

EVALUACIÓN DEL DISEÑO METODOLÓGICO Y PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PND 2011-2014

Presentado al
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
(MIDEPLAN)
y al
Programa Fomento de las Capacidades en Evaluación en Centroamérica –
(FOCEVAL)

por el
Instituto IDEA International
(www.idea-international.org)

1 de Agosto 2013

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo general de este estudio evaluativo patrocinado por MIDEPLAN y FOCEVAL es mejorar el diseño metodológico y el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018 a partir de la experiencia del PND 2011-2014 y proponer una nueva metodología para orientar la planeación hacia resultados más estratégicos y evaluables, que permita una vinculación con marcos presupuestarios de corto-mediano plazo y que facilite una participación más amplia de diversos actores representativos sociales e institucionales.

Esta evaluación tuvo lugar del 08 de abril al 28 de julio 2013 e incluyó tres misiones cortas del equipo de evaluación a Costa Rica completadas por trabajo a distancia. Contó con la alta colaboración de MIDEPLAN y la participación significativa de actores involucrados en el sector público, privado y sociedad civil. Para responder a las siete preguntas evaluativas planteadas en los Términos de referencia relacionados a cuatro criterios de evaluación (pertinencia, eficacia, calidad de implementación y sostenibilidad), la metodología de la evaluación se basó en un enfoque estructurado y participativo que incluyó una revisión de la documentación existente, la aplicación de entrevistas de profundidad con actores clave, una encuesta online a funcionarios de los ministerios y agencias del Gobierno Central, la organización de grupos focales temáticos (planificación regional-municipal, participación del sector privado y de la sociedad civil, medio ambiente), un taller de discusión con funcionarios públicos sobre la elaboración de propuestas de mejoramiento, la presentación y validación de los resultados preliminares con las autoridades de MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República.

Evaluación del proceso de elaboración del PND 2011-2014

¿En qué medida cumple el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 con su objetivo de orientar y priorizar el quehacer institucional hacia metas nacionales de desarrollo? ¿Por qué?

El PND 2011-2014 **cumple en cierta medida** con este objetivo porque cuenta con objetivos de desarrollo nacional medido con las Metas Nacionales claramente identificadas y cuantificadas. Sin embargo, tiene limitaciones para orientar el quehacer institucional de una manera ordenada debido a que: i) no cuenta con una lógica vertical de objetivos (nivel estratégico, programático y operativo) y, consecuentemente no se puede establecer directamente el aporte de las metas de Ejes de Acción (nivel programático) y las metas de los Lineamientos de Políticas Sectoriales (nivel operativo) a las Metas Nacionales; ii) es una planificación que corresponde al mediano plazo de la vigencia del Gobierno y no se identifica el aporte del cuatrienio 2011-2014 hacia objetivos y metas de largo plazo; iii) carece de una integración de la oferta institucional de bienes y servicios del estado en el nivel programático entre sectores que tienen un mismo grupo meta; y iv) los Ejes de Acción se desarrollaron sin tener en cuenta como se articula y coordina la oferta regional, ni se analizó la demanda de las regionales de cada sector/institución para promover el desarrollo regional según las condiciones socio-económicas particulares a cada región. La relación sectorial/institucional con lo regional no está presente y eso hace difícil direccionar recursos internos y externos hacia prioridades regionales.

¿Cuál es el grado de evaluabilidad del PND 2011-2014 según su estructura de formulación (considerando sus objetivos, indicadores y metas en todos los niveles)?

El **grado de evaluabilidad** del PND 2011-2014 es **parcial**. Aunque tiene una estructura jerarquizada de las intervenciones a proponer, incluye indicadores y metas y es consistente en tratar de establecer líneas de base, se determinó que cumple parcialmente con los criterios de evaluación para poder hacer seguimiento al desempeño de la gestión: i) no presenta consistentemente indicadores y metas en los tres niveles de planificación considerados; unos indicadores y metas no han sido posicionados al buen nivel y la vinculación entre las metas de varios niveles no aparece clara en todos los casos; ii) aunque se aplicó el criterio CREMA a los indicadores según el diseño metodológico, no coordinaron adecuadamente la mediación o arbitraje entre el criterio técnico y el criterio político y no tuvieron en cuenta la variable de “iteración” del proceso que abarca la revisión adecuada de los criterios CREMA; iii) frente a la definición de reglas para documentar y aprobar modificaciones de contenidos, indicadores y metas, cumple con el requerimiento de tener las reglas explícitas pero en la práctica se ha desvirtuado el propósito, dado que cuando las metas no se pueden alcanzar se modifican las metas originales a la baja para mostrar un mejor cumplimiento; iv) el uso del M&E para retroalimentación y rendición de cuentas se cumple parcialmente debido a que existe la práctica de elaborar los reportes con periodicidades establecidas, pero no se cuenta con escenarios apropiados para su discusión y difusión y los informes no presentan recomendaciones directas a los jefes a partir de los hallazgos del seguimiento.

En el caso de la evaluación estratégica, la agenda de evaluaciones aun es incipiente pero han avanzado en el fortalecimiento de capacidades y cuentan con los criterios técnicos suficientes para promover una agenda a futuro. Sin embargo se requiere un esfuerzo mayor de capacitación permanente del personal en M&E, no solo del personal de MIDEPLAN, sino de todo el personal que integra el SNP en los sectores y las regiones. En el caso de la rendición de cuentas, no es una práctica recurrente dentro de los jefes aunque constitucionalmente es un requisito fundamental de su gestión.

El aprendizaje organizacional en cuanto a medir el desempeño de la gestión con indicadores y metas monitoreables y la necesidad de contar con evaluaciones de programas y proyectos estratégicos durante la implementación del PND es un baluarte del modelo de GpR que ha logrado posicionar Costa Rica dentro de sus entidades públicas. Este avance debe ser sostenible en el tiempo y debe superar los cambios de gobierno. La capacidad que tiene el MIDEPLAN para hacer uso de los resultados de la evaluación del proceso y diseño metodológico del PND 2011-2014 e incidir en los cambios y fortalecimientos que se requieren para el PND 2015-2018 será crucial para demostrar la capacidad de institucionalización de la GpR.

¿Qué elementos legales, presupuestarios y operativos se necesitan para garantizar que la ejecución del PND tenga carácter vinculante y obligatorio para las instituciones públicas?

Las **normas existentes son en general adecuadas** para garantizar que haya sujeción del PND del presupuesto público de todas las entidades del Estado según lo dispuesto en el título II de la Ley No. 8131 (excepto los bancos públicos). Sin embargo, la **vinculación entre plan-presupuesto no es acertada** debido a que el MH y MIDEPLAN tienen gobernabilidad sobre la aprobación del 33% del presupuesto. La Autoridad Presupuestaria y la Controlaría General de la República contribuyen a una verificación del restante 66% del presupuesto, pero no ha sido suficiente para garantizar que este monto sea gastado de manera coherente con las prioridades del PND. Lo que se requiere hacer es: i) capacitar sobre el cumplimiento de las normas en términos de los roles para la elaboración del PND; ii) definir objetivos y metas para aumentar la eficacia de los mecanismos de coordinación existentes, incluyendo una guía metodológica única de conceptos y definiciones a ser manejados por MH y MIDEPLAN; iii) ajustar el cronograma de elaboración del PND con el cronograma presupuestario y iv) hacer seguimiento sobre su debido cumplimiento.

¿Cuáles son los procesos que representan debilidades, obstáculos o amenazas en la elaboración del PND 2011-2014?, ¿Por qué?

Se encontraron **debilidades** en: 1) elaboración de Propuestas Sectoriales por parte de los Ministros Rectores; 2) ejecución de talleres regionales de consulta en las regiones; y 3) revisión e integración de las Propuestas Sectoriales por parte de MIDEPLAN. En el caso de la primera, los Ministros Rectores no contaron con un acompañamiento permanente en la aplicación de la metodología y no se contaron con los espacios de discusión y validación suficientes para hacer una mediación que balanceara la priorización técnica frente a la priorización política. En el caso de la segunda, no existen planes de desarrollo regional anteriores a la elaboración del PND 2011-2014 que orienten los procesos de consulta en las regiones, lo cual hace que el proceso de consulta liderado por las regionales de MIDEPLAN vaya a destiempo con la elaboración de las Propuestas Sectoriales. Además, en el período en el cual se elaboró el PND 2011-2014, MIDEPLAN no contemplaba dentro de sus funciones el tema estrictamente de la Planificación Regional; asimismo, el proceso de consulta que se realizó no contó con la participación de todos los sectores en las Regiones y no todo lo señalado por las Regiones fue contemplado. Y, en el caso de la tercera, el hecho de que no se restringiera el alcance del PND a lo estratégico y programático, implicó un esfuerzo enorme por parte de MIDEPLAN para integrar los Lineamientos de Política del Anexo 1 (operativo).

Se identificaron las **amenazas** siguientes: 1) la desarticulación entre las metodologías de MIDEPLAN y MH-CGR para facilitar el vínculo entre los objetivos-metas-indicadores con los recursos disponibles; 2) la multiplicidad de requerimientos de seguimientos por parte de MIDEPLAN, MH y CGR que confunden a las entidades porque mezclan alcances entre las tres entidades y no hay una visión conjunta de las cadenas de valor de las intervenciones de política; 3) el desconocimiento de las restricciones

presupuestales por sector para poder planificar. Para enfrentar estas amenazas, en el caso de la primera se requiere dinamizar y adelantar la agenda del plan de trabajo por parte de la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo e incluir a la CGR en puntos de control con jerarcas para garantizar aprobaciones entre MIDEPLAN, MH y CGR sobre las propuestas de la Comisión; en el caso de la segunda amenaza se requiere garantizar los acuerdos sobre los lineamientos metodológicos entre las partes involucradas (MIDEPLAN, MH y CGR) sobre definiciones básicas como proyecto, programa y niveles de medición del desempeño según la cadena de valor; y finalmente para la tercera, se requiere complementar la metodología piloto de MH sobre Marco Fiscal y Presupuestario de Marco de Gasto de Mediano Plazo con un instrumento que complemente la planificación de los Planes Sectoriales con un Marco de Gasto de Mediano Plazo liderado por el MIDEPLAN.

¿Cómo intervienen los elementos de negociación y diálogo político entre jerarcas sectoriales, funcionarios técnicos y otros actores durante la construcción de las propuestas sectoriales?

En el caso específico de los elementos de negociación y diálogo político entre jerarcas sectoriales, funcionarios técnicos y otros actores, aplica para: i) la construcción de la metodología, estructura y alcance del PND; ii) la elaboración de las propuestas sectoriales con desagregación Regional; iii) la selección y validación de indicadores y metas entre jerarcas y técnicos; y iv) el involucramiento de la sociedad civil y sector privado y el legislativo para validar, e incluso, para participar en el M&E del PND. En este sentido se recomienda: 1) organizar un acompañamiento permanente del MIDEPLAN a los Ministros Rectores y a sus equipos técnicos de trabajo para definir objetivos, indicadores y metas, integrar propuestas regionales y a su vez socializar y validarlas con actores relevantes de su sector; 2) relacionar los planteamientos de necesidades proviniendo de los espacios locales y regionales a las grandes agendas sectoriales que se plasman en el PND; 3) hacer una alianza estratégica con la Presidencia de la República para hacer controles de gestión permanentes a partir de los hallazgos de monitoreo al PND, unilaterales entre el o la Presidente con cada Ministro Rector; 4) MIDEPLAN debe hacer un seguimiento de la ejecución de las recomendaciones y alertas tempranas de los controles de gestión; y 5) los jerarcas (Presidencia y Ministros Rectores) deben realizar audiencias públicas anuales de manera individual con base en la metodología definida por el SINE.

¿Cuáles son las fortalezas más importantes detectadas en el proceso de elaboración del PND 2011-2014? ¿Cómo favorecen estas fortalezas a la ejecución del PND?

Criterio de evaluación	Fortalezas	Contribuciones a la ejecución del PND
Pertinencia	Diagnósticos sólidos para el abordaje de los Ejes de Acción	Buena apreciación del punto de partida para definir la necesidad y dimensión de las intervenciones
	Visión de mediano y corto plazo adecuada	Planificación de metas a cuatro años

Criterio de evaluación	Fortalezas	Contribuciones a la ejecución del PND
	<p>Definición escenarios optimistas y pesimistas para el tema de pobreza; definición de un escenario fiscal sin reforma y otro con la reforma</p> <hr/> <p>Consideraciones sobre el tema territorial incluidas en un capítulo</p> <hr/> <p>Identificación de objetivo para cada nivel de intervención (estratégico-programático-operativo)</p> <hr/> <p>Cada Eje de Acción cuenta con una visión, objetivos estratégicos y definición de programas y proyectos</p>	<p>Incorporación del riesgo y de los supuestos para determinar condicionantes de los logros de objetivos de política y establecer un rango de posibles resultados</p> <hr/> <p>Se tomó la decisión de incorporar la visión regional como un elemento clave de la construcción del Plan. Ejercicio que procuró la desagregación de las metas por región.</p> <hr/> <p>Se cuenta con objetivos claros para agregar valor y contexto a las mediciones de desempeño</p>
Eficacia	<p>Lineamientos de Políticas Sectoriales: i) cada vez que se incluye un indicador, se identifica una línea de base y son pocos los casos donde no está disponible; y ii) todos los indicadores de las acciones estratégicas tienen una meta numérica</p> <hr/> <p>Rutina operativa y técnica enfocada hacia la medición del desempeño con indicadores y metas por sector y no por institución</p>	<p>Las acciones estratégicas pueden ser sujetos de mediciones de desempeño; la práctica de elaborar POI facilitó la identificación de la oferta del estado en provisión de bienes y servicios</p> <hr/> <p>Posicionamiento de la estructura sectorial más allá del esquema institucional tradicional</p>
Calidad de la implementación	<p>Claridad en el rol de los Ministros Rectores por parte de todos los actores (sector público)</p> <hr/> <p>Claridad en el rol de las unidades u oficinas de planificación</p> <hr/> <p>Reconocimiento del rol de liderazgo de MIDEPLAN frente al PND por parte de todos los actores</p>	<p>Propuestas sectoriales que agruparon las propuestas institucionales</p> <hr/> <p>Mejor organización y entendimiento de su rol</p> <hr/> <p>Capacidad de convocatoria para coordinar la implementación de la metodología y exigir resultados de ejecución del PND</p>
Sostenibilidad	<p>Rutinas institucionales desarrolladas para procurar un seguimiento al cumplimiento del PND a través de la medición de logros frente a metas</p>	<p>Aprendizaje institucional para realizar PND a futuro con mayor criterio de evaluabilidad según el modelo de GpR</p> <hr/> <p>Criterio técnico para identificar necesidades en evaluación de programas y proyectos estratégicos</p>

Propuesta metodológica para el diseño y elaboración del PND 2014-2015

Un PND orientado a resultados se basa en cuatro pilares indispensables, tiene que ser: estratégico, integrador, operativizable y participativo. Además debe integrar dos dimensiones de la gestión: la técnica y la política. En función a los cuatro pilares estratégicos que definen un plan orientado a resultados, y el Estudio Evaluativo de la sección anterior, se han elaborado **31 propuestas** concretas y viables en el contexto actual para fortalecer el proceso de elaboración y diseño del PND 2015-2018.

Diseño que debe tener el PND 2015-2018

1. Fortalecer el diagnóstico con la valoración del nivel de desarrollo regional e incorporar el balance de cumplimiento de metas del PND 2011-2014 que realiza el Área de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN como línea de base. El diagnóstico debe explicar las causas de la problemática que se pretende resolver con los Ejes de Acción del PND 2015-2018.
2. Incorporar en el PND 2015-2018, en un capítulo al inicio, la síntesis de una visión 2025 o 2030, y sus implicaciones para las políticas y programas durante el periodo 2015-2018. La visión de largo plazo será preparada por MIDEPLAN, quien llevará a cabo un proceso consultivo con los principales actores del desarrollo. Los planes sectoriales y regionales deben tomar como referencia esta visión de largo plazo.
3. Elaborar tres escenarios, uno optimista otro intermedio y otro pesimista a partir del contexto externo y su incidencia en el plano interno.
4. Definir por el Ministerio de Hacienda un Marco Fiscal y Presupuestario con techos anuales de gasto por sectores para el periodo 2015-2018, el que será incorporado al PND 2015-2018 de manera resumida en un capítulo “Marco macroeconómico, fiscal y presupuestario a mediano plazo”.
5. La fijación de los objetivos de alto nivel nacional debe limitarse a lo estratégico. Mantener el esquema en torno a un máximo 10 indicadores y metas solo del nivel de impacto para las Políticas Nacionales. Las metas 2015-2018 deben estar anualizadas
6. Considerar 4 Ejes de Acción así: 1) Social; 2) Productivo; 3) Infraestructura y Servicios; y 4) Transversal. Los objetivos de cada Eje deben estar articulados con los objetivos de las Políticas Nacionales. Debe contener las metas numéricas para todas las metas 2015-2018 y contar con las metas anualizadas para facilitar su monitoreo. Los indicadores y metas corresponden al nivel de efectos.
7. Los programas estratégicos no deben ser un capítulo separado de los Ejes de Acción, debe ser parte integral de los Ejes y debe agrupar los principales proyectos que permitirán ejecutar y financiar el PND 2015-2018. Los objetivos de los programas deben estar articulados con los objetivos de los Ejes de Acción. Los indicadores y metas corresponden al nivel de productos.
8. Calcular el costo indicativo del plan tomando en consideración los Marcos de Gasto de Mediano Plazo Sectorial, tanto de inversión de capital como recursos corrientes asumidos por el sector público, incluyendo las descentralizadas y las autónomas, y el sector privado.

Proceso de elaboración del PND 2015-2018

9. No se requiere cambiar el marco de las leyes actuales. Se requiere hacer seguimiento de la efectividad en la aplicación los mecanismos institucionales ya creados.
10. Se recomienda hacer la socialización de los resultados de la evaluación con al menos 5 grupos. Los grupos en orden de desarrollo son: 1. Actores del Sistema Nacional de Planificación; 2. Actores del

Subsistema de Presupuestación; 3. Actores ya vinculados al proceso previo de evaluación del Sector Público y Sociedad Civil (incluye Sector Privado) por temas; 4. Actores del Sistema Nacional de Planificación (Jerarcas); y, 5. Actores Mixtos Público-Privados en Comisiones Temáticas.

