriz han tendido a cambiar a lo largo del tiempo, la centralidad de las acciones estratégicas (ocasionalmente llamadas también programas institucionales) dentro de la planificación de los POA se ha mantenido como un criterio central para las matrices presupuestarias de las últimas tres administraciones, incluyendo la actual. De hecho, las AE están contempladas dentro de la LAFPP como la variable central con la que se debe medir el seguimiento del PND (art. 52).

Las acciones estratégicas fueron incluidas en el PND de la administración Arias Sánchez como *“acciones o líneas de acción específicas que ejecutará la Administración para alcanzar las metas sectoriales”* (MIDEPLAN, 2006: 39). En otras palabras, su objetivo era el de mejorar la coordinación interinstitucional y ofrecer una visión integrada, común y ordenada para el accionar del gobierno, y así, mejorar su eficacia y eficiencia (Mora, 2007). Su uso se mantuvo igual durante la administración Chinchilla Miranda, donde fueron definidas como *“acciones de corto y mediano plazo, con una visión estratégica de desarrollo nacional”* (MIDEPLAN, 2010: 125). En la administración Solís, el término acción estratégica no es utilizando como tal, pero, el de ‘programas y proyectos sectoriales’ pareciera servir el mismo propósito laborando como *“el nivel más concreto de programación que consiste en un conjunto articulado de actividades integradas, destinado a lograr objetivos específicos, con un presupuesto dado y un tiempo determinado, orientado a la producción de bienes y servicios”* (MIDEPLAN, 2014: 27).

Aunque no se descartan diferencias sutiles entre cada una de estas figuras, es claro que las AE, entendidas como tales o como programas y proyectos sectoriales, laboran por igual como objetivos de desagregación intermedia, que funcionan como puentes que unen los amplios objetivos nacionales y sectoriales del PND, con los objetivos puntuales que el Plan asigna a cada una de las diferentes entidades por separado. En teoría, las acciones estratégicas deberían servir como los términos de referencia con los cuales se debería guiar el quehacer colectivo de los sectores institucionales previamente definidos; y al mismo tiempo, ofrecer los criterios de evaluación y seguimiento del progreso del Plan durante el período de gobierno. Puesto de otra forma, las AE son el vehículo que cada administración usa para traducir su amplia visión de desarrollo en objetivos específicos para cada sector institucional, y, por ende, uno de los principales indicadores de la unidad de análisis de este trabajo.

La importancia de estas acciones estratégicas también se refuerza por el hecho de que éstas son uno de los pocos aspectos del PND que son inmutables durante el período de ejecución.

³ La denominación que estas acciones estratégicas (AE) recibe en cada uno de los Planes Nacionales de Desarrollo estudiados varía de acuerdo al Plan que se esté haciendo referencia. Para el período 2006-2014, estas acciones eran referidos simplemente como ‘acciones estratégicas’ (ver MIDEPLAN, 2006; 2010). En el período actual (2014-2018), estas acciones se definen como ‘programas institucionales’, pero laboran bajo la misma lógica que en las administraciones previas (ver MIDEPLAN, 2014).

Todo Plan Nacional de Desarrollo surge de un complejo proceso de negociación política entre los técnicos que construyen los objetivos, las metas y los indicadores que cada institución usa para orientar su gestión, y los jefes de estas entidades, que avalan estos componentes y que, con ello, quedan políticamente responsabilizados de su ejecución (Ortegón y Pacheco, 2004). De lo anterior se deduce que al PND lo subyace un claro pulso político que determina qué se reporta y qué no durante el proceso de seguimiento. En ocasiones, esto puede implicar solicitudes de las entidades por cambios en las metas del período, la forma en que éstas son cuantificadas y los porcentajes finales de cumplimiento. En efecto, cambios de este tipo son posibles de hacer antes del tercer año de cada administración. De manera que, se deduce metodológica y analíticamente que es idóneo centrar este estudio alrededor de las acciones estratégicas y no necesariamente alrededor de los objetivos y metas tangibles que estas contienen, dado que, en muchos casos, pueden haber sido modificadas en el curso de cada administración estudiada (ver MIDEPLAN, 2007, 2008, 2011, 2013). En la siguiente sección, se hace una valoración de la visión de desarrollo expresada a través de las acciones estratégicas de éste y los últimos gobiernos.

III. Valoración de los PND como declaraciones de voluntad política

En esta investigación encontró un total de 425 acciones estratégicas, de las cuales 135 provienen del Plan Nacional de Desarrollo presentado por la administración Arias Sánchez, 125 de la de Chinchilla Miranda, y 165 propuestas por el actual gobierno. Lo primero que se notó al revisar detalladamente estas acciones es que tienden a diferenciarse notablemente en términos de sus alcances institucionales, los recursos financieros que reciben y la prioridad política con que cuentan dentro de la visión de desarrollo de cada gobierno. Por ejemplo: programas institucionales como Avancemos – que implican una notable inversión de recursos y que, además, es considerado como una prioridad política de todas las administraciones – se encuentran en el mismo nivel de desagregación de objetivos del PND que programas con inversiones ínfimas, poco impacto social y ninguna relevancia política en la visión de desarrollo del gobierno. En otras palabras, si bien es cierto que el concepto de acción estratégica fue diseñado con el objetivo de señalar prioridades centrales del PND, y así resaltarlas dentro de los procesos de seguimiento que hace el MIDEPLAN; en la práctica, se han convertido en un calificativo utilizado de forma indiscriminada para referirse a cualquier producto institucional del estado, sea este políticas, planes, proyectos, actividades o procesos específicos (Zaltsman, 2006).

Ahora bien, el MIDEPLAN ha reconocido estos problemas a la hora de realizar sus procesos de seguimiento de metas desde el 2002. Esto llevó a la integración de pesos relativos asignados a las acciones con el objetivo de dar un seguimiento estratégico al cumplimiento del Plan. Estas ponderaciones usualmente vinculaban la relevancia de los programas con el nivel de esfuerzo institucional, para así impedir que las entidades públicas – interesadas en conseguir buenas calificaciones de cumplimiento – se centraran en las áreas del plan que requerían de menor esfuerzo, o cuya ejecución fuese menos compleja. Sin embargo, en la práctica, estos esfuerzos se han venido debilitando desde el 2002, y han derivado en la incorporación de amplias matrices de acciones que carecen de un énfasis estratégico dentro del PND (Mora, 2007). En la actualidad, los informes de cumplimiento del PND que el MIDEPLAN presenta anualmente tampoco hacen una distinción clara que permita reconocer con claridad cuáles acciones son más relevantes que otras (ver MIDEPLAN, 2010; 2014), cosa que permite cuestionar el uso de los PND como un instrumento que de veras permita una planificación estratégica sectorial del aparato estatal.

Esto conlleva problemas metodológicos para este trabajo dado que una buena descripción de la visión de desarrollo de cada gobierno requiere de una sólida discriminación entre las metas

prioritarias y las no prioritarias. De esta forma, en ausencia de mecanismos oficiales para hacer esta distinción, se decidió desarrollar una alternativa para hacerlo. Esto se hizo por medio de una caracterización preliminar de la visión de desarrollo de cada gobierno, tomando como punto de partida las prioridades expresadas por cada administración en el marco de los discursos de toma de posesión de cada una de las administraciones y de los capítulos que definen la visión y objetivos nacionales de desarrollo en los PND. Ciertamente no se trata de la solución ideal a este problema y por eso se considera conveniente que el lector interprete con cierto grado de cuidado la distinción que este documento hace de acciones estratégicas prioritarias y no prioritarias, dado que, en gran medida, dependen del criterio de agrupación definido por el investigador.