11. Preparar los insumos del PND en forma oportuna para la discusión política, a saber: Planes Estratégicos Regionales, Planes Estratégicos Sectoriales, y Marco Fiscal y Presupuestario de Mediano Plazo y Marco de Gasto de Mediano Plazo.
12. Acordar en el marco de la Comisión Mixta Minhacienda-MIDEPLAN una guía única para definir conceptos tales como: objetivos, programas, proyectos, actividades, productos, indicadores, metas, línea base a incorporarse en el plan y en el presupuesto a partir del presupuesto 2015. Dicha guía puede ser finalizada en un plazo no mayor a 3 meses.
13. Identificar cuáles Planes Cantonales ya finalizados han sido incluidos en los Planes Municipales por los gobiernos locales; culminar los Planes Cantonales faltantes antes de finalizar 2013.
14. Elaborar 6 Planes Estratégicos Regionales para las 6 regiones que incorporen en su estructura los 4 Ejes de Acción sugeridos para la estructura del PND 2015-2018.
15. Los sectores deben elaborar Marcos de Gasto de Mediano Plazo Sectoriales a partir de los techos sectoriales que les informa el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN debe coordinar y apoyar a los sectores en su elaboración y emitir la metodología pertinente para ello.
16. Difundir el documento de Visión 2025 o 2030 con los partidos políticos y los equipos técnicos de los candidatos, utilizando un aliado con mucha credibilidad como por ejemplo la academia.
17. Se recomienda hacer talleres de socialización de los resultados de la evaluación, presentación de la nueva metodología de las Comisiones Temáticas con actores Mixtos Público-Privados y reuniones de las Comisiones para la inclusión de las demandas de la sociedad en el PND 2015-2018.
18. Se sugiere buscar mecanismos de responsabilización conjunta como por ejemplo “acuerdos de compromisos” entre el gobierno y representantes del sector privado como apoyo a la ejecución del PND 2015-2018. Realizar informes de resultados conjuntos de los logros de los “acuerdos de compromisos” anualmente.
19. Se recomienda hacer talleres de socialización de los resultados de la evaluación, presentación de la nueva metodología ante los jerarcas del nuevo Gobierno 2015-2018.
20. Estructurar un nuevo cronograma que permita presentar el plan y el presupuesto al Congreso el 1 de septiembre del 2014, para que el año 2015 el presupuesto y el plan este totalmente armonizados.
21. Aplicar la estrategia de socialización con mensajes claves a los jerarcas del SNP del nuevo gobierno y hacer un acompañamiento permanente al proceso de planificación estratégica que realiza la Presidencia de la República al inicio de gobierno
22. Mejorar la coordinación vertical de los Ministros Rectores con las descentralizadas para la fijación de objetivos y metas del sector para asegurar una estrategia sectorial única y con desagregación regional con base en el ejercicio de los Planes Estratégicos Sectoriales.
23. Mejorar la coordinación horizontal de los Ministros Rectores con el apoyo de MIDEPLAN, a través de un acompañamiento permanente a la elaboración de las propuestas sectoriales e identificando las acciones complementarias entre sectores y designando a una sola institución como coordinador y responsable directo del cumplimiento de los objetivos y metas compartidas.
24. Mejorar la coordinación horizontal y vertical de los Ministros Rectores a través de la aplicación de esquemas de rendición de cuentas para favorecer la apropiación de las metas por parte de los jerarcas en ejercicios periódicos de audiencias públicas.
25. Presentar al Congreso el PND para su consideración en la aprobación del presupuesto anual y un informe de avance anual del PND para la rendición de cuentas.

Propuestas de mejoras estructurales e institucionales que deben acompañar el fortalecimiento de la
GpR

26. Darle una estructura técnica permanente a la Comisión de Coordinación Técnica Inter-institucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo y asegurar la participación de la Contraloría como observador de la misma.
27. Diseñar y ejecutar un programa permanente de capacitación del personal técnico del MIDEPLAN y las otras instituciones del sistema nacional de planificación.
28. Definir un esquema de modificaciones a metas anuales y de cuatrienio del PND más riguroso y que no genere incentivos inadecuados en la práctica que desvirtúe los principios del SINE.
29. MIDEPLAN debe: 1. poner a disposición de la ciudadanía información sobre el seguimiento del PND accesible y de fácil lectura y comprensión; 2. generar las condiciones institucionales para que los reportes sean utilizados en escenarios de toma de decisiones adecuado con documentos ejecutivos que identifiquen hallazgos y recomendaciones; y 3. Apoyar la realización de audiencias públicas anuales por parte del Presidente, el Ministro de MIDEPLAN y los ministros rectores de los sectores.
30. Para la estrategia de evaluaciones, se requiere que MIDEPLAN coordine que: 1. Se cuenten con los recursos para las evaluaciones desde la programación de los programas y proyectos; 2. la orientación de la mayoría (más del 80 %) sean evaluaciones de efectos e impactos con apoyo externo a las entidades públicas; y, 3. Se debe diseñar un programa de capacitación permanente para funcionarios que conducen y/o que hacen uso de los resultados de las evaluaciones.
31. Implementar un sistema de información integrado, modular y online, al menos los siguientes subsistemas: a) Subsistema de Inversión Pública (con información de evaluaciones ex ante, de avance físico y financiero de los proyectos de inversión en ejecución vinculado al Banco de Proyectos), b) Subsistema de seguimiento de metas e indicadores del PND y c) Subsistema de ejecución presupuestaria. El sistema debe contar con la funcionalidad de tableros de mando o tableros de control.

Se propone un cronograma en el cual se desarrollan 16 de las 31 propuestas dado que son las que están directamente vinculadas con el proceso de elaboración del PND 2015-2018; y se propone un Plan de Acción con metas concretas para ejecutar y hacer seguimiento durante el periodo 2013-2014. Al fin el informe presenta una estrategia de socialización de los resultados de esta evaluación para comunicar a los grupos involucrados.

AGRADECIMIENTOS

El esfuerzo de recopilación de información en las fuentes primarias para realizar este Informe Final (Estudio Evaluativo y Propuestas) ha implicado una dedicación por parte de los equipos de las instituciones involucradas en el proceso de elaboración y diseño metodológico del PND 2011-2014. Esto ha sido un trabajo en equipo, y por esta razón queremos aprovechar para reconocer la disponibilidad y sinceridad de todas y todos los funcionarios participantes, así como los invitados en representación de la sociedad civil durante las actividades diseñadas para realizar esta evaluación.

Por parte de MIDEPLAN queremos agradecer al Ministro Roberto Gallardo y a la Viceministra Silvia Hernández por habernos brindado su apoyo permanente durante las distintas fases. A sus colaboradoras del Área de Evaluación y Seguimiento, Florita Azofeifa y Silvia Jiménez, por la dirección de esta tarea; a las y los directores Mario Robles, Francisco Tula, María del Milagro Muñoz, Jorge Ortega, Luis Fallas, Saskia Rodríguez; a la Coordinación Técnica de la Evaluación (AES y GIZ) Eddy García, Mayela Zúñiga, Rosaura Herrera y Ericka Valerio; Ana Victoria Naranjo en representación de la Comisión Hacienda-MIDEPLAN; a la Unidad de Análisis Sectorial bajo la coordinación de Karol Barboza y enlace técnico de evaluación Roberto Morales por haber estado siempre comprometidos con el proceso y el apoyo que les solicitamos, al igual que Carlos Marschall, Olegario Saénz, Milton Alfaro, Cristina Bonilla, Elena Castro, Luis Ramírez, Lucrecia Rodríguez y Álvaro Rojas; a Rocío Chacón, Laura Fernández y Cecilia Alfaro por haber dedicado el tiempo en responder nuestras entrevistas. Por parte de FOCEVAL queremos agradecer el apoyo de su directora Sabrina Storm y su equipo, Federico Corrales, Jana Rauch y María Lina Cruz por habernos facilitado su interlocución y el apoyo para realizar los grupos focales.

También queremos agradecer el respaldo y disposición a apoyar el desarrollo de esta fase a las siguientes personas: Marjorie Morera y Fabián Quirós del Ministerio de Hacienda; por parte de Presidencia a Pablo Morales y Gabriel Abellán; de la Contraloría General de la República, a Amelia Jiménez, Damaris Vega y Julissa Sáenz. Por parte de los Enlaces Sectoriales, queremos agradecer también el apoyo de Roger Ballestero y Ricardo Vindas. Asimismo, agradecer a las 128 personas funcionarias del sector público que respondieron diligentemente la encuesta online, lo cual ha sido insumo fundamental para este análisis.

Y por parte de la representación del sector público, sociedad civil y sector privado para realizar los grupos focales, queremos agradecer el compromiso y la sinceridad en las respuestas de Alberto Mora, Hellen Badilla, Olman Villarreal Guzmán, Corinna Schopphoff, Grethel Vega, Silvia Lara, Rodolfo Vargas, Ligia Quesada, Manuel Blásquez, Juan Antonio Vargas, Jorge Wild, Jorge Arturo Arrieta Solís, Alejandro Ubau Hernández, Margoth Montero Jiménez, Adriana Meza, Paola González, Marcela Ugalde, Andreas Nieters, Oscar Loza, Gerson Córdoba Miranda, Roberto Villalobos, Irania Rojas, Cynthia Córdoba, Mauricio Castro, Sally Reyes, Jenny Martínez Vargas y Juan Carlos Mora.

TABLA DE CONTENIDOS

1. CONTEXTO, OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL INFORME.....	1
2. METODOLOGÍA	6
3. ESTUDIO EVALUATIVO.....	13
3.1 Análisis sobre la Pertinencia del PND 2011-2014	14
3.2 Análisis sobre la Eficacia del PND 2011-2014	21
3.3 Análisis sobre la calidad de la implementación del PND 2011-2014	32
3.4 Análisis sobre la Sostenibilidad del PND 2011-2014.....	43
3.5 Fortalezas del proceso de elaboración del PND 2011-2014	48
4. PROPUESTA DE METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO Y ELABORACIÓN DEL PND 2015-2018	52
4.1 Bases metodológicas del ciclo de política pública de la GpR para el diseño y elaboración del PND 2015-2018	52
4.2 Propuesta para el diseño y elaboración del PND 2015-2018	61
5. PLAN DE ACCIÓN PARA LA EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS PROPUESTAS PARA LAS 5 FASES DE ELABORACIÓN DEL PND 2015-2018.....	88
6. ESTRATEGIA DE SOCIALIZACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN.....	100
6.1 Actores del Sistema Nacional de Planificación (cuadros técnicos).....	100
6.2 Actores del Subsistema de Presupuestación	102
6.3 Actores ya vinculados al proceso previo de evaluación del Sector Público y Sociedad Civil (incluye Sector Privado)	103
6.4 Actores del Sistema Nacional de Planificación (Jerarcas).....	105
6.5 Actores Mixtos Público-Privados en Comisiones Temáticas.....	106
7. LECCIONES APRENDIDAS	110
ANEXO 1: REVISIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN APORTADA POR MIDEPLAN, MINISTERIO DE HACIENDA Y CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	114
ANEXO 2: ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA ONLINE A ACTORES DEL SECTOR PUBLICO	117
ANEXO 3: BASE DE DATOS DE LA ENCUESTA ONLINE	150
ANEXO 4: DESAFÍOS IDENTIFICADOS DEL GRUPO FOCAL SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL.....	151
ANEXO 5: DESAFÍOS IDENTIFICADOS POR EL GRUPO FOCAL SOBRE LA PERSPECTIVA REGIONAL EN EL PND 2011-2014	154
ANEXO 6: DESAFÍOS IDENTIFICADOS POR EL GRUPO FOCAL SOBRE LA INCORPORACIÓN DEL TEMA MEDIO AMBIENTE EN EL PND 2011-2014	158
ANEXO 7: RESULTADO DEL EJERCICIO REALIZADO DURANTE EL TALLER POR LOS GRUPOS INTERINSTITUCIONALES	160
ANEXO 8: LISTA DE LAS PERSONAS DE LA MUESTRA.....	164

LISTADO DE CUADROS Y GRÁFICOS

CUADROS

Cuadro No. 1: Número de funcionarios por tipo de entidad.....	8
Cuadro No. 2: Instituciones o entes participantes de los grupos focales.....	8
Cuadro No. 3: Temas por grupos de mesas interinstitucionales.....	9
Cuadro No. 4: Criterio para calificar los desafíos entre fuentes consultadas.....	11
Cuadro No. 5: Preguntas agrupadas por criterio de evaluación y sección del documento.....	13
Cuadro No. 6: Desafíos identificados y priorizados a nivel del alcance del PND como marco orientador del desarrollo del país a mediano y largo plazo.....	15
Cuadro No. 7: Desafíos identificados y priorizados en términos del alcance del PND como marco orientador de la gestión de las entidades sectoriales y regionales.....	16
Cuadro No. 8: Desafíos identificados y priorizados en términos del alcance del PND como marco orientador de otros planes, de temas transversales y del presupuesto.....	19
Cuadro No. 9: Desafíos identificados y priorizados en términos de estructura y articulación de objetivos del PND 2011-2014.....	23
Cuadro No. 10: Comparación de la estructura de la metodología y estructura del PND 2011-2014.....	23
Cuadro No. 11: Descripción de los Ejes de Acción según el documento del PND 2011-2014.....	24
Cuadro No. 12: Relación entre los objetivos nacionales y los objetivos estratégicos del Eje.....	24
Cuadro No. 13: Relación entre los objetivos estratégicos y metas del Eje y los Objetivos de los Lineamientos de Política Sectorial.....	25
Cuadro No. 14: Desafíos identificados y priorizados en términos de Consistencia técnica de los indicadores y metas del PND 2011-2014 seleccionados y validados para M&E el desempeño de la gestión.....	28
Cuadro No. 15: Desafíos identificados y priorizados en términos de reglas para modificaciones de contenidos, indicadores y metas del PND 2011-2014.....	30
Cuadro No. 16: Desafíos identificados y priorizados en términos de generación y uso de reportes de M&E para la retroalimentación y la rendición de cuentas.....	31
Cuadro No. 17: Informes definidos en la Ley 8131.....	31
Cuadro No. 18: Desafíos identificados y priorizados en términos del alcance del marco legal para dar lineamientos de la implementación a los actores que intervienen en los procesos asociados al PND.....	34
Cuadro No. 19: Roles asignados por las normas a las entidades públicas en función del proceso de elaboración del PND.....	36
Cuadro No. 20: Roles asignados por las normas a los mecanismos de coordinación institucional en función del proceso de elaboración del PND.....	37
Cuadro No. 21: Responsables de la aprobación final del PND y del Presupuesto.....	38
Cuadro No. 22: Desafíos identificados y priorizados en términos del proceso de elaboración de propuestas sectoriales con desagregación regional.....	39

Cuadro No. 23: Valoración global de la muestra consultada sobre el proceso de elaboración	39
Cuadro No. 24: Desafíos identificados y priorizados en términos del proceso de articulación de las Propuestas Sectoriales con el proceso de asignación presupuestal.....	40
Cuadro No. 25: Desafíos identificados y priorizados en términos de Consulta a la sociedad civil, organismos internacionales y participación efectiva dentro del proceso de elaboración del PND	44
Cuadro No. 26: Síntesis de la discusión sobre participación e involucramiento de la sociedad civil en el proceso de elaboración del PND.....	45
Cuadro No. 27: Desafíos identificados y priorizados en términos del proceso de consulta con actores del sector público y participación efectiva dentro del proceso de elaboración del PND.....	46
Cuadro No. 28: Desafíos identificados y priorizados en términos de Mecanismos para garantizar la responsabilización por parte de los funcionarios en el contexto del M&E del PND	47
Cuadro No. 29: Nivel de M&E según la cadena de valor	48
Cuadro No. 30: Fortalezas y contribuciones a la ejecución del PND	49
Cuadro No. 31: Instrumentos de planificación de Costa Rica según su nivel de intervención.....	56
Cuadro No. 32: Contenido de los Marcos	57
Cuadro No. 33: Fases y propuestas incluidas por fase de elaboración.....	88
Cuadro No. 34: Síntesis sobre principales responsabilidades de los actores	96

GRÁFICOS

Figura No. 1. Métodos aplicados en la evaluación	6
Figura No. 2: Relacionamiento entre niveles de metas del PND 2011-2014 y su referente en la cadena de valor	18
Figura No. 3: Ciclo de la GpR.....	53
Figura No. 4: Relacionamiento entre instrumentos de planificación	55
Figura No. 5: Vínculo entre la Planificación Estratégica y el PpR: Arquitectura de Programa.....	58
Figura No. 6: Componentes técnicos e institucionales del sistema de M&E y articulación con la cadena de valor	59
Figura No. 7: Estructura del PND 2015-2018 (columna de la derecha) y mínimos técnicos para la evaluabilidad (columna de la izquierda)	64
Figura No. 8: Fases propuestas para la elaboración del PND 2015-2018	72

Lista de siglas y acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AyA	Acueductos y Alcantarillados
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo
CADEXCO	Cámara de Exportadores de Costa Rica
CCSS	Caja Costarricense de Desarrollo Social
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IDEA	Instituto para el Desarrollo en Economía y Administración
IMN	Instituto Meteorológico Nacional
INS	Instituto Nacional de Seguros
FOCEVAL	Fomento de las Capacidades de Evaluación en Centroamérica
FEMETROM	Federación Metropolitana de Municipalidades
GCR	Gobierno de Costa Rica
GIZ	Cooperación Alemana para el Desarrollo
GpR	Gestión para Resultados
M&E	Monitoreo y Evaluación
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MH	Ministerio de Hacienda
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
LAFPP	Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POI	Plan Operativo Institucional
PS	Planes Sectoriales
SENARA	Secretaría Nacional de Riego y Avenamiento
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SINE	Sistema Nacional de Evaluación
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNP	Sistema Nacional de Planificación
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales

1. CONTEXTO, OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL INFORME

1. CONTEXTO, OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL INFORME

En 2013, Costa Rica cumplió 50 años de implementación de su Sistema de Planificación. Esto en el contexto latinoamericano lo posiciona como un país que ha logrado acumular un *know how* destacado dentro de la región. A partir de la publicación de la Ley de Planificación No. 5525 en 1974 ha logrado elaborar consistentemente Planes Nacionales de Desarrollo (PND), y durante los últimos años, ha logrado evolucionar este instrumento basándose en un modelo de gestión orientada a resultados. Su iniciativa les ha permitido desarrollar planes de desarrollo como el PND 2011-2014 con una estructura que busca enlazar las políticas y metas nacionales con las políticas, metas y acciones estratégicas sectoriales.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) como ente encargado de la coordinación de la evaluación en el país¹, inició recientemente un proceso para promover la evaluación de las intervenciones públicas de carácter estratégico, (políticas, planes, programas y proyectos) de cara al fortalecimiento del accionar gubernamental para el desarrollo del país². Como parte de esta agenda de evaluaciones, determinó que dada la importancia del PND como instrumento orientador de la gestión gubernamental, se requería evaluar antes de iniciar el proceso de elaboración del PND 2015-2018 la siguiente intervención: el diseño metodológico y el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”.

Según lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley No 5525, MIDEPLAN tiene la responsabilidad principal de la elaboración del PND. Para ello define que debe implantar las normas de asesoría, información y coordinación que sean necesarias con el resto del Sistema Nacional de Planificación (SNP)³, el cual deberá prestarle toda la cooperación técnica requerida. En cumplimiento de estas disposiciones, el MIDEPLAN emite una metodología para la elaboración del PND, con el propósito de que los actores, definan metas, incorporen programas, proyectos, asignen recursos y definan responsables y así ordenar los procesos de las entidades, al mismo tiempo que permita el respectivo seguimiento y evaluación y por ende la transparencia y la rendición de cuentas.⁴

En este contexto, esta evaluación se justifica en la medida que se busca lograr determinar la línea de base de la medición de la pertinencia, eficacia, calidad de la implementación y sostenibilidad del PND 2011-2014 como instrumento orientador de la gestión de las entidades públicas y los demás actores involucrados (sociedad civil y sector público) en el propósito de conducir el desarrollo del país. El momento definido para realizar esta evaluación es el propicio porque aporta evidencia para definir fortalecimientos en las áreas que lo requieran, y líneas de acción claras para adelantar el proceso que garantice mayor evaluabilidad del PND 2015-2018 orientado a resultados concretos de las acciones del Estado. En este sentido es determinante saber si la metodología utilizada para la formulación y el diseño del PND 2011-

¹ Ley No 5525,

² MIDEPLAN (2012). Evaluación Estratégica del diseño y elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 en Costa Rica. Área de Evaluación y Seguimiento. Documento interno.

³ Artículo 4º de la Ley 5525. Organismos que constituyen el SNP: a) MIDEPLAN; b) Las unidades u oficinas de planificación de los ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales; y c) Los mecanismos de coordinación y asesoría, tales como consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas y otros.

⁴ MIDEPLAN (2012). Evaluación Estratégica del diseño y elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 en Costa Rica. Área de Evaluación y Seguimiento. Documento interno.

2014 tiene como principio central alinear lo estratégico de las políticas públicas nacionales y evite incluir acciones institucionales aisladas; que sea un plan que integre lo sectorial y lo regional; y que cuente con un proceso incluyente de múltiples actores del desarrollo del sector privado y sociedad civil, y no solo que sea un plan del sector público, entre otros.

Según los antecedentes presentados en los Términos de Referencia que sustentan, el problema de origen para determinar esta evaluación como prioritaria es que en los avances de monitoreo y seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 se han observado brechas entre los objetivos planteados en el diseño del plan, y el resultado final que se elabora a partir de la interacción de los actores que intervienen en el proceso de construcción del PND (jerarcas institucionales, técnicos y autoridades de MIDEPLAN y los enlaces sectoriales). Incluso, la Contraloría General de la República ha señalado en sus informes⁵ que existe la necesidad de mejoramiento de los indicadores para la medición de la eficiencia y se presentan divergencias entre indicadores, metas y estimación de recursos al comparar lo establecido en el PND 2011-2014, a lo cual ha recomendado “mejorar la vinculación entre la planificación y la presupuestación (...) estableciendo procedimientos para la vinculación en los momentos claves de los procesos, como es la elaboración del PND”⁶ En este sentido, se espera que con esta evaluación se proponga un abordaje que permita superar estas limitaciones identificadas y contribuya a mejorar el diseño del PND, retomando el carácter estratégico para orientar el desarrollo del país, la vinculación con presupuesto, y los procesos de seguimiento y evaluación para la rendición de cuentas con el fin de mejorar la toma de decisiones.

El Gobierno de Costa Rica (GCR), con el apoyo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) y la Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ) definieron como objetivo general de este estudio evaluativo, mejorar el diseño metodológico y el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018 a partir de la experiencia del PND 2011-2014 y proponer una nueva metodología para orientar la planeación hacia resultados más estratégicos y evaluables, que permita una vinculación con marcos presupuestarios de corto-mediano plazo y facilite una participación más amplia de actores sociales diversos y representativos.

Los objetivos específicos a alcanzar con este mandato son:

1. Identificar los elementos del contexto nacional, normativo e institucional que determinaron el proceso de diseño metodológico y elaboración del PND 2011-2014;
2. Analizar la incidencia de los distintos actores participantes durante los momentos de negociación política y técnica que determinaron el proceso de diseño metodológico y elaboración del PND 2011-2014 y su resultado final;
3. Analizar los factores que determinan la vinculación entre el PND 2011-2014 y los marcos presupuestales de corto y mediano plazo existentes para el mismo período;

⁵ Contraloría General de la República (2012). “Estudio sobre el PND 2011-2014 y su vinculación con el presupuesto”. Informe N°.: DFOE-SAF-IF-02-2012. “No hay coincidencia entre las metas e indicadores en (...) sectores (...) que afecta la efectividad. A ello se le une que “ (...) del total de indicadores que contiene el PND, un 90% (333) mide la dimensión de “eficacia”, un 2% (8) la de “eficiencia”, un 3% (10) la de “economía” y 5% (20) la “calidad”, con lo cual (...) hay un énfasis principalmente en el componente de eficacia” Asimismo recalca que “existe la necesidad de mejoramiento de los indicadores para la medición de la eficiencia, así como para una medición de resultados intermedios y finales de las intervenciones públicas.”

⁶ Idem.

4. Analizar la concordancia de los objetivos del PND con las necesidades de su formulación y evaluabilidad, para orientar las prioridades de desarrollo en el país, durante el periodo 2011-2014;
5. Proponer una metodología del proceso de elaboración y diseño del PND para futuros planes.

Para cumplir con estos objetivos y elaborar una propuesta metodológica para el proceso de elaboración del PND 2015-2018 que permita aprovechar las fortalezas encontradas, eliminar las debilidades y enfrentar las amenazas, se plantea una metodología de evaluación basada en los siguientes aspectos : 1) hacer una revisión exhaustiva de la documentación pertinente a los objetivos de esta evaluación; 2) realizar un levantamiento de información amplio con la aplicación de entrevistas, encuesta online, grupos focales y un taller con funcionarios públicos con el propósito de hacer un trabajo de campo participativo que permita capturar el punto de vista del mayor número de interesados en esta evaluación (funcionarios públicos involucrados en el proceso y representantes de la sociedad civil y sector privado interesados en el PND 2011-2014); 3) validación permanente y puntos de control sobre todos los documentos que serán entregados con las partes interesadas; y 4) elaboración de una propuesta metodológica para la elaboración del PND 2015-2018 que permita al GCR avanzar en la implementación de un marco de GpR, enfocado en el territorio y que genere sinergias entre la sociedad civil, sector privado y sector público.

Para efectos de presentar los contenidos anteriores, este documento se encuentra dividido en 5 secciones posteriores a esta sección. En el capítulo 2 se presenta el detalle de la metodología y se hace referencia a los anexos relacionados con la metodología utilizada para realizar el estudio evaluativo y hacer el levantamiento de información en las fuentes primarias. En el capítulo 3, se presentará el estudio evaluativo realizado a partir de los criterios definidos para esta evaluación sobre pertinencia, efectividad, calidad de la implementación y sostenibilidad del PND 2011-2014. En este capítulo se responde a las preguntas de evaluación vinculadas a estos criterios a partir del sustento que se encuentra en el trabajo de campo y la revisión documental. Los puntos de vista de las personas incluidas en la muestra serán presentados en cuadros que contrastan el nivel de priorización que le da cada grupo a los desafíos encontrados durante este análisis, complementado con la valoración que hacen los evaluadores externos y la evidencia que sustenta estos hallazgos.

En el capítulo 4, se presentan las bases conceptuales de la GpR que deben enmarcar las propuesta metodológica para la elaboración del PND 2015-2018; se detallan las propuestas de mejora para el diseño de la estructura del PND 2015-2018; se presenta la propuesta con las mejoras sugeridas al proceso de elaboración del PND 2015-2018, y se incluyen propuestas estructurales para fortalecimiento de la GpR en relación con los pilares de Planificación Estratégica, Presupuestación por Resultados y M&E. En total se incluyeron 31 propuestas con el objeto de dinamizar la metodología previamente utilizada en 2010, empoderar algunos instrumentos ya creados por el marco normativo e institucional de Costa Rica y utilizar algunas herramientas de gestión para fortalecer el ciclo de la GpR en relación con la Planificación Estratégica.

En el capítulo 5 se presenta el Plan de Acción 2013-2014 para la ejecución y seguimiento de las propuestas presentadas para el proceso de elaboración del PND 2015-2018. Para cada fase se presentan los indicadores, las metas, la descripción de lo que comprende la meta, la Unidad o Dirección responsable de liderar y/o realizar la acción, la entidad responsable, y el periodo de inicio a fin de la acción. En el capítulo 6 se presenta la estrategia de socialización recomendada para difundir los resultados de la evaluación y

apoyar el proceso de elaboración del PND 2015-2018 con las mejoras propuestas. Y, en el capítulo 7, a manera de síntesis de este proceso evaluativo, se enumeran las lecciones aprendidas.

Finalmente se incluyen 8 anexos con:

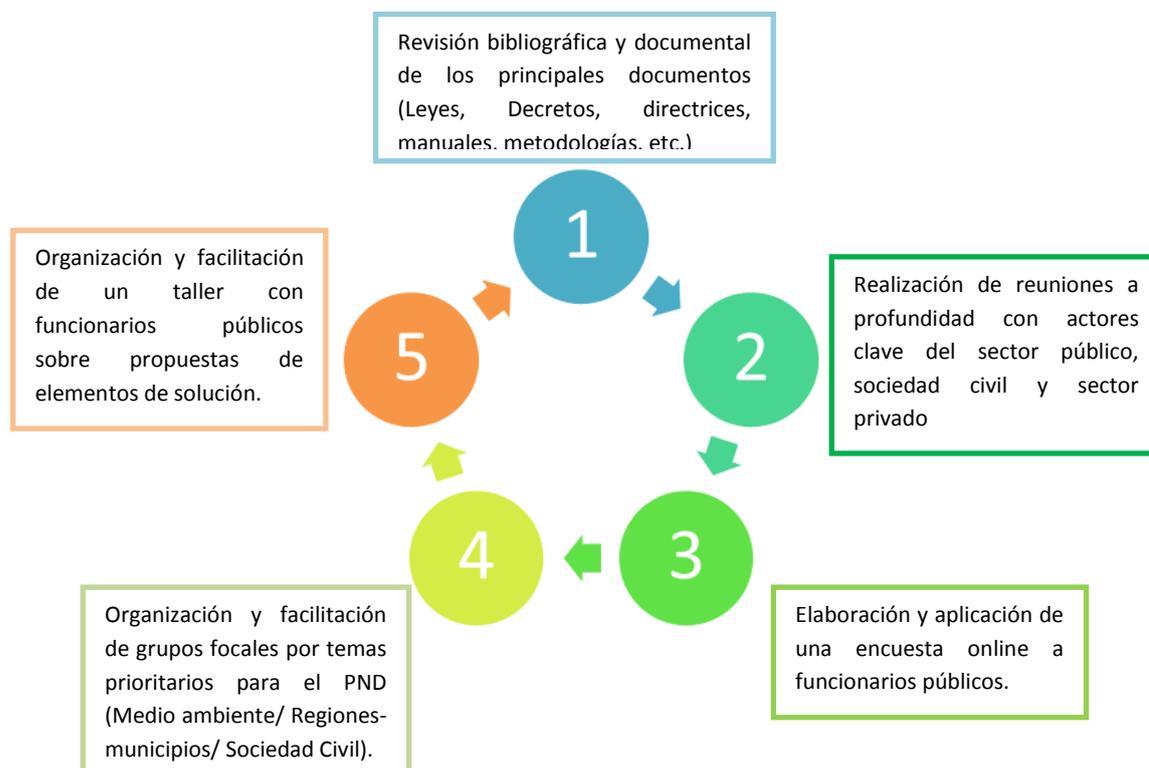
- 1) resumen de la revisión documental;
- 2) análisis de los resultados de la encuesta online a un grupo representativo de funcionarios y su respectivo cuestionario;
- 3) la base de datos de la encuesta online;
- 4) documentación sobre el grupo focal con sociedad civil;
- 5) documentación sobre el grupo focal sobre el tema regional;
- 6) documentación sobre el grupo focal sobre el tema ambiental;
- 7) cuadros de con la síntesis del trabajo realizado en mesas interinstitucionales del taller de funcionarios; y
- 8) lista de personas participantes.

2. METODOLOGÍA

2. METODOLOGÍA

La metodología utilizada para la recopilación de datos en las fuentes primarias para desarrollar el estudio evaluativo incluyó una variedad de métodos aplicados en el siguiente orden:

Figura No. 1. Métodos aplicados en la evaluación



Se hizo una revisión documental de material bibliográfico entregado por MIDEPLAN (ver Anexo 1), y se realizaron reuniones a profundidad durante la primera y segunda misión, con actores claves de MIDEPLAN, enlaces sectoriales de Ministerios Rectores del Sector, Presidencia, Ministerio de Hacienda, Contraloría, Comisión de Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa y representantes de la Sociedad Civil para un total de 33 personas entrevistadas (ver el Anexo 8).

A partir de la recopilación de información con estas fuentes, se elaboró un cuestionario para aplicar online a funcionarios públicos y se orientó la metodología a utilizar en los grupos focales. El objetivo de la encuesta online fue ampliar el alcance de la consulta, dentro del sector público, sobre los principales desafíos identificados para el diseño metodológico y el proceso de elaboración del PND 2011-2014 (como insumo del estudio evaluativo). El objetivo de los grupos focales fue incluir a miembros de la sociedad civil y sector privado para discutir de una manera guiada los temas que durante las reuniones a profundidad se determinaron como temas estratégicos para la metodología de elaboración del PND 2015-2018: i) participación y validación de la sociedad civil; ii) la desagregación regional de las políticas; y iii) la transversalidad del tema ambiental en varios Ejes de Acción.

La selección de la muestra tanto para sector público, sociedad civil y sector privado para la encuesta online y los 3 grupos focales fue realizada en estrecha colaboración y consulta con el Área de Evaluación y Seguimiento del MIDEPLAN y FOCEVAL.

Elaboración y aplicación de la encuesta online a funcionarios públicos

Se incluyeron todos los tipos de entidades que participaron en el proceso de elaboración del PND (Ministerios, Órganos Adscritos a Ministerios, Autónoma o Semiautónoma, etc.). Dentro de los Ministerios, se incluyó también representación de los 13 Ministerios Rectores de los sectores, dado el rol clave que jugaron en la coordinación sectorial.

Se definió que el número total de la muestra debía estar por encima de 100 funcionarios (as) para garantizar un número de encuestas que permitiera evitar el riesgo de no retorno, que por lo general se presentan en las encuestas on-line, se consideró una tasa de no retorno de 40% y se incluyó un número adicional de entidades y funcionarios en la muestra (es decir 78 encuestados adicionales).

MIDEPLAN tuvo una representación más alta en la encuesta por ser el actor principal en el objeto de evaluación, es decir, se consideraron varios departamentos de esta institución, sin embargo, se previó que el número de personas a incluir por parte de MIDEPLAN fuera máximo el 25% para evitar sesgos sobre el resultado, finalmente representó el 26% de la muestra.

Posteriormente se le solicitó a los funcionarios con cargos directivos claves, realizar una selección del personal idóneo para responder la encuesta, dadas las siguientes características:

- En el caso de los funcionarios (as) de MIDEPLAN: i) participación directa en el proceso de elaboración del PND; ii) interlocución de los POI con los enlaces institucionales o sectoriales; iii) manejo de temas relacionados con proyectos de inversión; iv) M&E de PND o Plan Operativo Institucional (POI).
- En el caso de los funcionarios (as) de las demás entidades i) participación directa en el proceso de elaboración del PND; ii) seguimiento y gestión de las metas del PND en las que participa la institución; (iii) participación en la elaboración y M&E de los Planes Operativos Institucionales (POI); iv) manejo de temas relacionados con proyectos de inversión.

Se aseguró el anonimato de las respuestas de los funcionarios (as) que completaron la encuesta, al utilizar la plataforma online *IDEA E-Consulting*, la cual brinda todas las garantías al asignar un "token" o ficha por persona invitada a realizar la encuesta y sólo se tiene conocimiento sobre la complementación o no del instrumento y no así del contenido en las respuestas. Los encuestados respondieron 25 preguntas semia-biertas en un tiempo promedio de prueba de 35 minutos. La encuesta estuvo online durante 7 días (del 21 al 28 de Mayo de 2013).

Los cuestionarios fueron elaborados a partir de la información recabada en las entrevistas de la misión de inicio. Posteriormente fue validada con funcionarios del Área de Análisis Sectorial, el Área de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN y FOCEVAL para probar la coherencia (si las preguntas cumplían su propósito evaluativo de las 4 áreas), la redacción de las preguntas consistentes con el lenguaje de Costa Rica y el

tiempo que tomaba diligenciar la encuesta. La encuesta fue aplicada a un universo de 196 funcionarios (as) y se obtuvo un 65,3% de respuesta. (Para ampliar los resultados ver Anexo 2 y Anexo 3)

Cuadro No. 1: Número de funcionarios por tipo de entidad

Tipo de entidad	Número de funcionarios de la muestra	Número de funcionarios que respondieron la encuesta	% de respuesta
Ministerios	118	84	71,2%
Órganos adscritos	26	11	42,3%
Autónoma o Semiautónoma	45	28	62,2%
Empresa Pública Estatal	2	1	50,0%
Ente Público no Estatal	1	1	100,0%
Otro	4	3	75,0%
Total	196	128	65,3%

Nota: En otra se incluye también "institución adscrita a autónoma"

Facilitación de tres grupos focales y taller de funcionarios

Para desarrollar los grupos focales se preparó una guía a partir de los insumos obtenidos previamente a la realización de grupos focales. La base de las preguntas conducidas durante los grupos focales fueron los resultados de la encuesta online y las encuestas a profundidad realizadas en la misión inicial. Con los resultados de la encuesta online se obtuvo la priorización de desafíos, la cual fue utilizada para validar con los participantes si estaban de acuerdo con la priorización y si consideraban que existían otros desafíos que no hubieran sido considerados. Durante las sesiones se hizo una presentación del contexto, la presentación de los desafío y luego los participantes determinaban el orden que le daban a estas prioridades y anotaron las nuevas en el caso del tema ambiental y del tema de sociedad civil. En el caso del tema regional, dado el número de participantes se condujo las intervenciones a partir de preguntas orientadoras. Para consultar específicamente la guía orientadora de cada grupo focal, consultar el Anexo 3, 4 y 5.

La selección de los participantes también fue realizada en estrecha colaboración con el MIDEPLAN y FOCEVAL. Los 3 grupos focales tuvieron una duración de 3 horas en promedio. (La documentación sobre cada grupo focal se presenta en los anexos 4, 5 y 6).

Cuadro No. 2: Instituciones o entes participantes de los grupos focales

Eje Temático de Grupo Focal PND 2011-2014	Cantidad de participantes	Instituciones o entes
Sociedad Civil	7	Estado de la Nación, CADEXCO, UCR, CICAP y BID.
Regiones y Municipios	14	Defensoría de los Habitantes, Municipalidad de San José, AECID, FEMETROM, Consultor Independiente, Alcalde de Upala, Alcaldesa de Orotina,

		UNGL y MIDEPLAN.
Medio Ambiente	10	GIZ/Programa NEL, MINAE, SETENA, IMN, ICE, Consultor local GIZ, AyA y SENARA.

Taller de funcionarios: Se organizó también un taller de discusión de los resultados preliminares de desafíos priorizados (ver Anexo 2) y construcción conjunta de propuesta de elementos de solución los días 30 y 31 de mayo en San José. El taller se concentró en la propuesta de elementos de solución y la discusión de un cronograma de los trabajos preparatorios y la elaboración del próximo PND. Se entregó a los participantes una guía orientadora con unos puntos a considerar por cada grupo en la definición de elementos de solución. La metodología aplicada permitía incluir puntos adicionales por parte de los participantes. Se les invitó a definir de manera práctica cinco (5) elementos de solución o propuestas para resolver estos desafíos en términos de acciones concretas, identificando quien debería ser responsable y un periodo indicativo para llevarla a cabo (ver Anexo 7 para consultar los resultados específicos del taller).