El cuadro 1 presenta la totalidad de las acciones estratégicas diferenciando las prioritarias de los no prioritarias. Como se puede observar, hay un claro sesgo productivo y social en las acciones estratégicas estudiadas. Entre un 75% y un 85% de todas las acciones estratégicas de las administraciones tiende a concentrarse en temas sociales o productivos, mientras que el resto se divide entre acciones sobre política ambiental, exterior o reforma institucional. Esta predominancia de las acciones estratégicas sociales y productivas se ve manifestada con más fuerza en el caso de las acciones más prioritarias, dado que entre un 83% y un 93% de éstas atienden temas de esta índole. De esto se deduce que aunque los tres gobiernos plantean estrategias de acción basadas en el desarrollo humano sostenible, hay una predominancia mayor del peso político de agendas orientadas a la producción económica y la redistribución social.

Cuadro 1. Acciones estratégicas planteadas en los Planes Nacionales de Desarrollo, según gobierno y prioridad y por temática general. 2006-2018

Temática general	Arias Sánchez			Chinchilla Miranda			Solís Rivera		
	AE	AEP	% AEP	AE	AEP	% AEP	AE	AEP	% AEP
Ambiental	9	1	11,1%	8	3	37,5%	16	9	56,3%
Política Exterior	7	3	42,9%	4	1	25,0%	9	6	66,7%
Productiva	63	42	66,7%	66	46	69,7%	68	51	75,0%
Reforma Institucional	6	5	83,3%	2	1	50,0%	5	3	60,0%
Social	50	31	62,0%	45	25	55,6%	67	36	53,7%
Total	135	82	60,7%	125	76	60,8%	165	105	63,6%

NOTA: AENP: acción estratégica no prioritaria; AEP: acción estratégica prioritaria.

FUENTE: Construcción propia con base en MIDEPLAN, 2006; 2010 y 2014.

Asuntos como la agenda ambiental han recibido menor énfasis por las administraciones liberacionistas en comparación con la actual del PAC, a pesar de que el tema también recibe poco énfasis en ésta. En el caso de la de Arias, sólo una de las acciones estratégicas en esa materia fue considerada prioritaria, específicamente un programa destinado a promocionar usos productivos coherentes con esfuerzos de protección de los recursos naturales bajo protección estatal (e.g.: turismo en áreas silvestres protegidas, uso sostenible de la biodiversidad y el desarrollo de mecanismos de desarrollo limpio). Similarmente, el gobierno de Chinchilla dio poca relevancia al tema, centrándolo en la profundización de los sistemas de pagos por servicios ambientales (PSA), la promoción de planes para atender los efectos del cambio climático (incluyendo proyectos para garantizar la carbono-neutralidad del país para el 2021) y procesos para simplificar trámites para la obtención de viabilidades ambientales en la Secretaría Técnica Nacional del Ambiente (SETENA). En otras palabras, este tema ha sido retomado

siguiendo una lógica que lo enmarca dentro de las agendas más a relevantes relacionadas a la producción económica y, en menor grado, a la redistribución social. Otros asuntos como el tema de la reforma institucional parecieran tener más relevancia en administraciones previas en comparación con la actual, cosa que es esperable si se considera que el actual gobierno no incluyó un capítulo sobre reforma del estado en su PND.

Ahora bien, el objetivo de este trabajo es definir cuáles son las continuidades y cambios que existen entre las tres administraciones en términos de estas metas y las formas en que de ellas deriva una estrategia de desarrollo. Por este motivo se decidió caracterizar las acciones prioritarias de cada gobierno según las similitudes que presentan con acciones prioritarias de los demás (ver cuadro 2). Las similitudes fueron definidas evaluando los objetivos específicos de cada una de las acciones estratégicas y comparándolos con las de otros gobiernos. Se obtuvieron tres niveles de similitud, en tanto se detectaran similitudes en menos de la mitad de los objetivos (bajo), más de la mitad (alto) o exactamente la mitad (medio). Si bien se usó la misma métrica para medir todas estas acciones, al igual que con la definición de metas prioritarias, es bueno recalcar que existe un componente subjetivo en la evaluación y calificación de estas similitudes o diferencias.

Este ejercicio evidencia similitudes notables en las agendas de desarrollo de los gobiernos, particularmente en torno a políticas sociales, ambientales y productivas. En torno a este último tema, más de tres cuartos de las acciones estratégicas de la actual administración encuentran alguna similitud con las que plantearon los gobiernos del PLN. Aunque debe decirse que la similitud del actual gobierno con los que le preceden no es tan grande como la que presentan los gobiernos liberacionistas. En el caso de la administración Chinchilla Miranda, alrededor de un 93,4% de las metas se asemejan a las de los otros dos gobiernos, con casi la totalidad de las metas productivas encontrando puntos comunes en términos de políticas productivas, sociales y de reforma institucional.

Cuadro 2. Acciones estratégicas prioritarias y no prioritarias con similitudes con acciones estratégicas de administraciones previas, según gobierno y por temática general. 2006-2018

Temática general	Arias Sánchez			Chinchilla Miranda			Solís Rivera		
	<i>Acciones estratégicas</i>								
	AE	AES	% AES	AE	AES	% AES	AE	AES	% AES
Ambiental	9	8	88,9%	8	8	100,0%	16	10	62,5%
Política Exterior	7	3	42,9%	4	2	50,0%	9	5	55,6%
Productiva	63	50	79,4%	66	61	92,4%	68	55	80,9%
Reforma Institucional	6	4	66,7%	2	1	50,0%	5	3	60,0%
Social	50	37	74,0%	45	42	93,3%	67	51	76,1%
Total	135	102	75,6%	125	114	91,2%	165	124	75,2%
<i>Acciones estratégicas prioritarias</i>									
	AEP	AEPS	% AEPS	AEP	AEP S	% AEPS	AEP	AEPS	% AEPS
Ambiental	1	1	100,0%	3	3	100,0%	9	6	66,7%
Política Exterior	3	0	0,0%	1	0	0,0%	6	2	33,3%
Productiva	42	36	85,7%	46	45	97,8%	51	44	86,3%
Reforma Institucional	5	4	80,0%	1	1	100,0%	3	1	33,3%

Social	31	23	74,2%	25	23	92,0%	36	27	75,0%
Total	82	64	78,0%	76	72	94,7%	104	80	76,9%

NOTA: AE = acciones estratégicas; AES = acciones estratégicas similares; AEP = acciones estratégicas prioritarias; AEPS = acciones estratégicas prioritarias similares.

FUENTE: Construcción propia con base en MIDEPLAN, 2006; 2010 y 2014.

El cuadro 3 distribuye las acciones estratégicas prioritarias con similitudes de acuerdo a la administración con la que comparten dichas similitudes. Como se puede ver, una cantidad considerable de estas metas no parecieran originarse en una administración puntual, sino que se asemejan a las de las otras dos. Lo que esto ayuda a demostrar es que lejos de considerar las similitudes entre las acciones de los gobiernos como el resultado de aspectos compartidos de dos administraciones puntuales, más bien pareciera que los diferentes gobiernos tienden a compartir ideas al respecto de cuál debería ser el paradigma dominante de desarrollo nacional. Puesto de otro modo, las agendas de desarrollo de cada administración parecieran compartir más puntos de convergencia, que de divergencia.

Cuadro 3. Acciones estratégicas prioritarias con similitudes con las de otras administraciones previas, según gobierno y gobierno al que se asemejan y por temática general. 2006-2018

Administración	Acciones similares a:											
	Arias Sánchez				Chinchilla Miranda				Solís Rivera			
	AE	% AE	AEP	% AEP	AE	% AE	AEP	% AEP	AE	% AE	AEP	% AEP
Arias Sánchez	N/A	N/A	N/A	N/A	93	68,9	58	70,7	72	53,3	49	59,8
Chinchilla Miranda	106	84,8	70	92,1	N/A	N/A	N/A	N/A	93	74,4	60	78,9
Solís Rivera	101	61,2	69	66,3	104	63,0	68	65,4	N/A	N/A	N/A	N/A

NOTA: OAS = Oscar Arias Sánchez; LCM = Laura Chinchilla Miranda; LSR = Luis Guillermo Solís Rivera.

FUENTE: Construcción propia con base en MIDEPLAN, 2006; 2010 y 2014.