Al taller asistieron 36 funcionarios, los cuáles fueron divididos en grupos de trabajo organizados estratégicamente de manera interinstitucional para incluir diversos puntos de vista. Los grupos fueron organizados por los siguientes temas prioritarios:

Cuadro No. 3: Temas por grupos de mesas interinstitucionales

Tema por grupo	Contenidos sugeridos a discutir:
Grupo 1: Propósito y contenido del PND	Alcance y articulación con otros planes (Plan de Gobierno, POI) Periodo Análisis de ejes estratégicos Transversalidad Estructura Costo Propósito
Grupo 2: Coordinación en la elaboración, implementación y seguimiento del PND	De quién: <ul style="list-style-type: none"> - MIDEPLAN, Hacienda, Controlaría, y Presidencia (definición de roles y papeles) - Entidades centrales y sectoriales - Entidades nacionales, regionales, cantonales De qué: <ul style="list-style-type: none"> - Conceptos de planificación (programas, proyectos, etc.) - Indicadores de desempeño - Metas (reglas para fijar metas) - Periodos y horizontes - Unidades de referencia (sector, institución) Cómo: <ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos institucionales (ej: consejos presidenciales, ministros rectores de sector, etc.) - Armonización de guías metodológicas - Sistemas de información

Tema por grupo	Contenidos sugeridos a discutir:
Grupo 3: Participación en la elaboración, implementación, seguimiento, evaluación del PND y rendición de cuentas	Quién: - Sector público (ejecutivo, administración pública, legislativo, etc.) - Sector privado - Sociedad civil - Regiones y cantones - Legitimidad de los representantes - Rotación del personal en el sector público Cómo: - Mecanismos y reglas - Periodo necesario
Grupo 4: Metodología de elaboración, seguimiento y evaluación del PND	Definiciones claras y únicas Selección y validación de metas e indicadores Líneas de base Arquitectura de programa sectorial y programas presupuestarios de inversión y de funcionamiento Propuestas sectoriales y regionales Proceso de abajo hacia arriba y/o de arriba hacia abajo
Grupo 5: Articulación PND – presupuesto	Articulación entre PND y otros planes y presupuesto (incluyendo horizonte) Banco de proyectos y Sistema nacional de inversión pública Marco fiscal y presupuestario de mediano plazo Marcos de gastos de mediano plazo sectoriales Clasificación presupuestaria programática Visión presupuestal a largo plazo
Grupo 6: Seguimiento y evaluación del PND y rendición de cuentas sobre la implementación del PND	Revisión del ciclo de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas Multiplicidad de sistemas de monitoreo y evaluación Articulación entre sistemas de información y bases de datos Uso de resultados del monitoreo y evaluación para la toma de decisiones y la rendición de cuentas Varios destinatarios de la rendición de cuentas

Metodología para contrastar los resultados de las diferentes fuentes del Estudio Evaluativo

Con el propósito de procesar la información para el análisis del Estudio Evaluativo, se requirió hacer una comparación de respuestas de cada fuente consultada. Se identificaron temas claves correspondientes a cada uno de los 4 criterios de evaluación. Para cada **tema clave** se presentan los **desafíos** identificados durante el trabajo de campo y revisión documental de la encuesta online, grupos focales y taller de funcionarios. En las tablas de evaluación presentadas en la sección 3 encontrará las siguientes columnas:

1. Tema clave
2. El listado de desafíos identificados
3. Calificación según la encuesta online
4. Calificación según el taller de funcionarios
5. Calificación según los 3 grupos focales
6. Calificación de los evaluadores externos (con base en las buenas prácticas internacionales)

De las columnas 3 a la 6 corresponden a “fuentes de evaluación” y permitirán calificar el desafío como: Desafío mayor, Desafío y No fue un desafío significativo. Para darles una calificación, se presenta una semaforización (valoración con colores) de cada desafío para determinar si el “tema clave” puede continuar de la forma como viene funcionando o si debe ser sujeto de modificaciones o futuro, según cada “fuente de evaluación” siguiendo la siguiente valoración:

Cuadro No. 4: Criterio para calificar los desafíos entre fuentes consultadas

Criterio para la calificación	Qué indica	Código de color
Calificado como <i>desafío mayor</i> por al menos 4 fuentes	Requiere modificación inmediata	
Calificado como <i>desafío mayor</i> por al menos 2 o 3 fuentes	Puede continuar con algunas modificaciones menores	
Calificado como <i>desafío mayor</i> por 1 o 0 fuente	Puede continuar sin modificaciones	
No parece coherente con buenas prácticas internacionales	Indicar un área posible de reflexión y de modificación	

3. ESTUDIO EVALUATIVO

3. ESTUDIO EVALUATIVO

Este estudio evaluativo es una combinación del análisis realizado a partir de la documentación, la metodología de consulta implementada con los actores claves del diseño metodológico y los procesos de elaboración del PND 2011-2014, y la priorización de desafíos identificados en conjunto con los actores claves. La forma de presentar la información consiste en responder 7 preguntas de evaluación. De estas 7 preguntas, 5 corresponden a 4 criterios de evaluación⁷; una es transversal a los 4 criterios de evaluación; y, la última, corresponde a la propuesta metodológica para el PND 2015-2018. A continuación se presentan en el cuadro No. 4 las preguntas agrupadas por criterio y en qué sección del documento se encuentran:

Cuadro No. 5: Preguntas agrupadas por criterio de evaluación y sección del documento

Criterio /Tema	Pregunta	Sección del estudio
Pertinencia	¿En qué medida cumple el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 con su objetivo de orientar y priorizar el quehacer institucional hacia metas nacionales de desarrollo? ¿Por qué?	3. Estudio evaluativo
Eficacia	¿Cuál es el grado de evaluabilidad del PND 2011-2014 según su estructura de formulación (considerando sus objetivos, indicadores y metas en todos los niveles)?	3. Estudio evaluativo
Calidad de la implementación	¿Qué elementos legales, presupuestarios y operativos se necesitan para garantizar que la ejecución del PND tenga carácter vinculante y obligatorio para las instituciones públicas? ¿Cuáles son los procesos que representan debilidades, obstáculos o amenazas en la elaboración del PND 2011-2014?, ¿Por qué?	3. Estudio evaluativo
Sostenibilidad	¿Cómo intervienen los elementos de negociación y diálogo político entre jerarcas sectoriales, funcionarios técnicos y otros actores durante la construcción de propuestas sectoriales?	3. Estudio evaluativo
Transversal a los 4 criterios	¿Cuáles son las fortalezas más importantes detectadas en el proceso de elaboración del PND 2011-2014?, ¿Cómo favorecen estas fortalezas a la ejecución del PND?	3. Estudio evaluativo
Propuesta	¿Cuáles son las opciones e instrumentos de mejora que pueden incidir en la elaboración de futuros PND?	4. Propuesta metodológica para el diseño y elaboración del PND 2014-2015

Para poder responder estas preguntas, este estudio se concentrará en valorar si el diseño metodológico y proceso de elaboración del PND generó condiciones para la evaluación del cumplimiento de los lineamientos con los cuales fue elaborado el PND 2011-2014. Tomando en consideración la revisión del PND 2011-2014, la Metodología para elaborar el PND 2011-2014 de MIDEPLAN y las normas de planificación y presupuestación vigentes en Costa Rica⁸, se identificaron los 5 lineamientos del PND como instrumento para la planificación nacional. Los lineamientos plasmados en dichos documentos son:

1. Dar la pauta de las líneas estratégicas de acción para promover el desarrollo del país;

⁷ Seleccionado a criterio de los evaluadores externos a partir de los 5 criterios establecidos por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo OCDE.

⁸ Ver anexo 1. Revisión de la documentación aportada por MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República.

2. Recoger las prioridades de desarrollo nacional, sectorial y regional;
3. Establecer coherentemente las políticas, objetivos, acciones y metas prioritarias, que definirán el quehacer del Poder Ejecutivo con carácter vinculante para los entes y órganos del Estado;
4. Ser el marco global para la política presupuestaria del sector público y la base de la que derivan los Planes Operativos Institucionales, así como en el marco orientador para programas y proyectos de inversión pública y las agendas de crédito externo y cooperación internacional;
5. Ser instrumento de seguimiento y evaluación, y fuente de información para la retroalimentación continua de las acciones del Gobierno.

3.1 Análisis sobre la Pertinencia del PND 2011-2014

Bajo el criterio de pertinencia se espera valorar si con el PND 2011-2014 se está logrando el objetivo de orientar la gestión del Estado, y de los demás actores de la sociedad civil, incluyendo al sector privado, hacia las principales prioridades de desarrollo del país. Así mismo, valorar si este instrumento es pertinente con las realidades de Costa Rica, y suficiente para orientar las políticas, programas y presupuestos a nivel sectorial y regional en el marco de un plan estratégico global.

Pregunta evaluativa:

¿En qué medida cumple el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 con su objetivo de orientar y priorizar el quehacer institucional hacia metas nacionales de desarrollo? ¿Por qué?

Respuesta sintética:

El PND cumple **en cierta medida** con el objetivo de priorizar el quehacer institucional hacia metas nacionales de desarrollo porque cuenta con objetivos de desarrollo nacional medido con las Metas Nacionales claramente identificadas y cuantificadas. Sin embargo, tiene limitaciones para orientar el quehacer institucional de una manera ordenada debido a que:

- i) no cuenta con una lógica vertical de objetivos (nivel estratégico, programático y operativo) y, consecuentemente no se puede establecer directamente el aporte de las metas de Ejes de Acción (nivel programático) y las metas de los Lineamientos de Políticas Sectoriales (nivel operativo) a las Metas Nacionales;
- ii) es una planificación que corresponde al mediano plazo de la vigencia del Gobierno y no se identifica el aporte del cuatrienio 2011-2014 hacia objetivos y metas de largo plazo;
- iii) carece de una integración de la oferta institucional de bienes y servicios del estado en el nivel programático entre sectores que tienen un mismo grupo beneficiario; y
- iv) los Ejes de Acción se desarrollaron sin tener en cuenta como se articula y coordina la oferta regional, ni se analizó la demanda en profundidad de las regionales de cada sector/institución para promover el desarrollo regional según las condiciones socio-económicas particulares a cada región.

Alcance del PND como marco orientador del desarrollo del país a mediano y largo plazo para todos los actores (público y privado)

Cuadro No. 6: Desafíos identificados y priorizados a nivel del alcance del PND como marco orientador del desarrollo del país a mediano y largo plazo

Desafío	Encuesta online	Taller de funcionarios	Grupos Focales	Evaluadores externos	Evaluación final
La claridad del propósito que tiene hacer un PND (un plan estratégico global) y el acotamiento del alcance del PND (sin entrar en la planificación sectorial u operativa)	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	
El PND refleja principalmente el plan de gobierno del gobierno entrante (plan a mediano plazo), pero no incorpora adecuadamente la visión del país a largo plazo	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	
El PND organiza principalmente las acciones del sector público, pero no es explícito en cómo se organizan estas acciones en relación con las acciones de sociedad civil (incluyendo sector privado)	Desafío	Desafío	Desafío mayor	Desafío mayor	
Selección adecuada de los objetivos para responder a la problemática de desarrollo del país	Desafío	No fue un desafío significativo	No fue un desafío significativo	No fue un desafío significativo	

Frente al objetivo del PND de *dar la pauta de las líneas estratégicas de acción para promover el desarrollo del país* y ser el marco orientador del desarrollo del país a mediano y largo plazo para todos los actores (público y privado) se puede hacer el siguiente análisis.

Los actores consideraron que a pesar de que el PND es un instrumento de planificación que permite orientar las políticas de desarrollo, se restringe solo al periodo de gobierno (mediano plazo), y no se integra con una visión en el largo plazo. En este sentido cabe resaltar que la Ley de Planificación, Ley 5525 es amplia al determinar que *el PND debe ser sometido y presentado a consideración para aprobación en forma de planes de corto, mediano y largo plazo*⁹, es decir que no se limita al mediano plazo y no es específico en los tiempos que corresponden para cada plazo.

También determinaron que se requiere redefinir la claridad del propósito del PND para que sea un plan estratégico global y se debe acotar el alcance del PND sin entrar en la planificación sectorial u operativa. A pesar de que el mismo documento del PND es claro en afirmar en su introducción que no debe ser una sumatoria de planes sectoriales ni de planes institucionales, ni debe ser un compendio de todas las acciones que se pretenden ejecutar¹⁰, en la práctica el documento incluye 332 metas de acciones

⁹ Artículo 4.

¹⁰ PND 2011-2014, Capítulo 1. Introducción, pagina 19.

estratégicas¹¹, en su mayoría del nivel operativo. Los diversos actores consideran que el PND 2011-2014 le dio mucho peso a este nivel y no logró enfocarse en los resultados que afectan directamente a la ciudadanía ni la percepción de los bienes y servicios que entrega el estado (nivel de efectos e impactos en la cadena de valor).

Ahora bien, frente a la afirmación de si el PND abarca a todos los actores de la sociedad, durante los grupos focales se señaló en varias oportunidades que el PND solo cumple el propósito de identificar lo que puede hacer el sector público para impulsar el desarrollo del país, pero desconoce el margen de acción y el papel que puede jugar el sector privado y la sociedad civil dentro de la ejecución, e incluso del seguimiento y evaluación del PND. De hecho eso se puede observar también desde la definición de objetivos del instrumento presentados en la sección 3.1.1: no existe ningún objetivo que se refiera a la necesidad de contar con la participación y validación por parte la sociedad civil sobre el PND, por lo cual determinaron que consecuentemente no es explícito en cómo se organizan estas acciones en relación con las acciones de sociedad civil (incluyendo sector privado).

La selección de los objetivos para responder a la problemática de desarrollo del país fueron los adecuados, y no generó discusiones entre las partes involucradas. En este sentido es notorio el esfuerzo por parte de MIDEPLAN en lograr sintetizar las grandes prioridades y el desarrollo a partir de Ejes de Acción como fue mencionado previamente.

Alcance del PND como marco orientador de la gestión de las entidades sectoriales y regionales

Cuadro No. 7: Desafíos identificados y priorizados en términos del alcance del PND como marco orientador de la gestión de las entidades sectoriales y regionales

Desafío	Encuesta online	Taller de funcionarios	Grupos Focales	Evaluadores externos	Evaluación final
La articulación técnica entre las políticas nacionales, las políticas sectoriales y las acciones estratégicas sectoriales (coherencia de los indicadores y metas)	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío	Desafío mayor	
Definición del nivel estratégico de medición en la cadena de valor, enfocado en el nivel de los resultados (impactos y efectos) y no en el nivel de la implementación (productos, actividades e insumos)	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	
Integración transversal de las propuestas sectoriales para evitar ser una agregación	Desafío	Desafío mayor	Desafío	Desafío mayor	

¹¹ 355, al 31 de diciembre de 2012.

Desafío	Encuesta online	Taller de funcionarios	Grupos Focales	Evaluadores externos	Evaluación final
El PND no alinea las propuestas sectoriales con las realidades de desarrollo territorial	No fue un desafío significativo	Desafío	Desafío mayor	Desafío mayor	
Incorporación del Plan de Gobierno de la Presidenta Laura Chinchilla en el PND	Desafío	Desafío mayor	Desafío	Desafío	

Frente al objetivo del PND como instrumento de planificación que permite *recoger* y articular *las prioridades de desarrollo nacional, sectorial y regional* y ser un marco orientador de las entidades sectoriales y regionales se hace el siguiente análisis. El uso del PND 2011-2014 como marco de referencia de la planificación para poder articular el desempeño de la gestión hacia el logro de resultados presenta algunas limitaciones. A pesar de contar un énfasis conceptual para definir los resultados con 11 metas nacionales y 44 metas sectoriales, el aporte de las 44 metas a las 11 metas nacionales no es directo, y de igual forma el aporte de las 332 metas de acciones estratégicas a las 44 metas sectoriales tampoco es claro. No existe ninguna indicación en el documento sobre cómo se relacionan entre sí. Incluso al analizar los cuadros del anexo 1, se observa que existen unas metas sectoriales sin ninguna referencia sobre cómo el logro de las metas de acciones estratégicas contribuye al logro de los propósitos en los dos siguientes niveles. Es decir, por ejemplo, si el lector quisiera entender cómo el objetivo de una *Nación más equitativa y solidaria* del nivel de los objetivos nacionales, se relaciona con los objetivos estratégicos de las grandes *Líneas de Acción* de los *Ejes de Acción* (nivel políticas sectoriales) y cómo las *metas sectoriales de los Lineamientos de Políticas Sectoriales* presentadas en el anexo 1 aportan a las *Líneas de Acción*, no tendría cómo relacionarlos.

Lo anterior podría sintetizarse en dos debilidades: i) no se respetó el alcance estratégico del instrumento, y ii) se adicionaron los otros niveles (programático y operativo) sin prever la debida articulación entre los diferentes niveles. No existe una lógica vertical de los objetivos para los diferentes niveles de intervención (estratégico, programático y operativo), lo cual se traduce en un primigenio encadenamiento de las diferentes cadenas de valor para medir el desempeño de la gestión orientada a resultados específicos. Es decir, no existe forma de establecer una relación insumo, actividad, producto, efecto, impacto bajo un esquema de jerarquía de objetivos y de causalidad de objetivos entre cadenas que se relacionan como se expresa en la Figura No. 2.

Figura No. 2: Relacionamiento entre niveles de metas del PND 2011-2014 y su referente en la cadena de valor



Otro elemento importante, y relacionado con el punto anterior, es alcanzar una síntesis y sinergia adecuada entre todos los aportes a nivel programático (sectores y Ministros Rectores) para poder posteriormente ejecutar y monitorear la gestión del PND. En este sentido, a pesar de la intención expresa por parte del PND 2011-2014 y de la metodología de elaboración porque no sea una sumatoria de planes sectoriales ni institucionales, ni mucho menos un compendio de todas las acciones que se pretenden ejecutar en la Administración, los actores consideraron que un desafío importante es lograr la integración transversal de las propuestas sectoriales para evitar que el PND sea una agregación de propuestas sectoriales y de planes institucionales.

En relación a ser un marco orientador de la gestión de las entidades sectoriales, el consenso fue que se debe limitar el PND a la fijación de los objetivos de alto nivel nacional, identificando ejes estratégicos con algunas políticas y programas claves; e identificando indicadores y metas relacionadas a nivel de impactos y efectos (ver gráfico No. 1). El PND 2011-2014 cuenta con una estructura por ejes, en la cual se agrupan los temas sectoriales que incluyen una visión, objetivos estratégicos y un conjunto de programas y proyectos para lograrlo. Con ello se logra condensar la gestión de los sectores que deben aunar esfuerzos bajo propósitos comunes. En el caso de las prioridades de desarrollo nacional, sectorial y regional se identifica una fortaleza para el desarrollo nacional y sectorial porque el esfuerzo por incluir el *qué* y el *cómo* dentro de la narrativa es consistente para cada Eje de Acción. Se puede afirmar que los 100 entes y órganos que fueron identificados por MIDEPLAN como universo de entidades a las cuales aplican las líneas estratégicas del PND 2011-2014, pueden identificar claramente los objetivos, acciones y metas prioritarias¹² a nivel de entidad, aunque desconocen el encadenamiento de los objetivos estratégicos con los programáticos y los operativos.

En el caso de ser un marco orientador para la gestión sectorial en las regiones, el consenso fue que no se logra; el PND no alinea las propuestas sectoriales con las realidades de desarrollo territorial para lo cual se debe hacer un esfuerzo mayor a nivel de Ejes de Acción y no como un capítulo aparte en el PND. Incluso

¹² 11 metas nacionales, 44 metas sectoriales y 332 metas de acciones estratégicas sectoriales, asociadas a 125 acciones estratégicas.

consideraron que solo desagregar las metas físicas del PND 2011-2014 por región no es suficiente, porque por ejemplo, la lógica de la asistencia social no podía ser la misma en el centro del país comparada con el esfuerzo que debe hacerse en la periferia donde se concentran los mayores problemas de pobreza¹³. En este sentido los actores determinaron que la forma como se plasma la oferta de bienes y servicios del estado en el territorio no corresponde a justificaciones acordes a la dimensión de las problemáticas socio económicas sino a metas genéricas nacionales que sobre la marcha se van dividiendo por regiones. Consideran que la planificación no debe ser solo nacional sino planificación desde el modelo de desarrollo correspondiente a cada región (ver esta discusión complementaria en la sección 3.3, proceso de planificación arriba hacia abajo y abajo hacia arriba)

Cabe resaltar que en el caso del desarrollo regional se menciona aleatoriamente dentro del documento, no sigue un hilo conductor y no hace parte integral del enfoque de desarrollo. Según la descripción metodológica del PND 2011-2014¹⁴, las propuestas sectoriales incluidas en cada Eje de Acción deberían traer su desagregación regional, sin embargo el desarrollo narrativo de los Ejes no lo incluyen y ninguno de los participantes argumentó lo contrario.