Esta convergencia se explica en el hecho de que todos los gobiernos estudiados convergen alrededor de un núcleo común centrado en una visión amplia del desarrollo humano sostenible, amarrada alrededor de algunos consensos generales. En una dimensión productiva (ver cuadro 4), los puntos de encuentro más claros tienen que ver con temas monetarios, fiscales, tributarios, de infraestructura de transportes y de comercio exterior. Los tres gobiernos reconocen la importancia de una agenda de desarrollo 'hacia fuera', caracterizada por la promoción de políticas de liberalización comercial, bajo la suposición de que los mercados internacionales constituyen los mecanismos idóneos para absorber gran parte de la producción nacional, así como proveer importaciones necesarias para fomentar procesos económicos virtuosos dentro del país.

Similarmente, existe un reconocimiento de la necesidad de atraer inversión extranjera directa (IED) para complementar el ahorro y la inversión doméstica, y ayudar a modernizar el aparato productivo nacional. Esto explica el alto grado de similitud entre las acciones estratégicas en comercio exterior de ambos gobiernos, y que incluyen el desarrollo de negociaciones con socios comerciales del país, el fomento de acuerdos a nivel de comercio multilateral y políticas para la atracción de inversiones en diferentes sectores de la economía. Allí, quizás la única diferencia de la actual administración sea el fomento de procesos de integración comercial con la Organización de Cooperación y Desarrollo (OCDE) y otros países de América Latina, pero en

la práctica no se trata de diferencias significativas con respecto al espíritu de la agenda comercial ya existente.

Cuadro 4. Acciones estratégicas prioritarias similares en materias de políticas productivas. 2006-2018

Temática general	Arias Sánchez			Chinchilla Miranda			Solís Rivera		
	AEPS	AEP	% AEPS	AEPS	AEP	% AEPS	AEPS	AEP	% AEPS
Agropecuarios	5	5	100,0%	6	6	100,0%	8	9	88,9%
Ciencia y Tecnología	4	4	100,0%	5	6	83,3%	3	4	75,0%
Comercio Exterior	6	6	100,0%	7	7	100,0%	7	8	87,5%
Energía	2	5	40,0%	1	1	100,0%	2	3	66,7%
Finanzas	1	1	100,0%	4	4	100,0%	2	4	50,0%
Monetaria, Fiscal y Tributaria	4	4	100,0%	4	4	100,0%	2	2	100,0%
Telecomunicaciones	1	1	100,0%	0	0	0,0%	1	1	100,0%
Trabajo	1	1	100,0%	1	1	100,0%	2	2	100,0%
Transportes	8	8	100,0%	7	7	100,0%	7	7	100,0%
Turismo	4	6	66,7%	5	5	0,0%	6	6	100,0%
Productivas Multisectoriales	0	1	0,0%	5	5	100,0%	4	5	80,0%
Total	36	42	85,7%	45	46	97,8%	44	51	86,3%

NOTA: AEP = acciones estratégicas prioritarias; AEPS = acciones estratégicas prioritarias similares.

FUENTE: Construcción propia con base en MIDEPLAN, 2006; 2010 y 2014.

Similarmente, los gobiernos parecieran converger alrededor de otras acciones estratégicas en materia de política monetaria y fiscal. Así las cosas, en materia monetaria se plantean acciones que refuerzan el consenso macroeconómico internacional alrededor de la necesidad de contar con mecanismos destinados a garantizar una mayor estabilidad, a través de un fuerte control de la inflación (ver Lavoie, 2006). Esto se acompaña de otras medidas que buscan alcanzar una mayor disciplina de control del gasto público (incluyendo restricciones fiscales), la necesidad de promover reformas tributarias que garanticen inlfujos estables de recursos al aparato estatal, y una política de inversiones estable orientada a promover altos retornos para el país, en especial, en torno al desarrollo de proyectos de infraestructura de transportes. Puesto de otra forma, está claro que los gobiernos parecieran converger alrededor de paradigmas de desarrollo con componentes liberales, aunque sin contemplar una total desregulación del mercado o una agenda profunda de privatizaciones. De hecho, en términos de reforma del estado, la mayor parte de las acciones presentadas tienen que ver con mecanismos para hacer más eficiente la provisión de servicios públicos, pero sin llevar a una desregulación de los sectores afectados.

Además, está bastante claro que lo propuesto por los diferentes gobiernos en materia social (ver cuadro 5) que, su concepción de desarrollo no se orienta exclusivamente a la promoción del crecimiento económico, pues, aunque importante, no es tratado aquí como un fin en sí mismo. Al contrario, todos los planes están definidos por una fuerte agenda social, que, en la mayoría de los casos busca a garantizar sinergias entre las metas de promoción de la

producción y esfuerzos para atender problemas de pobreza y desigualdad social del país. De esta manera, es factible decir que todas las administraciones convergen con paradigmas de desarrollo centrados en la promoción de un crecimiento económico balanceado o pro-atención de la pobreza, cosa que se refleja más claramente en las justificaciones que todos los gobiernos hacen al respecto de atender problemas de débil financiamiento del estado (i.e.: reforma fiscal y contención de ciertas formas de gasto público) como antesala para garantizar una fuerte inversión social a futuro.

Cuadro 5. Acciones estratégicas prioritarias similares en materias relacionadas con política social. 2006-2018

Temática general	Arias Sánchez			Chinchilla Miranda			Solís Rivera		
	AEPS	Total AEP	% AEPS	AEPS	Total AEP	%. AEPS	AEPS	Total AEP	% AEPS
Cultura	2	2	100,0%	1	1	100,0%	4	4	100,0%
Educación	10	13	76,9%	10	10	100,0%	11	13	84,6%
Salud	3	5	60,0%	5	6	83,3%	5	8	62,5%
Seguridad Ciudadana	5	6	83,3%	5	5	100,0%	0	1	0,0%
Vivienda	1	1	100,0%	1	1	100,0%	3	6	50,0%
Otros sociales	2	4	50,0%	1	2	50,0%	4	4	100,0%
Total	23	31	74,2%	23	25	92,0%	27	36	75,0%

FUENTE: Construcción propia con base en MIDEPLAN, 2006; 2010 y 2014.

De esta forma, hay una clara convergencia entre las tres administraciones en torno al desarrollo de políticas sociales dirigidas a apoyar la provisión de servicios básicos universales y redes de asistencia social para grupos vulnerables, claro está, entendiendo ambas como mecanismos que deberían estar orientados a fomentar una mayor inclusión y empoderamiento de los segmentos más vulnerables de la población. El punto de sinergia más utilizado por los gobiernos estudiados tiene que ver con el fomento de la inversión social en factores endógenos para promover un mayor crecimiento económico, que, de paso, atienda importantes problemas de redistribución del ingreso. Dentro de un modelo de crecimiento endógeno, las condiciones necesarias para garantizar un fuerte crecimiento económico no necesitan ser determinados únicamente por factores externos a la economía nacional, sino que pueden resultar de procesos de inversiones en los factores internos. Esto incluye procesos de aprendizaje derivados de la introducción de inversiones con componentes más altos de innovación, la adopción de nuevas tecnologías por parte de la industria local, pero, quizás más importante para estos gobiernos, a través de una mayor inversión en la creación y mantenimiento de capital humano (Mankiw, Romer y Weil, 1992; Grossman y Helpman, 1989).

La educación se retoma en estos documentos como uno de los servicios públicos que más apoyo requiere en materia social, dado que se contempla como un mecanismo que faculta la inversión en capital humano y, por extensión, como una política que es social y productiva al mismo tiempo. La relevancia de esta política también deriva de que es posicionada como el empalme desde la política social, de las medidas planteadas en la política productiva, especialmente aquella relacionada a la apertura comercial y la atracción de inversiones. Una implicación de los planes es que el aprovechamiento del capital humano depende la existencia previa de procesos de inversión en actividades económicas de mayor valor agregado, incluyendo aquellas relacionadas con una fuerte innovación tecnológica. De forma que, para que todos estos procesos se den de antemano, debe existir un ambiente demarcado por una

creciente obtención de inversiones, posiblemente asociadas a un floreciente comercio internacional.

En otras palabras, el desarrollo de procesos de crecimiento endógeno basados en una promoción de la inversión en capital humano dependen de procesos existentes de crecimiento con base exógena y relacionado con la promoción de exportaciones y la atracción de inversiones. Por este motivo no es nada inesperado que el actual gobierno conciba un desarrollo *“donde la educación, además de capacitar para la vida en comunidad, y para la inserción productiva, sea nuevamente, un factor de movilización e integración social”* (MIDEPLAN, 2014: 62). Todo lo anterior se ve bastante claro en las acciones comunes de cada gobierno, orientadas a la formación de estudiantes con un alto potencial técnico, procesos para fomentar la educación en lenguas extranjeras, programas de capacitación para empleos en el sector privado, el desarrollo de proyectos para expandir la infraestructura escolar, ayudas económicas para la educación y programas de certificación internacional de la educación nacional.

Otro punto de referencia importante para la política social de los diferentes gobiernos tiene que ver con el diseño, mantenimiento o expansión de las redes de asistencia social o programas dirigidos a poblaciones vulnerables meta. Estos también son mecanismos que facultan un grado de sinergia con las metas de crecimiento económico nacional, en vista de que se trata de esfuerzos, que, a diferencia de las grandes políticas sociales universalistas, buscan atender a poblaciones clave de manera específica aunque dentro de los limitados márgenes de gasto fiscal (Molyenux, 2007). Existen acuerdos entre las diferentes administraciones en torno a programas dirigidos a atender la pobreza y que laboran desde diferentes perspectivas, como acciones para ampliar el Régimen no Contributivo de Pensiones, la Red de Cuido, el Programa Nacional de Empleo, proyectos de vivienda para bienestar social y, el mismo Programa Avancemos, en sí un mecanismo de ayuda focalizada para personas pobres. Asimismo, también hay convergencia entre esfuerzos de las diferentes administraciones por promover procesos de información y registro de los beneficiarios para así garantizar más eficiencia en la entrega de estas ayudas. Fuera de estos acuerdos, las únicas diferencias notables de la actual administración en términos del sector de políticas sociales tienen que ver con la inclusión de la actual administración de metas en salud que se orientan a la resolución de problemas de larga data en la atención de pacientes en los hospitales de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) (e.g.: listas de espera, programas de atención del cáncer, etc.)

Quizás la única diferencia notable del actual gobierno es que los temas de seguridad ciudadana no adquieren una relevancia similar a la que tuvieron durante las administraciones previas. De hecho, mientras las otras administraciones hacen énfasis en proyectos de ampliación y capacitación de la fuerza pública, el desarrollo de mecanismos del combate del narcotráfico y el fortalecimiento de políticas penitenciarias, la actual administración sólo cuenta con una meta prioritaria: la creación de una oficina coordinadora de la cultura de transparencia y lucha contra la corrupción. Esta acción es quizás la más importante en términos del objetivo nacional del actual gobierno para atender problemas de corrupción en el país.

Una segunda forma en que la orientación de crecimiento pro-pobreza se ve expresada de forma común entre las administraciones tiene que ver con el peso significativo que adquieren políticas para la promoción de actividades económicas a pequeña escala y que deriven en procesos productivos que atienden problemas de pobreza de forma directa. Lo anterior se ve mejor reflejado en la presencia de políticas comunes en cada administración al respecto de esfuerzos para la promoción de la pequeña y mediana empresas. Entre estas políticas se incluyen medidas comunes para todos los gobiernos en términos de promover el desarrollo de empresas a nivel agropecuario y turístico, producir mejores enlaces entre estas organizaciones y el mercado internacional (i.e.: programas de PYMES exportadoras o de aprovechamiento de

encadenamientos productivos con grandes empresas nacionales y extranjeras), y por medio de esfuerzos de fomento directamente ligados a sectores sociales, donde destacan el otorgamiento de fondos para empresas de este tipo dentro de agendas culturales o como mecanismos para atender necesidades derivadas de la pobreza.

De hecho, quizás uno de los puntos que mejor distinguen a la administración actual es la importancia otorgada a programas de fomento del desarrollo rural por medio de PYMES. La administración se ha planteado a sí misma el objetivo de *“impulsar proyectos que aumenten el empleo, reduzcan la desigualdad, priorizando acciones dirigidas hacia los grupos sociales en condición de vulnerabilidad, para reducir las brechas económicas”* (MIDEPLAN, 2014: 286) Para ello, se han diseñado vínculos estratégicos entre acciones en política agrícola, turística y ambiental orientados a promocionar el desarrollo de relaciones económicas entre los agentes que coexisten en los espacios rurales del país a través de políticas orientadas a fomentar el desarrollo socioeconómico en espacios prioritarios de interés (especialmente la Zona Norte y el Pacífico Sur).

Así, el actual gobierno enfatiza en la necesidad de atender procesos de integración de cadenas de mercancías a nivel local, fomentar un mayor valor agregado en la producción del sector primario y procesos de vinculación fuerte entre diferentes sectores productivos rurales, desarrollo del turismo comunitario y procesos de desarrollo a nivel de comunidades, todo bajo la rúbrica del desarrollo de una *“política de atracción de inversiones aunada a la reactivación de la economía interna”*. Pero también estos esfuerzos se reflejan en quizás la política prioritaria que más diferencia a esta administración de las anteriores y que tiene que ver con la promoción de políticas para la defensa de la soberanía y seguridad alimentarias, destinadas a proteger productos agropecuarios nacionales que forman parte de la canasta básica. Si bien es cierto que no se trata de una política proteccionista, esta acción estratégica si plantea con claridad un esfuerzo para garantizar la competitividad de estos sectores como mecanismo de defensa de estos productos y su relevancia para el consumo interno nacional.

De igual manera, los esfuerzos en desarrollo rural del actual gobierno son los que plantean los principales puntos de divergencia en la agenda ambiental. Uno de los puntos de sinergia que plantea la actual administración tiene que ver con la necesidad de que la agenda productiva integre temas como vínculos con la conservación ambiental y políticas de atención del cambio climático. Si bien es cierto que la administración Chinchilla también planteó políticas en torno al cambio climático, el actual gobierno se caracteriza por promover abordajes ambientales que premian la integración de diferentes mecanismos de gobernanza de áreas protegidas a nivel rural, incluyendo esfuerzos para promover la conservación comunitaria de humedales de importancia internacional y procesos para fomentar actividades de orientación productiva sostenible ligadas a procesos de conservación en áreas silvestres protegidas.

Finalmente, también hay que hacer notar que la última gran diferencia del gobierno actual es que es el único que no cuenta con un capítulo explícitamente dedicado a la agenda de reforma del estado explícitamente desarrollada en su PND. Ello no implica que este gobierno no apunte a elementos de dicha agenda, pues si se reconoce la necesidad de apuntalar en sinergias que incluyen el fortalecimiento de los gobiernos locales y del sistema de inversiones y evaluaciones del MIDEPLAN para el desarrollo de una gestión que logre rendir mejor cuentas. Sin embargo, es más que evidente que esto no se traduce, al menos en los PND, en metas alineadas a estos temas. La única excepción del caso es el programa Tejiendo Desarrollo que sí plantea metas precisas para atender a asuntos de convergencia entre los diferentes instrumentos de planificación a escala nacional, municipal y comunal. Por lo demás, los gobiernos previos si establecieron un conjunto de metas (muchas de ellas relacionadas a la simplificación de tramites) con las que el gobierno también comparte. Sin embargo, este no introduce grandes metas relacionadas con el control de problemas de rectoría institucional y la atomización de

agendas de gobierno. El tema de la corrupción adquiere un rol bastante notable en la actual administración y de hecho constituye una de las metas nacionales. Sin embargo, la traducción de eso en acciones estratégicas no pasa de ser la creación de la ya mencionada oficina de combate a la corrupción.