Alcance del PND como marco orientador de otros planes, de temas transversales y del presupuesto

Cuadro No. 8: Desafíos identificados y priorizados en términos del alcance del PND como marco orientador de otros planes, de temas transversales y del presupuesto

Desafío	Encuesta online	Taller de funcionarios	Grupos Focales	Evaluadores externos	Evaluación final
Existencia de Planes Sectoriales elaborados e implementados, articulados al PND ¹⁵	No fue un desafío significativo	Desafío	Desafío mayor	Desafío mayor	
Articulación entre la programación de los POI y el PND	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	
Articulación con Planes Estratégicos Regionales y/o Planes Cantonales	Desafío	Desafío	Desafío mayor	Desafío mayor	
Incorporación del enfoque regional a las políticas y la desagregación regional a las metas en el PND	No fue consultado con esta fuente	Desafío	Desafío mayor	Desafío mayor	
Incorporación de los temas transversales Modernización del Estado y Política Exterior	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	

En cuanto al objetivo del PND como instrumento de planificación para *ser el marco global para la política presupuestaria del sector público y la base de la que derivan los Planes Operativos Institucionales, así como*

¹³ PND 2011-2014 página 33.

¹⁴ Capítulo 8 del PND 2011-2014. Propuestas regionales.

¹⁵ Según el resultado de la encuesta, los funcionarios indican que existe y se aplica el Plan Sectorial (estratégico) en un 32,8% pero en entrevistas directas con funcionarios de MIDEPLAN y de Ministerio de Hacienda ninguno indicó conocer dichos planes.

en el marco orientador para programas y proyectos de inversión pública y las agendas de crédito externo y cooperación internacional, se presenta el siguiente análisis.

El PND 2011-2014 presenta algunas debilidades en cuanto a lograr ser un marco global para la política presupuestaria del sector público. A pesar de tener una sección que costea el PND¹⁶ por Ejes (5,2 billones de colones), esta no parece ser consistente con la estimación presupuestal de los cuadros de Lineamientos de Políticas Sectoriales del Anexo 1. Las razones por las cuales se podría inferir esto son:

- i. cada cuadro sectorial no tiene una suma que totalice el valor de las metas (332 metas de acciones estratégicas en total para todos los sectores) a pesar de tener un estimado presupuestal por meta;
- ii. no existe un vínculo explícito entre las acciones estratégicas/programas y los objetivos de los Ejes de Acción;
- iii. los cuadros no indican si la fuente es funcionamiento y/o inversión;
- iv. en algunos cuadros indican la fuente de financiación y otros no (presupuesto nacional, recursos propios, etc.).

En el caso del Costo Estimado del PND¹⁷ no queda claro si son los costos incrementales del PND (costos con o sin PND) y no se indica si son recursos de inversión o de funcionamiento. Incluso el análisis de evaluación que hace la Contraloría General de la República sobre este mismo aspecto, señala que *se presentan divergencias en el tema de indicadores y en la estimación de recursos para el financiamiento de las metas, al comparar lo establecido en el PND 2011-2014 y lo consignado en el Presupuesto Nacional de la República 2012*¹⁸.

En el caso del Anexo 1 del PND, cabe señalar que el criterio técnico utilizado para su elaboración (a pesar de que la metodología de MIDEPLAN es clara en las definiciones técnicas) no es homogéneo para todos los sectores, y tampoco al interior del mismo sector, y tienen diferencias en las definiciones de lo que es una acción estratégica, porque en algunos casos se refieren al *Programa* bajo la categoría de *Acción Estratégica*. En los casos en los que se refieren al programa, podría intuirse que expresan algún tipo de costeo por programa para sectores donde se haya hecho el ejercicio de esta manera (por ejemplo, salud, financiero y trabajo) pero no se llega a esta conclusión directamente sino que debe “suponerse” por parte del lector.

A pesar de la claridad del mandato en el artículo 4 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFPP) Ley 8131 “(...) *Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, (...) El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales (...)*”, la base de la que derivan los Planes Operativos Institucionales, así como en el marco orientador para programas y proyectos de inversión pública y las agendas de crédito externo y cooperación internacional, según las fuentes consultadas, en la práctica no están articulados. Los actores consideraron que lograr una articulación entre la programación de los POI y el PND es un desafío mayor. Esto debido, entre otros, a que la aprobación del presupuesto por parte de los asignadores de recursos (MH y CGR) priorizan la disponibilidad de recursos

¹⁶ PND 2011-2014 páginas 137 a 138.

¹⁷ PND 2011-2014 paginas 137.

¹⁸ CGR (2012) Análisis sobre el cumplimiento de metas del PND 2011-2014, al primer semestre 2012. Costa Rica.

financieros sobre las demandas que surgen del PND. Adicionalmente consideraron que esta dinámica desvirtúa el proceso de planificación porque aunque se haga un ejercicio riguroso de planificación de un programa o proyecto, las entidades asignadoras al final son las que deciden qué se aprueba y que se rechaza sin considerar criterios técnicos como desempeños de los años anteriores o nuevos requerimientos por prioridades dadas en el marco del PND 2011-2014.

En cuanto al tema de Modernización del Estado, como tema transversal en el PND, manifestaron las fuentes consultadas que era un tema absolutamente necesario debido a que en la actualidad nadie tiene claridad de la dimensión y la pertinencia de las funciones de las 329 entidades del Estado de Costa Rica, lo cual, según el Ministerio de Hacienda, es una preocupación por la carga presupuestal que representa esto dentro del gasto, si además no se cuentan con mediciones del desempeño de estas entidades. Los actores consideraron que el PND no tuvo en cuenta esta dimensión y fue insuficiente el énfasis plasmado para poder considerarlo una agenda de reforma transversal.

El PND 2011-2014 da una importancia significativa al tema medio ambiente como uno de los cuatro ejes estratégicos. Las estrategias que abordan la promoción de la carbono neutralidad, del uso de energías limpias, del uso racional de recursos y la protección de ecosistemas vulnerables y el recurso hídrico son muy pertinentes; aun si falta la incorporación del costo de los impactos de los desastres naturales. Sin embargo, la prioridad acordada al tema medio ambiente pierde parcialmente fuerza porque se diluye el foco cuando se agrega en el mismo eje Ambiente y Ordenamiento Territorial con el sector de energía y así no se puede identificar la importancia real acordada al tema en el presupuesto.

Al final el tema medio ambiente es realmente un enfoque transversal en el PND, en la medida en que todos los programas públicos incorporen explícitamente su contribución a una Costa Rica “Verde”.

3.2 Análisis sobre la Eficacia del PND 2011-2014

Con el criterio de eficacia se medirá si se cumple la meta de lograr un PND medible, evaluable y que permita la retroalimentación para la toma de decisiones y rendición de cuentas de los jefes, que mida el desempeño de la gestión orientada a resultados y siguiendo los criterios técnicos del Sistema Nacional de Evaluación (SINE). Es decir, con este análisis se evalúa el grado de cumplimiento del objetivo del PND en lograr *ser instrumento de seguimiento y evaluación, y fuente de información para la retroalimentación continua de las acciones del Gobierno.*

Pregunta evaluativa:

¿Cuál es el grado de evaluabilidad del PND 2011-2014 según su estructura de formulación (considerando sus objetivos, indicadores y metas en todos los niveles)?

Respuesta sintética:

Aunque el PND 2011-2014 tiene una estructura jerarquizada de las intervenciones a proponer, incluye indicadores y metas y es consistente en tratar de contar sus líneas base, frente al grado de evaluabilidad se

determinó que cumple parcialmente con cuatro criterios para poder hacer seguimiento al desempeño de la gestión:

- i) tiene limitaciones frente a la articulación en los resultados de la gestión. no presenta consistentemente indicadores y metas en los tres niveles de planificación considerados; unos indicadores y metas no han sido posicionados al buen nivel y la vinculación entre las metas de varios niveles no aparece clara en todos los casos. En su estructura de niveles 1) “La Costa Rica de 2014” como nivel estratégico, 2) “Ejes de Acción” como nivel programático y 3) “Lineamientos de Política Sectorial” como nivel operativo no presenta consistentemente indicadores y metas en todos los niveles de intervención; al hacer una lectura de abajo hacia arriba, en Lineamientos se presentan metas de los Ejes que deberían estar incluidas en la sección de los Ejes pero no fueron incluidas. De manera similar, existen metas en los Ejes que no aparecen como referencia en la sección de Lineamientos. En el caso del primer nivel, existen incluso dos metas que no tienen ningún tipo de vinculación con los Lineamientos;
- ii) aunque se aplicó el criterio CREMA a los indicadores según el diseño metodológico, no coordinaron adecuadamente la mediación o arbitraje entre el criterio técnico y el criterio político y no tuvieron en cuenta la variable de “iteración” del proceso que abarca la revisión adecuada de los criterios CREMA;
- iii) frente a la definición de reglas para documentar y aprobar modificaciones de contenidos, indicadores y metas, cumple con el requerimiento de tener las reglas explícitas pero en la práctica se ha desvirtuado el propósito a que en la práctica cuando las metas no se pueden alcanzar se modifican las metas originales a la baja para mostrar un mejor cumplimiento;
- iv) el uso del M&E para retroalimentación y rendición de cuentas se cumple parcialmente debido a que existe la práctica de elaborar los reportes con periodicidades establecidas, pero se presentan retos importantes para su fortalecimiento porque, entre otros, no se cuenta con un esquema ejecutivo dentro de los reportes; no se cuenta con herramientas como tableros de control para que los jefes puedan monitorear la gestión en tiempo real y sin necesidad de leer informes largos y complejos; se requieren escenarios para su discusión con los jefes y la Presidente (por ejemplo escenarios diferentes a los Consejos de Gobierno); y las recomendaciones deben ser directas y concretas para resolver los hallazgos del M&E.

En el caso de la evaluación estratégica, la agenda de evaluaciones aun es incipiente pero han avanzado en el fortalecimiento de capacidades y cuentan con los criterios técnicos suficientes para promover una agenda a futuro. Sin embargo se requiere un esfuerzo mayor de capacitación permanente del personal en M&E, no solo del personal de MIDEPLAN, sino de todo el personal que integra el SNP en los sectores y las regiones.

En el caso de la rendición de cuentas, no es una práctica recurrente dentro de los jefes aunque constitucionalmente es un requisito fundamental de su gestión.

Estructura y articulación de objetivos del PND 2011-2014

Cuadro No. 9: Desafíos identificados y priorizados en términos de estructura y articulación de objetivos del PND 2011-2014

Desafío	Encuesta online	Taller de funcionarios	Grupos Focales	Evaluadores externos	Evaluación final
La articulación técnica entre los objetivos, metas e indicadores de las políticas nacionales, las políticas sectoriales y las acciones estratégicas sectoriales	Desafío	Desafío mayor	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	
Estructuración por eje y acciones estratégicas (que presenta visión, objetivos estratégicos y conjunto de programas y proyectos)	No fue consultado con esta fuente	No fue consultado con esta fuente	No fue un desafío significativo	No fue un desafío significativo	
Claridad en lo que se define como programa y como proyecto dentro de las acciones estratégicas	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío	Desafío mayor	
Selección de los sectores que fueron agrupados por ejes	No fue consultado con esta fuente	No fue consultado con esta fuente	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	

En esta sección se deben tener en cuenta tres temas importantes sobre la estructura del PND 2011-2014 con base en los lineamientos de la Metodología de Elaboración del PND 2011-2014: i) si el documento final siguió la estructura del PND definida¹⁹, ii) si las metas e indicadores de los diferentes niveles cumplieron los criterios técnicos de la metodología; y iii) si los criterios técnicos incluidos en la metodología fueron suficientes.

Frente al primer punto, la estructura del documento final no corresponde completamente al definido en la metodología y las políticas nacionales son explícitas en algunas secciones de “la Costa Rica del 2014” y/o de los Ejes de Acción pero no es metodológicamente estandarizado en todo el documento. El paralelo podría ser el siguiente:

Cuadro No. 10: Comparación de la estructura de la metodología y estructura del PND 2011-2014

Estructura según la metodología	Estructura del PND 2011-2014	Valoración
Diagnóstico	Diagnóstico y desafíos: el punto de partida	Coincide
Imagen objetivo	La Costa Rica del 2014	Coincide

¹⁹ Metodología para la elaboración del PND 2011-2014, Página 6.

Estructura según la metodología	Estructura del PND 2011-2014	Valoración
Políticas nacionales con enfoque regional	La Costa Rica del 2014	No coincide
Políticas sectoriales con enfoque regional	4 Ejes de Acción	No coincide
Acciones estratégicas sectoriales	Políticas, metas sectoriales y acciones estratégicas	Coincide pero es un anexo y no hace parte integral del contenido (anexo 1)

Al revisar la introducción, los 4 Ejes de Acción, la descripción para cada uno no es homogénea lo cual hace que cada eje tenga diferentes alcances según se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 11: Descripción de los Ejes de Acción según el documento del PND 2011-2014

Eje de Acción ²⁰	Descripción
Bienestar Social	(...) articula las políticas sociales (...)
Seguridad Ciudadana y Paz Social	(...) articula acciones (...)
Ambiente y Ordenamiento Territorial	(...) plasma un conjunto de propuestas (...)
Competitividad e Innovación	(...) fija la atención sobre áreas prioritarias (...)

Según la metodología el PND debía tener enunciados claros de indicadores, metas y líneas de base para hacer la medición de su ejecución. El fenómeno observado es que en los casos donde se presentan indicadores, hay secciones y sectores que incluyen metas numéricas específicas, y otros no la incluyen. Incluso de las 11 Metas Nacionales, 2 no tienen meta numérica a 2014. En el caso de los Ejes de Acción es más complejo porque a lo largo de la descripción narrativa la alusión a metas numérica es escasa. Y en el caso de querer identificar estas metas en los Lineamientos de Política Sectorial, los objetivos estratégicos de los Ejes de Acción no coinciden con los objetivos de los Lineamientos, y por consiguiente no existe forma de articular de manera explícita y directa los objetivos de las Acciones Estratégicas de los Lineamientos. A continuación se presenta un ejemplo a partir de la lectura del PND 2011-2014 en el Eje de Acción de Seguridad Ciudadana y Paz Social para ilustrar lo que sucede a nivel de indicadores, metas y líneas de base en relación con los 3 niveles de intervención que plantea el PND 2011-2013.

Cuadro No. 12: Relación entre los objetivos nacionales y los objetivos estratégicos del Eje

Objetivo Nacional	Meta	Meta numérica 2014	Objetivo Estratégico del Eje de Seguridad Ciudadana y Paz Social relacionado con Objetivo Nacional
Una nación más segura	Reducción de crecimiento de las tasas de los delitos de mayor gravedad y frecuencia	No disponible	No disponible
	Mejorar la percepción de seguridad por parte de la ciudadanía	No disponible	No disponible

²⁰PND 2011-2014, Página 21.

Para ilustrar el criterio de garantizar vínculos entre objetivos y por ende, metas asociadas, al cruzar el Eje de Acción de Seguridad Ciudadana y Paz Social con los Lineamientos de Política Sectorial del Sector Seguridad Ciudadana y Justicia²¹ a partir de una lectura de abajo hacia arriba, se concluye que no se presentan todos los indicadores de metas sectoriales de la sección de Lineamientos; y visto de arriba hacia abajo, las metas del nivel de Eje de Acción no se incluye en los Lineamientos. Aunque podría pensarse que a partir de la lectura de los objetivos, pueden estar relacionados, el documento no es explícito en establecer el vínculo.

Cuadro No. 13: Relación entre los objetivos estratégicos y metas del Eje y los Objetivos de los Lineamientos de Política Sectorial

Objetivo Estratégico ²² del Eje de Acción	Objetivo de los Lineamientos de Política Sectorial	Meta sectorial en Eje de Acción	Meta numérica en Eje de Acción	Meta sectorial en Lineamientos	Meta numérica Lineamientos
Fortalecimiento de la policía y el sistema penitenciario	No se presenta	1. Contratar nuevos policías con equipo y capacitación adecuada	4.000	No se presenta	No se presenta
		2. Construir y equipar delegaciones policiales	20	No se presenta	No se presenta
		3. Incrementar capacidad carcelaria con nuevos espacios	3.000	No se presenta	No se presenta
No se presenta	Promoción de la seguridad y la paz social, en un marco de respeto de los derechos y libertades fundamentales de las personas	No se presenta	No se presenta	Detener el aumento en el porcentaje de hogares víctimas de al menos un delito	No se presenta
No se presenta	Fortalecimiento de la capacidad institucional para la prevención y respuesta ante el delito y la criminalidad	No se presenta	No se presenta		

²¹ PND 2011-2014 página 143 a 146.

²² PND 2011-2014 página 67.

Objetivo Estratégico ²² del Eje de Acción	Objetivo de los Lineamientos de Política Sectorial	Meta sectorial en Eje de Acción	Meta numérica en Eje de Acción	Meta sectorial en Lineamientos	Meta numérica Lineamientos
Reforzamiento de la lucha contra el crimen organizado y actividades conexas	No se presenta	No se presenta	No se presenta	No se presenta	No se presenta
Fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la gobernabilidad y la convivencia pacífica	No se presenta	Inicial Proyectos de Seguridad Ciudadana de naturaleza preventiva	20	Comités de Prevención de Violencia ejecutando proyectos preventivos	20

Cabe resaltar en el ejemplo anterior, que en el *Objetivo Estratégico de Fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la gobernabilidad y la convivencia pacífica*, la meta si está incluida pero no es del nivel de Meta sectorial sino de meta de la acción estratégica del tercer nivel.

Este ejemplo puede aplicar para el encadenamiento de objetivos pero no necesariamente para todas las metas sectoriales porque hay casos como educación y salud, donde el ejercicio ha sido más riguroso en comparación con, por ejemplo, Trabajo y Cultura dentro del mismo Eje de Acción de Bienestar Social.

Ahora bien, a partir de una lectura de los 4 Ejes de Acción, se observa que no es consistente el esfuerzo por incluir metas numéricas dentro de los objetivos estratégicos de los Ejes de Acción, y, en los casos que se incluyen, no hay punto de referencia con línea base, ni un dato que contextualice si es una meta coherente con el universo de los grupos metas de la intervención.

Otro ejemplo que puede ilustrar lo presentado anteriormente, es que aunque los dos indicadores y metas a nivel nacional seleccionados, el *índice de GpRD del BID* y el *índice de E government* son indicadores pertinentes, las acciones que se detallan en el anexo no aparecen directamente relacionadas con las metas sectoriales ni quiénes son los principales actores o instituciones responsables para monitorearlos.

A pesar de lo dicho anteriormente, el PND tiene dos fortalezas importantes en la sección de Lineamientos de Políticas Sectoriales: i) cada vez que se incluye un indicador, se identifica una línea de base y son pocos los casos donde no está disponible; y ii) todos los indicadores de las metas de acciones estratégicas tienen una meta numérica. Asimismo se debe tener en cuenta que la multiplicidad de actores que intervienen en la cadena de producción del PND hace que la labor sea extensa. Por ello, es probable que se requiera contar con un acompañamiento permanente por parte del equipo sectorial de la UAD de MIDEPLAN a los equipos de los despachos de los ministros, quienes al final son los encargados de consolidar la edición final del documento de propuestas sectoriales. Es probable que muchas de las inconsistencias antes referidas se resuelvan haciendo un seguimiento permanente a las propuestas sectoriales antes de recibir un documento final como insumo para el PND en la UAD.