En conclusión, la agenda prioritaria de las tres administraciones, según se lee de los PND, pareciera converger alrededor de numerosos puntos importantes. Primero, existe un consenso en torno a la promoción de esfuerzos de crecimiento económico, y cómo éstos deben venir acompañados con una mayor redistribución de la riqueza. En efecto, los planteamientos del presidente Solís en su discurso de toma de posesión de emprender *“de inmediato la lucha por incrementar la producción nacional y combatir las desigualdades sociales”*, reverberan con los puntos hechos por la administración Arias de que *“el crecimiento económico, aunque imprescindible para el logro del desarrollo humano, tiene un carácter puramente instrumental”* (MIDEPLAN, 2006: 23). En otras palabras, todas las administraciones parecieran converger alrededor del concepto de un crecimiento económico favorable a la atención de la pobreza (ver Carvalho y White, 1997; De Janvry y Sadoulet, 1998). Por lo tanto, no es extraño notar que haya un énfasis claro en torno a la necesidad de atender problemas de distribución de la riqueza por medio de proyectos que buscan elevar la inversión social pública, así como el reconocimiento, por parte de las tres administraciones de la necesidad de una reforma integral del sistema tributario del país.

Este acuerdo sobre la naturaleza de la estrategia económica reverbera en diversos puntos de convergencia con respecto a las medidas prioritarias en materia de comercio exterior, construcción de infraestructura de transportes y objetivos fiscales, monetarios y tributarios. Dos puntos de convergencia en el discurso de desarrollo de los gobiernos tienen que ver con cómo se debe ejecutar este desarrollo orientado a la reducción de pobreza. Por un lado, es evidente que existen puntos de consenso al respecto de una política social de dos pisos con programas sociales que incluyen tanto sistemas de provisión de servicios públicos (como educación, salud y vivienda) como el diseño de redes de ayuda social que aseguren el empoderamiento, inclusión y apoyo de los segmentos más vulnerables de la población. Por otro, y quizás más importante, también hay consenso alrededor del apoyo de programas de inversión social directamente guiados por teorías sobre crecimiento económico endógeno, en los que las inversiones en factores internos (especialmente en el capital humano derivado de la educación y la innovación) produce retornos crecientes a los factores que facultan al país para aprovechar innovaciones tecnológicas y actividades económicas de alto valor agregado, particularmente la inversión extranjera directa. Esto se ve particularmente ejemplificado por el peso específico que tienen las metas de educación en términos de las prioridades de los gobiernos estudiados, así como la permanencia notable de metas relacionadas a la formación de nuevas redes de asistencia social (como Avancemos o la Red Nacional de Cuido) en la política social actual de la nueva administración.

Asimismo, otros punto de convergencia entre los planes también tiene que ver con la manera en que no sólo los PND discuten el crecimiento económico como un mecanismo para dotar recursos para la distribución de la riqueza, sino que en términos de cómo el crecimiento económico en algunos sectores productivos puede facilitar a la reducción de la pobreza. La alta presencia de políticas para fomentar la creación de PYMES y apoyar actividades relacionadas al turismo rural y el fomento de cadenas de valor entre las metas prioritarias de las administraciones están claramente relacionadas a perspectivas de desarrollo dentro de las cuales la promoción de crecimiento económico es un factor de reducción de la pobreza. Con eso dicho, esta claro que el gobierno actual también ha hecho un énfasis considerable en fomentar procesos más fuertes de desarrollo rural y territorial con respecto a las administraciones previas y que la mejor prueba de esto es su objetivo de defender sectores

agrícolas orientados al mercado interno, y no solamente con proyección a la economía internacional.

IV. Valoración de los PND como herramientas de gestión

Por modelo de gestión se entiende el esquema teórico y conceptual con el cual se organiza una entidad estatal con el objetivo de definir prioridades de acción y tomar decisiones para cumplir con el grupo puntual de objetivos de trabajo a su cargo. El modelo de gestión implica un reconocimiento de: los principales constituyentes y contrapartes de la organización, la asignación de responsabilidades entre éstos, y la asignación de recursos alrededor de las estrategias puntuales para alcanzarlos. Por ello, en este caso, ello implica revelar: (1) quiénes son las unidades ejecutoras y rectoras del PND (i.e.: el diseño institucional de ejecución), es decir cómo se ordenan los diferentes objetivos en términos de unidades ejecutoras y entes responsables, (2) cuáles son las prioridades presupuestarias (i.e.: la asignación de recursos en el marco) y (3) de qué forma se espera dar seguimiento al cumplimiento de metas.

El cuadro 6 presenta la incidencia del diverso de entidades públicas con respecto a las acciones estratégicas de cada administración. Valga decir que el porcentaje expresado en el cuadro refiere a cuántas acciones estratégicas cuentan con presencia de las entidades, según su tipo. Ahora bien, está claro que la distribución pareciera ser bastante similar en los tres gobiernos, con los ministerios asumiendo un rol considerablemente importante, en tanto entidades rectoras de los sectores institucionales a través de los cuales se ejecutan estas políticas, pero también contemplando un rol muy importante de las diferentes entidades descentralizadas y órganos adscritos en la ejecución de estas políticas. También similar entre todos los gobiernos está el hecho de que ni los gobiernos locales, ni la sociedad civil cuentan con un rol relevante en la ejecución del plan, cosa que habla de la poca atención que estos procesos de planificación hacen de esfuerzos de acción política mediante alianzas público-privadas o contemplando trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil.

Cuadro 6. Acciones estratégicas, según administración y por tipo de entidades públicas ejecutoras. 2006-2018

Tipo de entidades públicas	Arias Sánchez		Chinchilla Miranda		Solís Rivera	
	AE	%	AE	%	AE	%
Ministerios	125	92,6%	89	71,2%	101	61,2%
Entidades Descentralizadas	50	37,0%	52	41,6%	70	42,4%
Empresas Públicas	14	10,4%	6	4,8%	10	6,1%
Órganos Adscritos	41	30,4%	43	34,4%	40	24,2%
Entidad Pública no Estatal	11	8,1%	5	4,0%	8	4,8%
Gobiernos Locales	3	2,2%	3	2,4%	1	0,6%
Sociedad Civil	3	2,2%	2	1,6%	3	1,8%
Empresa Privada	8	5,9%	0	0,0%	0	0,0%

FUENTE: Construcción propia con base en MIDEPLAN, 2006; 2010 y 2014.

En cualquier caso, la presencia tan amplia de ministerios y entidades descentralizadas lleva a considerar la importancia de la forma en que el gobierno se organiza sectorialmente al respecto de diferentes políticas públicas. En este sentido, debe decirse que los tres PND son ejecutados por entidades públicas aglutinadas en torno a entre 14 y 16 sectores institucionales con claros rectores en la materia. Algunos de estos sectores se forman alrededor de entidades públicas

muy precisas que engloban las principales funciones en la materia y resultan con muy pocos cambios de acuerdo al PND estudiado. Este sería el caso de sectores como el de turismo (esencialmente el ICT), comercio exterior (Ministerio de Comercio Exterior y PROCOMER), cultura, educación y salud.

Sin embargo, pareciera resaltar algunas importantes diferencias en términos de la conformación y naturaleza de los sectores. Quizás la diferencia más relevante es la ausencia, en este gobierno, de un sector productivo global, y su reemplazo con dos bien definidos alrededor de las carteras ministeriales de Agricultura y Ganadería y Economía, Industria y Comercio, respectivamente. Los gobiernos previos decidieron plantear la mayoría de sus metas de fomento de la producción económica en torno a un sector productivo, incluso planteando un Ministerio de la Productividad en la administración Arias Sánchez, que englobara las carteras de Agricultura y Economía, Industria y Comercio. Con esto se buscaba darle un mayor nivel de coordinación entre diferentes agendas y estrategias puntuales de ambos ministerios (MIDEPLAN, 2006: 69). No obstante, el gobierno actual decidió separar estas obligaciones de acuerdo a los ámbitos de responsabilidad específicos del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de Economía, Industria y Comercio. El PND no señala los motivos de mantener este sector separado de los anteriores, ni tampoco argumenta las razones de no plantear un sector institucional amplio en materia de productividad (como sí hicieron los dos gobiernos previos). Una posible razón es el peso relativo que las metas de agricultura tienen dentro del actual PND.

Existen otros sectores que también son abordados de formas diferentes por cada administración. El sector institucional en materia de ambiente y administración de recursos naturales quizás sea el mejor ejemplo de esto, en vista de su transversalidad. Las administraciones han tendido a desagregar sus metas de diferentes maneras para atender los diferentes intereses que un sector como éstos podría generar. Aunque la estructura más usual tiende a seguir los parámetros de la rectoría de la cartera del Ambiente y Energía, algunas administraciones tienden a desagregar las acciones precisas de acuerdo a diferentes subsectores, siendo el caso más extremo la administración Arias que hizo distinciones precisas entre diferentes subsectores, incluyendo el ambiental, hídrico, minero y energía. Similarmente, la administración Chinchilla hizo algo similar en su atención de las metas en materia de vivienda y asentamientos humanos, distinguiendo a este sector con responsabilidades en materia de ordenamiento territorial y ampliando su nómina usual de entidades públicas significativamente..

Otra diferencia de la actual administración es la ausencia de total de metas transversales y de un sector claramente definido en relación a temas como reforma institucional o la modernización del Estado, asunto que fue muy relevante para ambas administraciones, considerando que hubo dos grandes propuestas de reforma impulsadas desde el Estado en 2008 (Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado) y 2013 (Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática). Ciertamente, hay algunas acciones particulares en estos temas que se retoman de otras administraciones en el marco de la administración Solís Rivera en el marco de esfuerzos para concertar la disposición de recursos económicos provenientes de cooperación internacional. Pero, no existe un sector claramente definido alrededor de estas medidas, apostándose a un modelo de gestión interinstitucional basada en los diferentes subsectores. Curiosamente, esta ausencia a menciones sobre el camino para reforzar esfuerzos de coordinación interinstitucional contrastan notablemente con la manera en que el gobierno actual busca distribuir responsabilidades del PND. En comparación con las administraciones previas, el PND actual es el que distribuye más equitativamente responsabilidades entre diferentes tipos de entidades públicas, con un porcentaje considerable otorgado a entidades autónomas, órganos adscritos, y en menor cantidad a entes públicos no estatales y empresas estatales (cuadro 5). Ello implicaría esfuerzos mejor definidos que

conduzcan hacia acciones coordinadas, pero no ha sido el caso del actual PND, ni tampoco de muchas de las metas que lo componen.

Con todo esto dicho, es importante reconocer que mucha de la configuración de los sectores, rectorías y responsabilidades institucionales que se plantean para organizar cada acción estratégica está determinada en gran medida por lo que plantea la legislación que crea y regula las diferentes entidades públicas que conforman el Estado. Esto hace que el PND o el Poder Ejecutivo enfrenten grandes limitantes en este sentido a la hora de diseñar el modelo de gestión implícito en los PND.⁴ Por ejemplo, la configuración de un sector de políticas públicas sobre salud inevitablemente deberá partir del hecho de que la Ley Orgánica del Ministerio de Salud (5412, art. 1) ya define quiénes son las entidades rectoras y miembros de dicho sector, y por lo tanto, será difícil esperar que el gobierno asigne objetivos puntuales a una entidad distinta a la encargada de atender esa área de acción. Sin duda, estas limitantes no pueden leerse estrictamente, dado que hay sectores de política que no han sido precisamente bien delineados en la ley (e.g.: ordenamiento territorial), pero sí presenta limitantes cuando se habla de otros que sí están mejor definidos, como ambiente, agricultura, educación, ciencia y tecnología, hacienda pública, etc. Esto hace que sea poco esclarecedor centrarse en analizar el modelo de gestión únicamente desde la perspectiva de qué entidad pública está o no está siendo considerada para la realización de las diferentes metas y objetivos planteadas en esos documentos. Cosa que también ha motivado a que este trabajo atienda el tema del modelo de gestión desde la perspectiva de la naturaleza de los fondos propuestos para cumplir con las metas previstas en los PND y los indicadores utilizados para darle seguimiento.

Cuadro 7. Acciones estratégicas según administración y por fuente de recursos. 2006-2018

Fuente de recursos	Arias Sánchez		Chinchilla Miranda		Solís Rivera	
	AE	%	AE	%	AE	%
Gobierno Central	103	76,3%	86	68,8%	95	57,6%
Entidad Descentralizada	36	26,7%	45	36,0%	58	35,1%
Empresa Pública	9	6,7%	6	4,8%	11	6,7%
Entidad Pública no Estatal	11	8,1%	8	6,4%	12	7,3%
Fuentes Internacionales (ayuda oficial, cooperación, préstamos, etc.)	24	17,8%	17	13,6%	18	11,0%
Fondos Creados por Ley (FODESAF, FPN, Fondo de Emergencias, etc.)	14	10,4%	10	8,0%	21	12,7%
Recursos Privados (concesiones, alianzas público-privadas, etc.)	5	3,7%	4	3,2%	2	1,2%

FUENTE: Construcción propia con base en MIDEPLAN, 2006; 2010 y 2014.

En materia de los recursos necesarios para el cumplimiento de metas, no se notan diferencias considerables entre los planes estudiados. Está claro que, como el gobierno anterior, gran parte del cumplimiento del PND dependerá de recursos que se obtienen regularmente del presupuesto institucional de cada entidad pública y que otras fuentes de ingresos tienen un peso menos relevante. Aparte del impacto que podría producirse en la gestión del actual PND como resultado de potenciales problemas relacionados a disposiciones de restricción del gasto

⁴ Generalmente, las diferentes administraciones desarrollan reglamentos con los que organizan diferentes estructuras sectoriales para dirigir y organizar las actividades durante el período de gestión. Para más información sobre este tema ver decretos ejecutivos: 38536 (2014), 34582 (2008) y 33151 (2008), para ejemplos de estas normas.

público en años futuros de la administración, una valoración importante debe hacerse con respecto al peso que tienen las fuentes internacionales dentro del PND. Como se ve de la tabla 7, un 11% de todas las actividades estratégicas, y casi un 13% de las prioritarias para la actual administración se financian con recursos obtenidos en la forma de ayuda oficial al desarrollo, cooperación internacional y préstamos con otros gobiernos y organismos internacionales. Este constituye un problema continuado en la planificación del desarrollo nacional en vista de que todas las acciones que dependen de estos recursos, en esencia corren el riesgo de que su ejecución y gestión quede coartada por la falta de garantías de acceder a esos fondos en el momento necesario.

Cuadro 8. Acciones estratégicas prioritarias, según administración y por fuente de recursos. 2006-2018

Fuente de recursos	Arias Sánchez		Chinchilla Miranda		Solís Rivera	
	AEP	%	AEP	%	AEP	%
Gobierno Central	60	73,1%	49	64,5%	58	55,2%
Entidad Descentralizada	28	34,1%	30	39,5%	35	36,2%
Empresa Pública	8	9,8%	3	3,9%	8	7,6%
Entidad Pública no Estatal	7	8,5%	6	7,9%	10	9,5%
Fuentes Internacionales (ayuda oficial, cooperación, préstamos, etc.)	15	18,3%	11	14,5%	14	13,3%
Fondos Creados por Ley (FODESAF, FPN, Fondo de Emergencias, etc.)	10	12,2%	6	7,9%	17	16,2%
Recursos Privados (concesiones, alianzas público-privadas, etc.)	4	4,9%	4	5,3%	2	1,9%

FUENTE: Construcción propia con base en MIDEPLAN, 2006; 2010 y 2014.