Por otra parte, la conclusión a partir de la opinión de las fuentes consultadas es que no existe claridad metodológica entre lo que es un programa y lo que es un proyecto. Ambos conceptos se manejan indistintamente e incluso no encuentran coherencia entre las definiciones que usan los diferentes actores del sistema (MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda y la CGR, para ampliar este punto ver la sección 3.3 sobre Calidad de la Implementación). Lo anterior se corrobora con la lectura del capítulo 10 de Inversión Pública²³ y de los Lineamientos de Política en el PND del Anexo 1. En el caso del primero, se presentan indistintamente (en un mismo nivel) programas y proyectos para costear los Ejes de Acción. En el caso del segundo, hay secciones de los Lineamientos donde la acción estratégica pareciera corresponder a un programa y en otros donde la meta pareciera corresponder a un proyecto. Como consecuencia de esto, por ejemplo, en la etapa de M&E el MIDEPLAN se enfrenta a resultados que no se encuentran en el mismo nivel de la cadena de valor y les tiene que asignar calificaciones de desempeño que no son comparables, adicional a la existencia explícita de la lógica vertical de objetivos ya descrita en el análisis de pertinencia del PND (sección 3.1).

²³ PND 2011-2014 páginas 119 a 122

Consistencia técnica de los indicadores y metas del PND 2011-2014 seleccionados y validados para M&E el desempeño de la gestión

Cuadro No. 14: Desafíos identificados y priorizados en términos de Consistencia técnica de los indicadores y metas del PND 2011-2014 seleccionados y validados para M&E el desempeño de la gestión

Desafío	Encuesta online	Taller de funcionarios	Grupos Focales	Evaluadores externos	Evaluación final
La traducción de los objetivos del PND en un conjunto reducido de indicadores clave ²⁴ para medir el desempeño a nivel nacional	Desafío mayor	Desafío	Desafío	Desafío	
Existencia sistemática de líneas de base para poder fijar metas y hacer análisis de M&E	Desafío	Desafío	Desafío mayor	Desafío	
Uso de criterios técnicos para verificar si los indicadores ²⁵ y metas ²⁶ son las adecuadas para medir los resultados de los objetivos.	No fue consultado con esta fuente	Desafío	Desafío mayor	Desafío mayor	
Fijación de metas anuales en el PND	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	
Articulación entre las 40 metas prioritarias del Plan de Gobierno de la Presidenta Laura Chinchilla y las metas del PND	Desafío	Desafío mayor	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	
Disponibilidad de los datos requeridos a nivel sectorial y regional para calcular el conjunto de indicadores elegidos	No fue un desafío significativo	No fue un desafío significativo	Desafío	Desafío	

Dos fortalezas identificadas con los actores es que la traducción de los objetivos del PND en un conjunto reducido de indicadores clave para medir el desempeño a nivel nacional fue un logro importante. Aunque existen indicadores en los que aún se deben hacer esfuerzos importantes, están en un buen estándar

²⁴ El PND presenta 387 metas en total: 11 metas nacionales, 44 metas sectoriales y 332 metas de acciones estratégicas sectoriales asociadas a 125 acciones estratégicas y fija metas/objetivos para estos indicadores durante todo el periodo 2011-2014. Aunque cabe señalar que según el informe de evaluación del 2012 de la División de Fiscalización del Sistema de la Administración Financiera, indica que son 371 en total: 12 Metas Nacionales, 21 Metas Sectoriales y 338 metas de acciones estratégicas sectoriales.

²⁵ Según las recomendaciones de la literatura internacional, el criterio CREMA es una metodología adecuada para determinar si el medio seleccionado para medir el resultado es el adecuado o no. Se entiende que el indicador sea: Claro (Preciso e inequívoco), Relevante (Apropiado al tema en cuestión), Económico (Disponible a un costo razonable), Monitoreable (Permite medir el avance de los resultados de sus variables a través del tiempo), Adecuado (Contribución marginal al entendimiento de la situación y la medida de desempeño teniendo en cuenta el costo, tiempo y factibilidad de cálculo);

²⁶ Por SMART (CREMA en español) se entiende que la meta sea: Específica (Precisa y sin ambigüedades), Medible (Puede ser sujeto de medición, se cuenta con toda la información para su cálculo), Concertado (Aceptada colectivamente por la mayoría de los involucrados), Realista (Es plausible su consecución dados unos supuestos técnicos y políticos); Atados temporalmente (Definido en un espacio de tiempo determinado).

porque el nivel de conciencia institucional sobre la importancia de contar con las líneas de base para poder fijar metas y posteriormente tener un punto de referencia para valorar el desempeño, es un activo del proceso de aprendizaje en GpR para Costa Rica.

Ahora bien, frente al uso de criterios técnicos para verificar si los indicadores y metas son las adecuadas para medir los resultados de los objetivos se requiere hacer unas salvedades. Primero, que la metodología claramente establecía en los lineamientos de la Metodología de elaboración de MIDEPLAN²⁷ los criterios CREMA se exigían para garantizar la calidad de los indicadores. El criterio SMART no fue aplicado a las metas, al respecto varias personas de las fuentes se refirieron a este proceso como un ejercicio donde la “voz” de los técnicos no fue escuchada, e incluso la información enviada no se consignó igual en el documento final. Esto no es ninguna novedad para estos procesos, incluso es algo con lo que se debe coexistir cuando se trata de adelantar esta tarea de fijación y validación de indicadores y metas. Sin embargo lo que no puede suceder es desconocer que los criterios CREMA se aplican de manera colectiva, intra e interinstitucionalmente, y a partir de un proceso iterativo donde se busca establecer una mediación (o arbitraje) entre los criterios políticos y los criterios técnicos. Esta mediación o espacio para la mediación fue limitada a juicio de los funcionarios que fueron encuestados o participaron del taller de funcionarios. Asimismo, los actores claves hicieron un reconocimiento a MIDEPLAN, como el actor que juega un papel fundamental en dicha mediación.

Otro elemento a considerar dentro de este análisis sobre las orientaciones de MIDEPLAN en las dimensiones de desempeño de los indicadores, es decir eficacia, eficiencia, economía y calidad, fueron señaladas como necesarias en este proceso de fijación y validación de indicadores. Incluso la CGR señala en su informe 2012 de evaluación del PND y en la entrevista a la CGR, que actualmente el PND tiene un 90% de los indicadores que apuntan a medir eficacia, 2% eficiencia, 3% economía y 5% calidad (siguiendo las definiciones del Decreto 34588-H-PLAN²⁸), con lo cual les han recomendado también mejorar el proceso de orientación y guía del MIDEPLAN hacia los sectores. Se observa a partir de la revisión de los indicadores que los sectores se enfocaron en la población objetivo, sin embargo no cuentan con metodología de costeo dentro de los sectores, e incluso no usan metodologías de formulación de proyectos del SNIP homogéneamente para todos los sectores e instituciones (verificado con la encuesta online y el taller de funcionarios), lo cual dificulta la inclusión de la variable costo o uso de los recursos en los indicadores. Asimismo, se observa que no incluyen mediciones que cualifiquen la calidad los bienes y servicios a proveer en el nivel de productos y efectos.

²⁷ “Los indicadores deben cumplir con las siguientes características: ser relevantes con respecto de las necesidades, objetivos y metas; ser confiables, es decir buena calidad de los datos; ser precisos, medir lo que se pretende; ser entendibles y aplicables, lo cual significa sencillez en su lectura, interpretación y uso sin sacrificar las características anteriores; ser oportunos y disponibles; de un costo razonable para crearlo y medirlo permanentemente y el plazo establecido para el cambio propuesto por un indicador debe ser observable para lograr la medición de los progresos de la meta en el plazo de interés (2011-2014)”. Metodología de Elaboración del PND 2011-2014, página 12.

²⁸ Según la Metodología para la elaboración del PDN 2011-2014, MIDEPLAN presenta las siguientes definiciones. Eficacia: Mide el cumplimiento del objetivo, la cobertura o el grado de focalización en la población objetivo. Eficiencia: Se refieren al cumplimiento del objetivo al menor costo. Mide la relación entre el logro obtenido con respecto de los insumos o recursos utilizados: ingresos propios generados (autofinanciamiento), presupuesto ejercido, capacidad para incorporar otros recursos de otras fuentes (apalancamiento de recursos). Economía: Se refiere a la capacidad del programa y/o de la institución para administrar, generar o movilizar adecuadamente los recursos financieros. Calidad: Cumplimiento del objetivo de acuerdo con estándares de calidad o los atributos, capacidades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos.

Reglas para modificaciones de contenidos, indicadores y metas del PND 2011-2014

Cuadro No. 15: Desafíos identificados y priorizados en términos de reglas para modificaciones de contenidos, indicadores y metas del PND 2011-2014

Desafío	Encuesta online	Taller de funcionarios	Grupos Focales	Evaluadores externos	Evaluación final
Modificaciones sobre el contenidos del PND ²⁹ durante la ejecución, posteriores a su versión final acordada en Consejo de Gobierno	No fue consultado con esta fuente	No fue consultado con esta fuente	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	
Modificaciones de las metas durante la ejecución, posteriores a su versión final acordada en Consejo de Gobierno	No fue consultado con esta fuente	No fue consultado con esta fuente	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	

Uno de los criterios básicos para la credibilidad interna y externa del M&E y el *accountability* sobre la gestión de los jefes y funcionarios técnicos involucrados en el PND, son las reglas asociadas a la rendición de informes de avance. Estas reglas son las que generan incentivos positivos o negativos entre los actores “evaluados” y los actores que “evalúan”. Según las entrevistas realizadas con los funcionarios de MIDEPLAN, durante la ejecución se han ido aumentando/modificando el número de acciones estratégicas frente al número original de las 125 Acciones Estratégicas definidas en 2010. Esto incluso puede corroborarse con el Informe Anual de Cumplimiento de Metas 2012. Al comparar el documento original del PND con el Informe Anual, ocurre en algunas secciones que el número de acciones reportadas superan las originalmente identificadas en el PND.

Frente a lo anterior, es pertinente puntualizar dos cosas: i) el PND es un documento de planificación y debe ser sujeto de revisiones y ajustes dado un M&E pero los ajustes deben estar debidamente justificados por los hallazgos del M&E o por incumplimiento de los supuestos³⁰ inicialmente identificados en la planificación y no deben ser aleatorios; y ii) los procesos asociados a las modificaciones o ajustes al PND deben estar debidamente documentados y definidos dentro de la institucionalidad del SINE con pasos de aprobación que sean claros para todos los actores del Sistema Nacional de Planificación y del SINE, incluida la Presidencia de la República, quien como se presentará en la sección 3.4 de Sostenibilidad del PND, juega un papel clave en el empoderamiento del PND.

En cuanto al segundo punto, el marco legal existente para modificar el PND es explícito en su Decreto N° 36464-PLAN en autorizar las modificaciones debidamente documentadas, a quién se le presentan y quiénes las aprueban y solo se justifican *ante situaciones de imposibilidad de cumplimiento ocasionadas por crisis internacionales, desastres naturales, guerra, conmoción interna, calamidad pública o estados de emergencia, se podrán introducir modificaciones al Plan Nacional de Desarrollo que representen supresiones, disminuciones o sustituciones de los diferentes componentes del Plan originalmente*

²⁹ Según la información de entrevistas con MIDEPLAN, el PND inicial tenía 125 acciones estratégicas y actualmente tiene más de 300.

³⁰ Al referirse a supuestos se está enmarcando el contexto del modelo de marco lógico donde se identifican supuestos que deben darse para que pueda darse cumplimiento a los objetivos y metas de los diferentes niveles de intervención. Los supuestos están relacionados con condiciones ambientales, institucionales, administrativas, presupuestales etc., que superan el alcance de los funcionarios que son responsables de la intervención de política.

establecidos o posteriormente adicionados³¹. Sin embargo, según lo manifestado por las fuentes consultadas, lo que sucede en la práctica supera, a veces, estas disposiciones. A pesar de que se documentan, estas variaciones podrían, si son demasiado frecuentes, disminuir la credibilidad del PND.

Generación y uso de reportes de M&E para la retroalimentación y la rendición de cuentas

Cuadro No. 16: Desafíos identificados y priorizados en términos de generación y uso de reportes de M&E para la retroalimentación y la rendición de cuentas

Desafío	Encuesta online	Taller de funcionarios	Grupos Focales	Evaluadores externos	Evaluación final
La pertinencia de la información incluida en el Informe Anual del PND 2011-2014 para la toma de decisiones	Desafío	No fue consultado con esta fuente	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	
La calidad de los datos requeridos para el seguimiento de la implementación y de los resultados del PND	Desafío	No fue consultado con esta fuente	No fue consultado con esta fuente	Desafío	
La coordinación de los sistemas de información inter-institucionales para obtener los datos requeridos para el seguimiento de la implementación y de los resultados del PND	Desafío	Desafío mayor	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	
La cadena de producción de información al interior de las instituciones	No fue un desafío significativo	No fue consultado con esta fuente	No fue consultado con esta fuente	Desafío	

Dentro de los elementos de análisis sobre el uso del M&E de los resultados del PND para la retroalimentación y rendición de cuentas de los jefes de área existe un mandato claro en el artículo 52 de la LAFRPP, Ley 8131 de elaborar los reportes tanto del PND como de la ejecución presupuestaria con periodicidades establecidas así:

Cuadro No. 17: Informes definidos en la Ley 8131

Nombre del informe	Quien lo elabora	A quien se lo presentan	Periodo
Informe final sobre resultados de los programas ejecutados	Dirección General de Presupuesto Nacional	Ministros del MH y de MIDEPLAN	Periodo económico correspondiente
Informe Anual de Cumplimiento de Metas del PND	MIDEPLAN	CGR	1 de Marzo

³¹ Artículo 5, 6 y 7 del decreto.

Según la LAFRPP ambos informes deben incluir los elementos explicativos para medir efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Actualmente el informe lo presenta MIDEPLAN no solo a la CGR sino que lo dirige a la ciudadanía y lo publica en la Página Web. Como se mencionó anteriormente en la sección 3.1, dado el precario vínculo con el presupuesto, el alcance de las mediciones sobre los niveles de desempeño se dificulta en lo relacionado con medir eficiencia y economía. Y dada la complejidad del PND 2011-2014 para poder enlazar los objetivos en los diferentes niveles, y las diferencias en estandarización de indicadores y metas, el balance se puede hacer por secciones (nivel 1, nivel 2 y nivel 3) pero no se puede hacer integralmente.

En este sentido, es un documento que requiere tener mucho conocimiento interno del funcionamiento particular de las entidades de cada sector, al punto que para el ciudadano no va a ser del todo entendible. Asimismo, no se cuenta en la práctica con escenarios apropiados para su discusión (Controles de gestión con Ministros Rectores y la Presidenta, Plenarias de Consejo de Gobiernos, etc.) jerarcas y difusión (como por ejemplo audiencias públicas de la Presidente y/o de los Ministros Rectores, etc.). Según la información recabada, los informes que se generan sobre el PND no presentan recomendaciones directas a los jerarcas a partir de los hallazgos del seguimiento, ni tampoco se toman decisiones sobre cambios en el curso de acción al interior de los sectores. Y en el caso de la rendición de cuentas, no es una práctica recurrente dentro de los jerarcas aunque constitucionalmente es un requisito fundamental de su gestión.

En el Informe Anual de Cumplimiento de Metas 2012 se observa la dificultad por hacer consistente las calificaciones del desempeño entre la información cuantitativa y la información cualitativa suministrada por los sectores debido a dos razones principalmente: i) los sectores envían sus insumos sin tener en cuenta la estructura de objetivos y alcance del PND 2011-2014 e incluyen muchos más temas o acciones de las inicialmente indicadas en el documento original; y ii) no cuentan con metas anuales elaboradas en el ejercicio de planeación de 2010 para medir el desempeño (solo en el caso del tercer nivel), es decir no solo medir desempeño en función de la programación cuatrienal sino la ruta crítica de la programación anual; y iii) no cuentan un sistemas de información inter-institucionales, en línea, que les permita obtener los datos requeridos para el seguimiento en tiempo real.

Finalmente, frente a las evaluaciones se encuentra una fortaleza dado que el PND 2011-2014 menciona que de manera complementaria al monitoreo, se realizarán evaluaciones a las Políticas, Planes, Programas y Proyectos especialmente seleccionados³² y se establece la obligatoriedad de incorporar los resultados de las evaluaciones en los casos que apliquen modificaciones o mejoras definidas a partir de los hallazgos. Aunque la agenda de evaluaciones aun es incipiente, han avanzado en el fortalecimiento de capacidades³³ y cuentan con los criterios técnicos suficientes para promover una agenda a futuro.

3.3 Análisis sobre la calidad de la implementación del PND 2011-2014

Bajo el criterio de calidad de la implementación, se evaluarán los proceso de elaboración por el cual se llega a un producto final (PND publicado) en las fases de definición del plan, articulación Plan-Presupuesto, validación por todas las partes, operación del esquema de seguimiento y evaluación que garanticen el uso de los resultados para la retroalimentación en la toma de decisiones y para la rendición

³² PND página 132.

³³ Cuentan actualmente con un documento elaborado por el Área de Evaluación y Seguimiento que sintetiza los criterios técnicos y alcances de la evaluación. "Manual gerencial para el diseño y elaboración de evaluaciones estratégicas de Gobierno".

de cuentas. Es decir, si el diseño institucional y los procesos asociados a la elaboración fueron suficientes para apoyar el cumplimiento de los 5 lineamientos del PND 2011-2014.³⁴

Pregunta evaluativa:

¿Qué elementos legales, presupuestarios y operativos se necesitan para garantizar que la ejecución del PND tenga carácter vinculante y obligatorio para las instituciones públicas?

Respuesta sintética:

Las **normas existentes son en general adecuadas** para garantizar que haya sujeción del PND del presupuesto público de todas las entidades del Estado según lo dispuesto en el título II de la Ley No. 8131 (excepto los bancos públicos)³⁵. Sin embargo, la **vinculación entre plan-presupuesto no es acertada** debido a que el MH y MIDEPLAN tienen gobernabilidad sobre la aprobación del 33% del presupuesto. La Autoridad Presupuestaria y la Contraloría General de la República contribuyen a una verificación del restante 66% del presupuesto, pero no ha sido suficiente para garantizar que este monto sea gastado de manera coherente con las prioridades del PND. Lo que se requiere hacer es: i) capacitar sobre el cumplimiento de las normas en términos de los roles para la elaboración del PND; ii) definir objetivos y metas para aumentar la eficacia de los mecanismos de coordinación existentes, incluyendo una guía metodológica única de conceptos y definiciones a ser manejados por MH y MIDEPLAN; iii) ajustar el cronograma de elaboración del PND con el cronograma presupuestario y iv) hacer seguimiento sobre su debido cumplimiento.

Pregunta evaluativa:

¿Cuáles son los procesos que representan debilidades, obstáculos o amenazas³⁶ en la elaboración del PND 2011-2014?, ¿Por qué?

Respuesta sintética:

Se encontraron **debilidades** en: 1) elaboración de Propuestas Sectoriales por parte de los Ministros Rectores; 2) ejecución de talleres regionales de consulta en las regiones; y 3) revisión e integración de las Propuestas Sectoriales por parte de MIDEPLAN. En el caso del primera, los Ministros Rectores no contaron con un acompañamiento permanente a la aplicación de la metodología y no se contaron con los espacios de discusión y validación suficientes para hacer una mediación que balanceara la priorización técnica frente a la priorización política con lo cual hay instituciones que manifestaron que sus textos fueron modificados sin su autorización. En el caso de la segunda, no existen planes de desarrollo regional anteriores a la elaboración del PND 2011-2014 que orienten los procesos de consulta en las regiones, lo cual hace que el proceso de consulta liderado por las regionales de MIDEPLAN vaya a destiempo con la elaboración de las Propuestas Sectoriales. Incluso, durante el periodo del proceso de elaboración,

³⁴ Presentados en la sección 3, página 17 de este informe.

³⁵ Frente a la totalidad de las disposiciones de la Ley 8131 solo están exceptuados los bancos públicos.

³⁶ Por debilidades y amenazas se entendió a partir del análisis FODA es decir, se deben eliminar las debilidades; y, se debe enfrentar las amenazas. Se entendió obstáculo como sinónimo de debilidad.

MIDEPLAN no contemplaba dentro de sus funciones el tema estrictamente de la planificación regional. Asimismo el proceso de consulta que se realizó no contó con la participación de todos los sectores en las regiones, y no todo lo señalado por las regiones quedó incluido. Y, en el caso de la tercera, el hecho de que no se restringiera el alcance del PND a lo estratégico y programático, implicó un esfuerzo enorme por parte de MIDEPLAN para integrar los Lineamientos de Política del Anexo 1 (operativo).

Como **amenazas** se encontraron: 1) desarticulación entre las metodologías de MIDEPLAN y MH-CGR para facilitar el vínculo entre los objetivos-metas-indicadores con los recursos disponibles; 2) desconocimiento de las restricciones presupuestales por sector para poder planificar. Para enfrentar estas amenazas, en el caso de la primera se requiere dinamizar y adelantar la agenda del plan de trabajo ya elaborado por parte de la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo e incluir a la CGR como observadora en puntos de control con jerarcas para garantizar aprobaciones entre MIDEPLAN, MH y CGR sobre las propuestas de la Comisión; para la segunda amenaza, se requiere complementar la metodología piloto de MH sobre Marco Fiscal y Presupuestario de Marco de Gasto de Mediano Plazo con un instrumento que complementa la planificación de los Planes Sectoriales con un Marco de Gasto de Mediano Plazo liderado por el MIDEPLAN.

Alcance del marco legal para dar lineamientos de la implementación a los actores que intervienen en los procesos asociados al PND

Cuadro No. 18: Desafíos identificados y priorizados en términos del alcance del marco legal para dar lineamientos de la implementación a los actores que intervienen en los procesos asociados al PND

Desafío	Encuesta online	Taller de funcionarios	Grupos Focales	Evaluadores externos	Evaluación final
El alcance del marco legal existente fue suficiente para el proceso de elaboración del PND y cumplir con los objetivos de este proceso	No fue un desafío significativo	No fue un desafío significativo	No fue un desafío significativo	No fue un desafío significativo	
La implementación del marco legal (definición de roles, encadenamiento de diferentes leyes que se relacionan, coherencia en las acciones de las instituciones acorde a lo dispuesto por las normas, etc.)	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	
El rol de La Presidencia de la República de establecimiento de los lineamientos de política general del PND	No fue consultado con esta fuente	No fue consultado con esta fuente	No fue consultado con esta fuente	Desafío significativo	
El rol de MIDEPLAN para coordinar la elaboración y M&E del PND y ser interlocutor técnico para la metodología y la orientación hacia resultados	No fue consultado con esta fuente	No fue un desafío significativo	No fue un desafío significativo	No fue un desafío significativo	

Desafío	Encuesta online	Taller de funcionarios	Grupos Focales	Evaluadores externos	Evaluación final
El rol de MIDEPLAN para garantizar que los proyectos de inversión cumplan criterios técnicos mínimos de programación, factibilidad y estén enmarcados dentro del PND	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	
El rol de los Ministros Rectores como líderes de la elaboración y coordinación entre instituciones para discutir las Propuestas sectoriales con todos los actores (sector público y sector privado)	Desafío mayor	Desafío	Desafío	Desafío	
El rol del Ministerio de Hacienda como fuente primaria de la previsión indicativa de los recursos presupuestales disponibles para cada sector	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	
El rol de la Contraloría, de acuerdo con el art 184 de la Constitución Nacional, de aprobar o rechazar los presupuestos de las entidades descentralizadas y las municipalidades.	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	
El rol de las entidades adscritas, autónomas y semiautónomas de priorizar las estrategias según lo estratégico, definir técnicamente indicadores y metas y proveer la información necesaria para hacer el M&E de manera oportuna	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío	Desafío mayor	
La coordinación entre MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda, Presidencia y Contraloría	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	

Si bien es cierto que los mecanismos institucionales para la coordinación están creados mediante decretos reglamentarios, los resultados de estos mecanismos no han sido los más adecuados. Al verificar con las fuentes consultadas, hubo un consenso sobre las restricciones que enfrentan en la práctica para hacer que los lineamientos de política del PND se cumplan y lograr una articulación adecuada plan-presupuesto porque:

1. MIDEPLAN y MH solo tiene cobertura del 33% del presupuesto, y la CGR en el resto, por lo que la armonización entre estas instituciones es crítica;
2. En el caso de las entidades descentralizadas tienen un presupuesto muy superior al de los Ministerios Rectores entonces se dificulta la rectoría (crear y hacer cumplir los lineamientos de política) y tienen limitada capacidad de convocatoria en algunos casos;
3. No está claro si la CGR debe aprobar presupuestos en el caso de las entidades que deben reportar a CGR; la CGR sostiene que solo aprueba la legalidad mientras que MH sostiene que aprueba el presupuesto.

Con el ánimo de poder verificar si las normas ya tienen resueltas estas realidades expresadas por las fuentes consultadas, a continuación se hace un resumen de los roles asignados por las normas a las

entidades públicas y los mecanismos de coordinación creados que actualmente están en funcionamiento. Posteriormente se hace un análisis para determinar si la coordinación que generan las normas, son suficientes para lograr superar las 5 restricciones identificadas por las fuentes consultadas.

En el siguiente cuadro se resumen el rol de las entidades según la norma:

Cuadro No. 19: Roles asignados por las normas a las entidades públicas en función del proceso de elaboración del PND

Entidad	Rol según las normas	Fuente
Presidencia	Establecer los lineamientos de política general del PND	Art 4 Ley
MIDEPLAN	Responsabilidad principal de elaboración del PND	Planificación 5525
	Velar porque los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de Derecho Público, sean compatibles con el PND	Art 9. Ley Planificación/ Art. 126 Ley 8131
	Aprobación de proyectos de inversión con financiamiento externo	Art 10. Ley Planificación
	Evaluar y aprobar los programas de asistencia técnica teniendo en cuenta el PND	Art 11 Ley Planificación
Unidades de planificación de ministerios y entidades autónomas y semiautónomas	Programar actividades para alcanzar los objetivos del SNP	Art 13 Ley Planificación
	Trabajar acorde a los lineamientos de política general del PND y coordinara las tareas del PND con MIDEPLAN	Art 14 Ley Planificación
Órganos de la Administración Central cuyos presupuestos deben ser aprobados por CGR	Remitir a la Autoridad Presupuestaria copia de sus documentos presupuestarios	Art. 24 Ley 8131
CGR	Aprobar presupuestos de las entidades descentralizadas y los municipios	Art. 184. # 2) Constitución

En el siguiente cuadro se presentan los roles asignados por las normas a los mecanismos de coordinación institucional:

Cuadro No. 20: Roles asignados por las normas a los mecanismos de coordinación institucional en función del proceso de elaboración del PND

Mecanismos institucional	Rol según las normas	Fuente
Autoridad Presupuestaria	Emitir las directrices y lineamientos de la política presupuestaria tomando en consideración el PND, (esto no aplica para las universidades, la CCSS y las municipalidades)	Art. 21 y 23 Ley 8131
	Verificar la copia de los documentos presupuestarios de las entidades que presenta a la CGR para su aprobación, en cuanto al cumplimiento de las directrices y los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria	Art. 24 Ley 8131
	Informar a la CGR sobre los resultados de esta verificación	¿?
Ministros Rectores	Dirigir y coordinar el proceso de elaboración de las propuestas sectoriales a ser incorporados en el PND	Art. 8 Directriz Presidencial 001
	Establecer mecanismos para integrar de manera participativa, opiniones de distintos grupos de interés en asuntos de importancia y vinculación sectorial	Art. 8 Directriz Presidencial 001
Secretarías Sectoriales	Colaborar en la elaboración del Plan Sectorial de Gobierno para su correspondiente sector con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo y velar por la ejecución de las políticas sectoriales dictadas por el Ministro Rector	Art 3 Decreto N° 34582-MP-PLAN
	Coordinar el proceso de planificación, comunicación, seguimiento y evaluación de las políticas sectoriales	Art 3 Decreto N° 34582-MP-PLAN
Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo ³⁷	Funciones asociados a: Subsistema de Planificación, del Subsistema de Inversiones Públicas; del Subsistema de Seguimiento y Evaluación	Art 33, 48,y 66 N° 37735-PLAN
	Definir anualmente las políticas, planes, programas o proyectos que deben ser evaluados en su efectividad de manera especial por las instituciones. MIDEPLAN elaborará la metodología para realizar esas definiciones. La Comisión promoverá ante el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República que se asignen los recursos necesarios en los presupuestos de las instituciones involucradas.	Art 68 N° 37735-PLAN
Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional	MIDEPLAN velará por el funcionamiento de estos Consejos y hace parte del mismo	Art. 13, 14 y 15 Dec No. 36004-PLAN
	Coordinación técnica y política interinstitucional (encabezada por el Alcalde)	Art. 13, 14 y 15 Dec No. 36004-PLAN

En cuanto al proceso de planificación, el ámbito de aplicación de Ley de Planificación son las unidades u oficinas de planificación de los ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales. En este sentido, vale la aclaración que según la Ley 8131 todas las entidades tienen que

³⁷ Creada mediante Decreto Ejecutivo 36901-PLAN-H

cumplir con *la sujeción al PND*.³⁸ Asimismo, a todas las entidades les aplica el *principio de programación*, que indica que *los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos de manera que puedan reflejar el costo*.³⁹ Así que esto no debe ser un impedimento para aplicar la Ley de Planificación a estas entidades.

Cuadro No. 21: Responsables de la aprobación final del PND y del Presupuesto

Entidades	Proceso de Planificación		Proceso de programación del presupuesto	
	Sujeción al PND	Aprobación final	Programación	Aprobación final
Administración Central	Si	MIDEPLAN y Presidente	MH	Asamblea
Ramas del poder Legislativo y Judicial	Si	Jerarca	MH	Asamblea
Administración Descentralizada y las Empresas Públicas del Estado	Si	MIDEPLAN y Presidente	Juntas Directivas	CGR
Universidades Estatales, Municipalidades, CCSS y el INS	Si	Exceptuado	Exceptuado	Exceptuado

En el caso de las entidades del 66% del presupuesto, es la CGR la encargada de verificar la sujeción al PND. Cabe señalar que la Autoridad Presupuestaria tiene todas las facultades legales para pronunciarse sobre la priorización de gasto y su articulación con el PND a través de esta instancia porque está conformado por:⁴⁰

- i) Ministro de Hacienda o su Viceministro, quien lo presidirá;
- ii) Ministro de MIDEPLAN o un representante;
- iii) Ministro designado por el Presidente de la República o su Viceministro.

Sobre si el MH y la CGR se encuentran en sintonía con los lineamientos de las normas del proceso presupuestal, la Ley 8131 obliga a estas dos entidades a hacer en *conjunto los criterios y lineamientos generales que informen las normas técnicas del proceso de programación, presupuestación y evaluación presupuestaria del sector público*.⁴¹ Incluso, al revisar los textos de los lineamientos, los conceptos sobre el *principio de programación* se mantienen en ambos. Incluso las normas prevén la coordinación ya que de la porción del presupuesto que no aprueba MH se tiene previsto que la Autoridad Presupuestaria se pronuncie sobre la sujeción al PND y le envíe su informe respectivo a la CGR.

Finalmente, bajo la responsabilidad de la CGR después de aprobado el presupuesto, fiscaliza el cumplimiento del PND en el 100% del presupuesto.

³⁸ Las universidades estatales, las municipalidades, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el Instituto Nacional de Seguros están exceptuada de la Ley 8131 excepto en el cumplimiento en la sujeción al PND y las disposiciones generales de Administración financiera. Deben reportar al MH toda la información requerida para sus estudios. (Ley 8131, Título II).

³⁹ Ley 8131, Artículo 5, inciso d).

⁴⁰ Art. 22 Ley 8131.

⁴¹ Art. 32 Ley 8131, numeral a).

Proceso de elaboración de propuestas sectoriales con desagregación regional**Cuadro No. 22: Desafíos identificados y priorizados en términos del proceso de elaboración de propuestas sectoriales con desagregación regional**

Desafío	Encuesta online	Taller de funcionarios	Grupos Focales	Evaluadores externos	Evaluación final
La coordinación entre instituciones para discutir propuestas sectoriales transversales	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío	Desafío mayor	
El balance entre la priorización hecha por los jefes y la priorización hecha por los técnicos	Desafío mayor	Desafío mayor	No fue consultado con esta fuente	Desafío	
La incorporación de las propuestas regionales enviadas por MIDEPLAN a los Ministros rectores, dentro de las Propuestas sectoriales	Desafío	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	
La aplicación de la metodología de elaboración de propuestas sectoriales por parte de todas las partes involucradas	Desafío	No fue consultado con esta fuente	No fue consultado con esta fuente	No fue un desafío significativo	

Una de las ventajas para el proceso de elaboración del PND es haber contado con una Metodología, difundida por MIDEPLAN y estructurada a partir de Propuestas Sectoriales. Fue un proceso que a pesar de poder ser sujeto de mejoras, fue la pieza clave para poder contar con un documento discutido en Consejo de Gobierno con la Presidenta Chinchilla, a pesar de las limitaciones del tiempo. Durante el proceso de consulta de este estudio, se hicieron varias preguntas sobre cada uno de los pasos implementados y la conclusión se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 23: Valoración global de la muestra consultada sobre el proceso de elaboración

Paso del proceso de elaboración	Valoración global
Definición y divulgación de lineamientos metodológicos e insumos de trabajo	Adecuado
Convocatoria de la institucionalidad involucrada organizados en estructura sectorial	Adecuado
Ejecución de un ciclo de talleres y actividades de inducción, con los representantes de las instituciones,	Adecuado
Elaboración de Propuestas Sectoriales por parte de los Ministros Rectores	Debe ser sujeto de mejoras
Ejecución de talleres regionales de consulta en las regiones	Debe ser sujeto de mejoras
Revisión e integración de las Propuestas Sectoriales por parte de MIDEPLAN	Debe ser sujeto de mejoras

Una de las fortalezas del proceso de elaboración del PND fue la agrupación de las entidades en 13 sectores para elaborar las Propuestas Sectoriales⁴². Dentro del proceso de consulta no hubo evidencia de que el mecanismo no hubiera sido el idóneo y a criterio del equipo evaluador, este se debe mantener. Incluso dentro del taller de funcionarios surgió la necesidad de fortalecer mecanismo de coordinación institucional de las Secretarías Sectoriales, no solo para las propuestas sectoriales sino para realmente contar con Planes Sectoriales en los 13 sectores y no solo limitarse a las propuestas; crear los mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de los jefes (ministros rectores); crear instancias de control de gestión por jerarquía a instancias de la Presidencia de la República apoyado técnicamente por MIDEPLAN.

A criterio de los actores, incluidos dentro de la muestra, los grandes desafíos en el proceso de elaboración de las Propuestas Sectoriales relacionados con los tres pasos a ser revisados fueron (ver Cuadro No. 22):

1. Realizar el proceso en doble vía y garantizar la integralidad de las propuestas sectoriales con las propuestas regionales;
2. Capacidad del Ministro Sectorial para integrar las propuestas institucionales;
3. Capacidad de MIDEPLAN para acompañar permanente el proceso, para integrar las propuestas sectoriales y generar sinergias;
4. Capacidad de MH para acompañar permanente el proceso y proveer la información presupuestal requerida para definir las provisiones plurianuales del PND a nivel sectorial.

Proceso de articulación de las Propuestas Sectoriales con el proceso de asignación presupuestal

Cuadro No. 24: Desafíos identificados y priorizados en términos del proceso de articulación de las Propuestas Sectoriales con el proceso de asignación presupuestal

Desafío	Encuesta online	Taller de funcionarios	Grupos Focales	Evaluadores externos	Evaluación final
La disponibilidad de una previsión indicativa de los recursos presupuestales disponibles para cada sector	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	

⁴² Cabe resaltar la pertinencia de este mecanismo establecido en el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo 34582 del 4 de junio del 2008, el cual definió en el artículo 20, inciso a), que los Consejos Sectoriales tendrán como una de sus funciones elaborar para la aprobación del Ministro Rector el Plan Sectorial con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. Además, el inciso d) estableció la función de adoptar los acuerdos necesarios para coadyuvar en la ejecución del Plan Sectorial de Gobierno y velar por la ejecución de las políticas sectoriales dictadas por el Ministro Rector. Además, el artículo 3, incisos b, c y d) que las Secretarías Sectoriales tendrán como funciones coordinar el proceso de planificación, comunicación, seguimiento y evaluación de las políticas sectoriales, diseñar y mantener un sistema de información del sector, incluida aquella sobre cooperación técnica, inversiones y financiamiento externo, con datos oportunos, relevantes y actualizados, que sirvan para asesorar al Ministro Rector en la toma de decisiones sectoriales; además, que bajo la dirección del Ministro Rector y en conjunto con los Consejos Sectoriales, dar seguimiento a las políticas sectoriales, fundamentalmente para evitar la duplicidad de funciones y procurar el uso eficiente de los recursos

Desafío	Encuesta online	Taller de funcionarios	Grupos Focales	Evaluadores externos	Evaluación final
La articulación entre las definiciones programáticas de MIDEPLAN (acción estratégica en el PND, proyecto de inversión en el SNIP) y de Hacienda (programa institucional - sub-programa institucional - actividad institucional)	Desafío mayor	Desafío mayor	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	
La articulación entre el enfoque técnico de las directrices técnicas para la formulación del presupuesto anual y el enfoque técnico de la "Metodología para elaborar el PND 2011-2014"	Desafío mayor	Desafío mayor	No fue consultado con esta fuente	Desafío	
La existencia de metodologías para costear metas por parte de las instituciones	Desafío mayor	No fue consultado con esta fuente	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	
La exigencia de vincular los recursos anuales del presupuesto con el PND 2011-2014 para poder aprobar asignación de gasto	Desafío	No fue consultado con esta fuente	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	
La articulación entre los sistemas de información que suministran datos para el PND 2011-2014, Planes Operativos Institucionales y presupuesto anual	Desafío	Desafío mayor	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	
Existencia de una metodología diferenciada del Banco de Proyectos para formular y determinar pre-factibilidad según el tamaños del proyecto	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	
Formulación de todos los proyectos de inversión del sector público acorde a los lineamientos técnicos del SNIP	No fue consultado con esta fuente	No fue consultado con esta fuente	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	
Disponibilidad de un marco presupuestario global (por razón de la fragmentación del presupuesto entre Hacienda y las entidades descentralizadas supervisadas por la Contraloría)	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	

Desafío	Encuesta online	Taller de funcionarios	Grupos Focales	Evaluadores externos	Evaluación final
Existencia de marcos de gastos de mediano plazo sectoriales (plurianuales) hechos por los sectores que permitan relacionar metas de resultados a asignaciones presupuestarias a través de programas sectoriales	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	

Como se señaló en la sección 3.1 sobre pertinencia y la sección 3.2 sobre efectividad, un desafío importante es el vínculo plan-presupuesto para poder costear el PND y poder medir el desempeño con indicadores que valoren la eficiencia y economía de las intervenciones propuestas. Ahora bien, si se analiza el marco institucional dictado por las normas se observa que la restricción no está en el diseño institucional sino en los acuerdos sobre los lineamientos metodológicos entre las partes involucradas (MIDEPLAN, MH y CGR) sobre definiciones básicas como proyecto, programa y niveles de medición del desempeño según la cadena de valor.