La reflexión anterior adquiere una relevancia crítica para la actual administración dado que la gran mayoría de las acciones estratégicas que dependen parcial o totalmente de fondos internacionales incluyen temas cruciales para la concreción de su agenda, como son las obras para la construcción y conservación de carreteras, el programa Ciudad-Gobierno, las principales medidas del gobierno en materia ambiental y, quizás lo más relevante, tres programas clave de fomento a empresas en zonas rurales. En muchos casos, los programas que están siendo cubiertos de forma parcial o total con estos fondos, son similares a los que se plantearon en administraciones previas y que concluyeron con poco cumplimiento final. Actividades relacionadas con infraestructura de transportes son de las más notables (e.g.: construcción de nuevas carreteras y proyectos de reparación de vías e infraestructura), así como agendas en materia ambiental (principalmente en materia de cambio climático y conservación ambiental). Puesto de otro modo, está claro que en acciones clave como estas ya existe una práctica continuada de plantear objetivos de gestión sin mucho asidero sobre las capacidades del estado para cumplirlos, práctica que no pareciera estar cambiando con el pasar del tiempo, a pesar de que se vive en una realidad en la que la capacidad de acceso a fondos de esta naturaleza por parte de naciones de renta media, como Costa Rica, se está volviendo cada vez más limitada.

Cuadro 9. Valoración de indicadores y metas nacionales y sectoriales de los gobiernos estudiados. 2006-2018

Caracterización	Arias Sánchez	Chinchilla Miranda	Solís Rivera
-----------------	---------------	--------------------	--------------

	Metas	%	Metas	%	Metas	%
METAS NACIONALES						
Gestión institucional afecta directamente el cumplimiento de la meta nacional	4	44,4%	4	36,4%	1	33,3%
Indicadores actualizados anualmente	21	87,5%	6	54,5%	5	71,4%
Indicadores actualizados multianualmente	3	12,5%	5	45,5%	2	28,6%
Indicador cubre todas las dimensiones de medición de la meta	7	29,2%	11	100,0%	5	71,4%
METAS SECTORIALES						
Gestión institucional afecta directamente el cumplimiento de la meta sectorial	47	55,3%	22	52,4%	18	64,3%
Indicador cubre todas las dimensiones de medición de la meta	N/A	N/A	40	95,2%	24	46,2%

FUENTE: Construcción propia con base en MIDEPLAN, 2006; 2010 y 2014.

Otro aspecto que debe considerarse tiene que ver con las capacidades de seguimiento y rendición de cuentas de los planes estudiados. Como parte de este trabajo se revisaron las metas nacionales y sectoriales de los diferentes PND, así como los indicadores utilizados por las diferentes administraciones para darles seguimiento (ver cuadro 9). No se incluye un análisis de los indicadores de las metas sectoriales del PND de la administración Arias dado que es el único Plan que no señalaba indicadores claramente definidos para dar seguimiento a las metas sectoriales (aunque si debe señalarse que tanto metas nacionales como acciones estratégicas si contaban con indicadores). La evaluación de las metas se hizo tomando en consideración aspectos de oportunidad, que tiene que ver con la frecuencia con la que se actualizan sus indicadores; relevancia de gestión, es decir, si las metas son coherentes con las capacidades del estado para incidir en lo que apuntan; y calidad del indicador, es decir, si las metas sugieren indicadores que permiten caracterizar cualitativamente las dimensiones del problema puntual que busca ser atendido con la meta.

A nivel de metas nacionales, es posible notar diversos problemas con tanto metas como indicadores seleccionados por las diferentes administraciones. Primero que nada en general se trata de metas en las que las actividades de gestión institucional no son lo único que puede afectar los resultados. Por ejemplo, metas como detener el crecimiento de la desigualdad social o incrementar el crecimiento de la economía (que de paso tienden a compartirse entre las tres administraciones), son afectados por múltiples variables al respecto de las cuales el Estado y su quehacer es sólo un factor, y quizás no el más importante. El comportamiento del ingreso nacional y del producto interno bruto puede ser afectado por la gestión que hace cada gobierno, pero así también puede ser objeto de fuerzas sociales que están fuera de su control. Por ende, es difícil saber cuánto del cumplimiento o incumplimiento de estas metas responde a la acción estatal. Segundo, una proporción importante de estas metas pareciera contar con indicadores que se actualizan con poca regularidad. Así, indicadores como la percepción de criminalidad y los diferentes índices de medición de la gestión y la corrupción, aunque herramientas útiles para el análisis investigativo, son de poca utilidad para la gestión del PND, en vista de que se actualizan de forma muy infrecuente como para que se usen para una medición anual de logros y retrasos.

La evaluación de las metas a un nivel sectorial también nos presenta con numerosas dificultades en la medida que porcentajes de más del 40% de las metas estudiadas en cada

administración se caracterizan por ofrecer objetivos en los que inciden innumerable cantidad de factores aparte del Estado. Objetivos como atraer una cantidad determinada de IED al país, o aumentar llegadas internacionales de turistas en un porcentaje determinado sin duda son metas en las que la gestión puede incidir notablemente, pero así también puede existir una gran cantidad de factores que podrían determinar el logros o fracasos en este sentido. Similarmente, otros como la aprobación de normas a nivel legislativo también son metas que no tienen un gran asidero de seguimiento en vista de que mucho de su logro depende de actores estatales cuyo accionar no depende del PND.

Cuadro 10. Acciones estratégicas por tipo de actividad realizada. 2006-2018

Actividad realizada	Arias Sánchez		Chinchilla Miranda		Solís Rivera	
	AE	%	AE	%	AE	%
Diseño de sistemas de información	17	12,6%	6	4,8%	7	4,3%
Ayudas estatales con fines sociales (subsídios en educación, vivienda, desempleo, etc.)	16	11,9%	14	11,2%	23	14,0%
Establece, expande o mejora servicios públicos (capacitación, infraestructura, capital, etc.)	61	45,2%	61	48,8%	86	52,1%
Ayudas estatal con fines productivos (créditos, préstamos, asistencia técnica, etc.)	18	13,3%	16	12,8%	22	13,3%
Regulación o control de actividades (permisos, multas, seguridad, etc.)	17	12,6%	27	21,6%	16	9,7%
Procesos de coordinación interinstitucional	35	25,9%	17	13,6%	12	7,3%
Diseño de políticas sectoriales	20	14,8%	18	14,4%	19	11,5%
Cambios normativos	19	14,1%	1	0,8%	2	1,2%
Negociación internacional	10	7,4%	8	6,4%	9	5,5%
Actividades de concientización pública, publicidad y propaganda	10	7,4%	8	6,4%	8	4,8%
Promoción de participación ciudadana	7	5,2%	5	4,0%	10	6,1%

FUENTE: Construcción propia con base en MIDEPLAN, 2006; 2010 y 2014.

Las limitaciones breves aquí señaladas se suman a las que ya han encontrado numerosos estudios con respecto a los mecanismos de seguimiento y evaluación de los PND (ver Fallas y Quirós, 2007; Mora, 2007; Leiva, 2000; Ortigón y Pacheco, 2004; Rodríguez, 2002; García y García, 2010). Algunos señalan que esto es primordialmente el resultado de la falta de capacidades instaladas del MIDEPLAN para hacer un seguimiento efectivo de metas (Rodríguez, 2002; García y García, 2010), pero otros apuntan a una mala aplicación de las herramientas metodológicas que se usan para desarrollar y ejecutar el PND, y que podrían terminar haciéndolo un instrumento de planificación social y económica que es política y administrativamente inviable (Mora, 2007; Fallas y Quirós, 2007; Ortigón y Pacheco, 2004).

Incluso aunque el PND sea implementado 'a tiempo' (i.e.: para el segundo año de gobierno), los estudios mencionados tienden a concluir que el SINE cuenta con una limitada capacidad para diseñar indicadores efectivos de gestión o dar seguimiento a los que las entidades públicas le reportan, no existen corroboraciones de campo de parte del MIDEPLAN para validar los

resultados que presentan las entidades públicas que serían evaluadas, la confiabilidad y calidad de la información utilizada termina dependiendo en muchos casos de la capacidad institucional de la entidad pública que los proporcionó, y hay carencias en algunos segmentos de la institucionalidad para diseñar sistemas de información permanentes y que provean información verificable (Mora, 2007).

V. Conclusiones y oportunidades de mejora

Este análisis de los Planes Nacionales de Desarrollo ha permitido detectar puntos de convergencia y de divergencia en la agenda de desarrollo del gobierno actual con respecto a la de gobiernos previos. Primero que nada, existe una clara convergencia entre los tres gobiernos en torno a un concepto flexible de desarrollo humano sostenible, particularmente en torno a una aspiración común a la promoción de un crecimiento económico 'hacia fuera'. Así, existen similitudes en torno a ámbitos críticos de la política de crecimiento del país como política monetaria, fiscal, tributaria, de transporte e infraestructura, comercio exterior, atracción de inversiones y producción.

De igual forma, existe un planteamiento común entre los gobiernos con respecto a los fines y alcances de ese crecimiento económico. Así, se aplica un concepto balanceado de desarrollo, el cual expresa un interés de atender los problemas de los sectores más pobres de la población. Esto se refleja en la presencia sustancial de programas sociales de atención focalizada a grupos vulnerables y un esfuerzo considerable de aumentar la inversión en la promoción de factores locales como el capital humano, a través de la educación. Esto refleja un acuerdo común entre los gobiernos en torno a una estrategia de crecimiento económico con un enfoque orientado al combate de la pobreza.

Ahora bien, es claro que existen diferencias puntuales en torno a los contenidos y alcances de la agenda prioritaria del gobierno actual con respecto a los otros. La administración Solís cuenta con un enfoque orientado hacia la promoción intensiva de fuertes programas de desarrollo rural y territorial, medidas de protección de la seguridad alimentaria, acciones orientadas hacia la evaluación de programas de ayuda social focalizada y medidas orientadas al combate de la corrupción. Ciertamente se trata de acciones estratégicas que eran inexistentes o bien, que se encontraban menos desarrolladas en las administraciones previas, pero ello no implica una separación radical de la actual administración de la agenda de desarrollo más amplia que ha seguido el país durante la última década. Hay cambios, pero no un rompimiento fundamental del paradigma de desarrollo nacional.

Este estudio nos da algunas luces para reconocer debilidades en el planeamiento institucional de las tres administraciones. Para empezar, resulta preocupante el hecho de que se sigan planificando políticas públicas prioritarias con base en recursos internacionales que bien no pueden llegar a materializarse y sobre los cuales el Estado ocasionalmente carece de control. También es problemática la insistencia de las administraciones de definir en su planificación actividades sobre las cuales tienen poco control institucional. De igual forma, es bueno recalcar los problemas que podrían presentarse para el proceso de seguimiento de metas el hecho de que muchas de éstas se encuentran débilmente confeccionadas, o que en ocasiones, los indicadores usados para seguir su cumplimiento no se actualicen con la frecuencia debida o sean incapaces para medir efectivamente la realidad sobre la que se quiere incidir. Todos estos puntos son oportunidades necesarias de mejora.

Más allá que esto, es poco lo que el PND nos puede ofrecer para caracterizar el modelo de gestión de cada administración estudiada. Como ya se dijo, muchas de las potestades institucionales y procesos de coordinación intersectoriales que definen la gestión institucional están previamente definidos y normados por medio de disposiciones legales sobre las cuales el

PND tiene poca incidencia. Asimismo, existen múltiples aspectos del quehacer gubernamental e institucional que definen este modelo de gestión, pero que quedan fuera del alcance del PND, y no aparecen debidamente codificados en la forma de acciones estratégicas (siendo la coordinación de actividades entre poderes y entre Ejecutivo e instituciones autónomas uno de los más evidentes). En otras palabras, tenemos aquí un instrumento, que si bien es de gran utilidad para garantizar que los recursos financieros del Estado sean utilizados en las actividades para los que fueron presupuestados, tiene un carácter de seguimiento muy débil y no evalúa realmente todo el accionar del Estado.

Asimismo, preocupa ver cómo el PND carece de un carácter realmente estratégico. La evaluación de metas del Estado costarricense no se ciñe por políticas nacionales o institucionales sino que atiende a acciones que, primero, varían notablemente de gobierno a gobierno; segundo, no tienen un enfoque de largo plazo que realmente defina un mecanismo de planificación estratégica; y tercero, en la práctica no son comparables en importancia política y social entre sí. En efecto, la configuración actual de los PND, si bien permite un seguimiento de los objetivos de las instituciones durante el período de gobierno, no faculta un seguimiento o una evaluación del trabajo que se hace más allá de ese período. De hecho, que una de las dificultades más grandes de este trabajo fuera definir la similitud entre las metas de Estado entre las administraciones constituye una clara señal de que los procesos de planificación y seguimiento del Poder Ejecutivo laboran únicamente para el plazo de gobierno, a pesar de que, como ya se vio, existen convergencias en aspectos fundamentales de la visión de desarrollo.

Finalmente, aunque este estudio no pretende ser una evaluación profunda de los procesos de seguimiento del PND, es claro que una evaluación simple de la forma en que se han confeccionado las metas con las que se da seguimiento a la agenda de desarrollo del país revela claras debilidades. Estas debilidades resuenan con conclusiones de otros estudios en la materia, que señalan que el PND tiene un carácter meramente definido en términos de garantizar el uso de los recursos en las actividades estratégicas del Estado y verificar el cumplimiento de metas, sin contemplar el uso de evaluaciones de impacto y otros mecanismos que permitan conocer la calidad de la gestión (Mora, 2007; Fallas y Quirós, 2007).

VI. Fuentes de información

Carvalho, S. y H. White (1997). Combining the quantitative and qualitative approach to poverty measurement and analysis. The practice and the potential. *World Bank Technical Paper*. 366.

De Janvry, A. y E. Sadoulet (2000). Rural poverty in Latin America: determinants and exit paths. *Food Policy*. 25: 389-409.

Fallas, R. y F. Quirós (2007). *Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario*. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, GTZ.

García, R. y M. García (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano del Desarrollo.

Grossman, G. y E. Helpman (1989). Product, development and international trade. *Journal of Political Economy*. 97 (6): 1261-1283.

Lavoie, M. (2006). A post-Keynesian amendment to the New Consensus on Monetary Policy. *Metroeconomica*. 57 (2): 165-192.

Leiva, J. (2000). *Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina*. Santiago: CEPAL e IPEA.

Mankiw, N.G.; D. Romer y D.N. Weil (1992). A contribution to the empirics of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*. 107: 407-432.

Martner, R. (2008). *Planificar y presupuestar en América Latina*. Santiago: CEPAL y GTZ.

MIDEPLAN (2006). *Plan Nacional de Desarrollo 'Jorge Manuel Dengo Obregón' 2006-2010*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

MIDEPLAN (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 'María Teresa Obregón Zamora'*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

MIDEPLAN (2013a). *Costa Rica: Objetivos de Desarrollo Nacional 2030*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

MIDEPLAN (2013b). *Guía para partidos políticos: vinculación del Programa de Gobierno con el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 y el presupuesto nacional*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

MIDEPLAN (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 'Alberto Cañas Escalante'*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

MIDEPLAN y MINHAC (2015). *Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y la evaluación estratégica en el sector público en Costa Rica*. San José: Ministerio de Planificación y Política Económica y Ministerio de Hacienda.

Molyneux, M. (2007). *Continuity and change in social protection in Latin America: mothers at the service of the state?* Ginebra: UNRISD.

Mora, M. (2007). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: el caso de Costa Rica*. Washington D.C.: Banco Mundial y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

MP (2006). *Discurso de toma de posesión de Óscar Arias Sánchez*. 8 de mayo de 2006. San José: Ministerio de la Presidencia.

MP (2010). *Discurso de toma de posesión de Laura Chinchilla Miranda*. 8 de mayo de 2010. San José: Ministerio de la Presidencia.

MP (2014). *Discurso de toma de posesión de Luis Guillermo Solís Rivera*. 8 de mayo de 2014. San José: Ministerio de la Presidencia.

Ortegón, E. y J.F. Pacheco (2004). *Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado*. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y CEPAL.

Rodríguez, L. (2002). 'El sistema nacional de inversiones públicas de Costa Rica', en ILPES. *Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas*. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y CEPAL.

Zaltsman, A. (2006). *Experiencia con la institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación en cinco países latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay*. Washington D.C.: Banco Mundial.