Por ejemplo, según las fuentes consultadas, actualmente no es posible medir el desempeño de un proyecto de inversión porque cambia de nombre año a año dependiendo de los nombres de las actividades, según la clasificación de actividades que se definen en MH. En este sentido, el desafío señalado es la necesidad de articular las definiciones programáticas de MIDEPLAN (acción estratégica en el PND, proyecto de inversión en el SNIP) y de Hacienda-CGR (programa institucional - sub-programa institucional - actividad institucional). Una de las conclusiones del taller de funcionarios es que se requiere, no solo el acuerdo metodológico, sino una guía única, con definiciones concertadas entre las tres partes porque las entidades deben presentar la misma información en tres formatos diferentes.

Otro de los elementos que surgieron a partir de la consulta, es que se está desaprovechando el Marco Fiscal y Presupuestario de Mediano Plazo porque los sectores no están recibiendo insumos de este ejercicio para utilizar los techos presupuestarios multianuales y programar sus metas de resultados. En este sentido la herramienta debe complementarse con un ejercicio de gasto sectorial. Incluso, según las fuentes consultadas, se requiere complementar este ejercicio de marco de gasto con metodologías para costear metas por parte de las instituciones.

Así mismo las fuentes consultadas manifestaron que no es posible ver la integración del presupuesto con el plan por tres razones: i) no existe una comunicación formal de techos sectoriales para poder planear a partir de esa restricción, ii) no existe un presupuesto plurianual de las inversiones y iii) la Dirección de Presupuesto de Hacienda y la Área de Inversiones a cargo del Sistema Nacional de Inversiones Públicas en MIDEPLAN no hacen parte integral del proceso de elaboración.

En cuanto a la responsabilidad de MIDEPLAN por garantizar que se aplique una metodología adecuada a la elaboración de proyectos, el consenso fue que todos los proyectos sin excepción deben ser sometidos a consideración del Banco de Proyectos para hacer parte del SNIP. Asimismo debe existir una metodología diferenciada del Banco de Proyectos para formular y determinar pre factibilidad según el tamaño del proyecto; y el Banco de Proyectos debe contar con una plataforma online para evitar duplicar esfuerzos. En caso de moverse hacia una unidad mínima de presupuestación basada en proyectos, el fortalecimiento

y de la capacidad operativa del SNIP para programar la totalidad del presupuesto de inversión es de vital importancia.

3.4 Análisis sobre la Sostenibilidad del PND 2011-2014

Para evaluar el criterio de sostenibilidad, se analizarán si existen los mecanismos institucionales para dar credibilidad a los procesos asociados a la validación de los contenidos del PND y garantizar el nivel de compromiso institucional suficiente para hacer creíble las metas fijadas para el PND y la rendición de cuentas permanente al interior y al exterior del gobierno como mecanismo de *responsabilización* (accountability). Por ello, la sostenibilidad del PND se debe medir en dos ámbitos: i) los mecanismos legítimos de validación política y técnica y ii) los mecanismos para garantizar la *responsabilización* por parte de los funcionarios en el contexto del M&E.

Pregunta evaluativa:

¿Cómo intervienen los elementos de negociación y diálogo político entre jerarcas sectoriales, funcionarios técnicos y otros actores durante la construcción de propuestas sectoriales?

Respuesta sintética:

En el caso específico de los elementos de negociación y diálogo político entre jerarcas sectoriales, funcionarios técnicos y otros actores, aplica para: i) la construcción de la metodología, estructura y alcance del PND; ii) la elaboración de las Propuestas Sectoriales con Desagregación Regional; iii) la selección y validación de indicadores y metas entre jerarcas y técnicos; y iv) el involucramiento de la sociedad civil y sector privado y el legislativo para validar, e incluso, para participar en el M&E del PND. En este sentido se recomienda: i) acompañamiento permanente del MIDEPLAN a los Ministros Rectores para definir objetivos, indicadores y metas, integrar propuestas regionales y a su vez socializar y validarlas con actores relevantes de su sector; y ii) hacer una alianza estratégica con la presidencia de la República para hacer controles de gestión permanentes a partir de los hallazgos de monitoreo al PND, unilaterales entre el o la Presidente con cada Ministro Rector; iii) MIDEPLAN debe hacer un seguimiento de la ejecución de las recomendaciones y alertas tempranas de los controles de gestión; y iv) los jerarcas (Presidencia y Ministros Rectores) deben realizar audiencias públicas anuales de manera individual con base en la metodología definida por el SINE.

Finalmente se recomienda que ante la multiplicidad de requerimientos de seguimientos por parte de MIDEPLAN, MH y CGR que pueden generar confusión entre las entidades ejecutoras al mezclar alcances sin incluir una visión conjunta de las cadenas de valor de las intervenciones de política, se requiere garantizar los acuerdos sobre los lineamientos metodológicos entre las tres partes involucradas.

Consulta a la sociedad civil⁴³, organismos internacionales y participación efectiva dentro del proceso de elaboración del PND

Cuadro No. 25: Desafíos identificados y priorizados en términos de Consulta a la sociedad civil, organismos internacionales y participación efectiva dentro del proceso de elaboración del PND

Desafío	Encuesta online	Taller de funcionarios	Grupos Focales	Evaluadores externos	Evaluación final
Efectividad y cobertura del mecanismo de consulta con sociedad civil en las fases de diagnóstico y elaboración	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	
Legitimidad de los representantes de sociedad civil consultados	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío	
Periodo de elaboración del PND de mayo a diciembre del primer año de gobierno	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío	
Consulta a los organismos de Cooperación internacional	No fue un desafío significativo	No fue consultado con esta fuente	No fue un desafío significativo	No fue un desafío significativo	

Según la Metodología para Elaborar el PND 2011-2014 y la Directriz Presidencial 001, el Ministro rector *es el responsable de establecer mecanismos para integrar de manera participativa las opiniones de distintos grupos de interés en asuntos de importancia y vinculación sectorial*. A partir de la consulta realizada tanto con funcionarios públicos como representantes de la sociedad civil, de una manera unánime manifestaron que la efectividad y cobertura del mecanismo de consulta con sociedad civil en las fases de diagnóstico y elaboración es un desafío mayor. Se concentraron en señalar que se requería acotar claramente a qué se refieren con participación de calidad. Es decir, participación de quien, en qué momento, para qué y cómo.

En el siguiente cuadro se sintetizan los puntos a tener en cuenta para la sostenibilidad del PND durante su proceso de ejecución dados unos condicionantes de validación con sociedad civil.

⁴³ Incluyendo el sector privado: Unión de cámaras, cámaras, organizaciones/cooperativas, organizaciones comunitarias en cada región, ONG, sindicatos de trabajadores, etc.

Cuadro No. 26: Síntesis de la discusión sobre participación e involucramiento de la sociedad civil en el proceso de elaboración del PND

Preguntas a tener en cuenta	Respuesta sugerida
<p>¿De quién?</p>	<p>La participación no debe ser hacia la pluralidad en general, sino lograr agrupar grupos de interés con representantes legítimos para las temáticas sectoriales y regionales.</p> <p>Se sugiere siempre incluir las 4 categorías de actores para poder considerar una validación creíble</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Público (ejecutivo, legislativo, ministerios/instituciones a nivel central y descentralizado, partidos políticos, organismos internacionales) 2. Privado (unión cámaras, cámaras, organizaciones/cooperativas, organizaciones comunitarias en cada región, ONG) 3. Trabajadores (sindicatos)
<p>¿Para qué?</p>	<p>El PND no un fin en sí mismo, sino un medio para convertir necesidades expresadas en un conjunto coherente de acciones.</p> <p>Superar la rutina de qué proyectos son definidos en función de sus implicaciones financieras para las instituciones involucradas más que las necesidades expresadas a nivel local y regional.</p>
<p>¿En qué momento?</p>	<p>Implicar a la sociedad civil no solamente durante las fases clave de la elaboración del PND, sino también en la Implementación del PND, evaluación y rendición de cuentas.</p>
<p>¿Cómo?</p>	<p>Por ejemplo utilizar un mecanismo como comisiones temáticas.</p>

Los representantes de la sociedad civil fueron muy enfáticos en afirmar que el PND 2011-2014 era un plan para manifestar lo que el gobierno puede y quiere hacer, más no lo que la sociedad puede hacer para aunar esfuerzos en el logro de objetivos de desarrollo. Esto se debe a que actualmente no existe un foro formal participativo y estructurado de consulta entre actores, incluyendo el sector privado y la sociedad civil.

Proceso de consulta con actores del sector público⁴⁴ y participación efectiva dentro del proceso de elaboración del PND

Cuadro No. 27: Desafíos identificados y priorizados en términos del proceso de consulta con actores del sector público y participación efectiva dentro del proceso de elaboración del PND

Desafío	Encuesta online	Taller de funcionarios	Grupos Focales	Evaluadores externos	Evaluación final
Discusión del PND en la Asamblea legislativa y a partidos políticos	No fue consultado con esta fuente	No fue consultado con esta fuente	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	
Consulta de MIDEPLAN a los Ministros Rectores de Sector	No fue un desafío significativo	No fue un desafío significativo	Desafío	No fue un desafío significativo	
Consulta de los Ministerios Rectores a los órganos adscritos y su participación	No fue un desafío significativo	No fue un desafío significativo	Desafío	No fue un desafío significativo	
Unicidad geográfica para poder articular la consulta entre las regionales de MIDEPLAN ⁴⁵ con las regionales de las entidades que hacen parte de los sectores	No fue consultado con esta fuente	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	Desafío mayor	
Consulta de los Ministerios Rectores a las entidades autónomas y semiautónomas y su participación	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	
Mediación entre la validación técnica y política de indicadores y metas	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	

En el caso específico de los elementos de negociación y diálogo político entre jerarcas sectoriales, funcionarios técnicos y otros actores, aplica para: i) la construcción de la metodología, estructura y alcance del PND; ii) la elaboración de las Propuestas Regionales con Desagregación Regional; iii) la selección y validación de indicadores y metas entre jerarcas y técnicos.

En el caso del primer punto, el alcance y la estructura del plan se constituyeron en un desafío porque las fuentes consultadas consideraron que el PND 2011-2014 se desvirtúa si se le incluyen todas las actividades que realizan las entidades. Es decir sugirieron que este instrumento no debería ir más allá de los efectos e impactos de la gestión.

En el caso de la segunda y la tercera, gran parte de la responsabilidad se le asigna al Ministro Rector porque según la Metodología de Elaboración del PND 2011-2014, *el rector es el responsable de cada sector de dirigir y coordinar el proceso de elaboración de las propuestas sectoriales a ser incorporadas en el PND*. En este caso las fuentes consultadas identificaron como desafíos dos aspectos en relación a la

⁴⁴ Ejecutivo, legislativo, ministerios/instituciones a nivel central y descentralizado, partidos políticos.

⁴⁵ Establecidas por el Decreto 16068-MP-PLA.

governabilidad del mandato asignado al Ministro Rector: i) unicidad geográfica para poder articular la consulta entre las regionales de MIDEPLAN con las regionales de las entidades que hacen parte de los sectores; y la ii) capacidad de convocatoria de los Ministros Rectores ante entidades descentralizadas que hacen parte del sector. Y a nivel de MIDEPLAN y de los Ministros rectores, a ambos les cuestionaron la validez del ejercicio para ponderar el criterio técnico con el criterio político, con lo cual cabe mencionar que se consideró insuficiente el espacio de diálogo entre políticos y técnicos en cuanto al propósito, metodología y reglas de dichas reuniones de discusión.

Mecanismos para garantizar la responsabilización⁴⁶ por parte de los funcionarios en el contexto del M&E del PND

Cuadro No. 28: Desafíos identificados y priorizados en términos de Mecanismos para garantizar la responsabilización por parte de los funcionarios en el contexto del M&E del PND

Desafío	Encuesta online	Taller de funcionarios	Grupos Focales	Evaluadores externos	Evaluación final
La prioridad dada a otros factores diferentes a los resultados de M&E del PND por los tomadores de decisión	Desafío mayor	Desafío mayor	No fue consultado con esta fuente	Desafío	
Voluntad política de los jefes para comprometerse y responder por metas	Desafío mayor	Desafío mayor	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	
La definición de los temas estratégicos a evaluar del PND 2011-2014	Desafío mayor	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	Desafío	
La obligación de rendir cuentas al ciudadano y sociedad civil por parte de los jefes (Presidencia, Ministros Rectores)	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	Desafío mayor	
La obligación de rendir cuentas al interior del gobierno	Desafío	Desafío	Desafío	Desafío	
La obligación de rendir cuentas al legislativo	No fue un desafío significativo	No fue consultado con esta fuente	No fue consultado con esta fuente	Desafío mayor	

Finalmente en el ámbito de los mecanismos para garantizar la *responsabilización* por parte de los funcionarios en el contexto del M&E hay dos desafíos importantes a tener en cuenta: i) contar con un líder sectorial (Ministro Rector) responsable de todas las metas sectoriales no es suficiente para garantizar el compromiso de medirse con indicadores y metas y, ii) existen multiplicidad de actores que hacen M&E y no hay racionalidad entre la forma cómo los líderes que hacen M&E exigen el cumplimiento de las metas.

⁴⁶ Accountability.

En el caso del primero, al indagar quién es el responsable del cumplimiento de metas, se puede identificar claramente quién es. Sin embargo la relevancia de la medición del desempeño de esas metas por parte de los jefes para tomar decisiones no es tan clara. Aunque esto puede estar relacionado con la pertinencia del proceso de validación, también puede estar asociado con el hecho de que la única rendición de cuentas pública que se hace, la hace la Presidente de la República a la Asamblea y no es con base en el Informe Anual de Cumplimiento de Metas (que elabora MIDEPLAN), según la información recopilada. Los jefes no tienen una exigencia normativa (aunque si existe el mandato constitucional como fue mencionado al inicio de esta sección) o institucional (provenientes del SINE, por ejemplo) que promueva una rendición de cuentas a la ciudadanía sobre el desempeño del sector. Otro elemento que también debe ser considerado, es que tener al máximo jefe del sector requiere tener un responsable de meta programático y operativo plenamente identificado de tal forma que la cadena de *dolientes* ante el M&E sea más explícita.

Sobre el tema de la multiplicidad de actores que hacen M&E se refiere a MIDEPLAN, MH y CGR. Cada entidad hace su parte en cumplimiento de lo que las normas disponen que deben hacer. La dificultad está en que el monitoreo que hace cada uno lo hace sobre todos los niveles de la cadena de valor y las entidades reportan la misma información, la cual, por ejemplo al ser presentada en diferentes formatos metodológicos no es comparable y puede parecer inconsistente. Lo anterior, sin mencionar el desgaste de legitimidad que sufre cada entidad ante los actores sujetos de M&E. Según el análisis de la información con las fuentes consultadas, cada entidad si debería hacer monitoreo pero al igual que el tema de vinculación plan-presupuesto, deben ponerse de acuerdo sobre mínimos técnicos para hacerlo y ubicarse en los niveles que les corresponde según sus funciones. En el siguiente cuadro se presenta un esquema para ilustrar lo anterior.

Cuadro No. 29: Nivel de M&E según la cadena de valor

Entidad	Cadena de valor
MIDEPLAN	Impactos-efectos (intermedios y finales)
CGR	Actividades (gestión)
MH ⁴⁷	Productos-insumos

3.5 Fortalezas del proceso de elaboración del PND 2011-2014

Pregunta evaluativa:

¿Cuáles son las fortalezas más importantes detectadas en el proceso de elaboración del PND 2011-2014?, ¿Cómo favorecen estas fortalezas a la ejecución del PND?

A continuación se presenta un cuadro resumen donde se sintetizan las fortalezas y las contribuciones a la ejecución del PND, según los 4 criterios de evaluación utilizados para este estudio.

⁴⁷ Hace evaluación presupuestaria de la Administración Central Art-32 Ley 8131 literal b).

Cuadro No. 30: Fortalezas y contribuciones a la ejecución del PND

Criterio de evaluación	Fortalezas	Contribuciones a la ejecución del PND
Pertinencia	Diagnósticos sólidos para el abordaje de los Ejes de Acción	Buena apreciación del punto de partida para definir la necesidad y dimensión de las intervenciones
	Visión de mediano y corto plazo adecuada	Planificación de metas a cuatro años
	Definición escenarios optimistas y pesimistas para el tema de pobreza; definición de un escenario fiscal sin reforma y otro con la reforma	Incorporación del riesgo y de los supuestos para determinar condicionantes de los logros de objetivos de política y establecer un rango de posibles resultados
	Consideraciones sobre el tema territorial incluidas en un capítulo	Se tomó la decisión de incorporar la visión regional como un elemento clave de la construcción del Plan. Ejercicio que procuró la desagregación de las metas por región.
	Identificación de objetivo para cada nivel de intervención (estratégico-programático-operativo)	Se cuenta con objetivos claros para para agregar valor y contexto a las mediciones de desempeño
	Cada Eje de Acción cuenta con una visión, objetivos estratégicos y definición de programas y proyectos	
Eficacia	Lineamientos de Políticas Sectoriales: i) cada vez que se incluye un indicador, se identifica una línea de base y son pocos los casos donde no está disponible; y ii) todos los indicadores de las acciones estratégicas tienen una meta numérica.	Las acciones estratégicas pueden ser sujetos de mediciones de desempeño; la práctica de elaborar POI facilitó la identificación de la oferta del estado en provisión de bienes y servicios
	Rutina operativa y técnica enfocada hacia la medición del desempeño con indicadores y metas por sector y no por institución	Posicionamiento de la estructura sectorial
Calidad de la implementación	Claridad en el rol de los Ministros Rectores por parte de todos los actores (sector público)	Propuestas sectoriales que agruparon las propuestas institucionales
	Claridad en el rol de las unidades u oficinas de planificación	Ejercicio indicativo de presupuesto vinculado a metas a nivel operativo (Lineamientos de Política Sectorial)
	Reconocimiento del rol de liderazgo de MIDEPLAN frente al PND por parte de todos los actores	Capacidad de convocatoria para coordinar la implementación de la metodología y exigir resultados de ejecución del PND
Sostenibilidad	Rutinas institucionales desarrolladas para procurar un seguimiento al cumplimiento del PND a través de la medición de logros frente a metas	Aprendizaje institucional para realizar PND a futuro con mayor criterio de evaluabilidad según el modelo de GpR
		Criterio técnico para identificar necesidades en evaluación de programas y proyectos estratégicos

El aprendizaje organizacional en cuanto a medir el desempeño de la gestión con indicadores y metas monitoreables y la necesidad de contar con evaluaciones de programas y proyectos estratégicos durante la implementación del PND es un baluarte del modelo de GpR que ha logrado posicionar Costa Rica dentro de sus entidades públicas. Este avance debe ser sostenible en el tiempo y debe superar los cambios de gobierno. La capacidad que tiene el MIDEPLAN para hacer uso de los resultados de la evaluación del proceso y diseño metodológico del PND 2011-2014 e incidir en los cambios y fortalecimientos que se requieren para el PND 2015-2018 será crucial para demostrar la capacidad de institucionalización de la GpR. Por ello, en el capítulo 4 de este documento se desarrollan una serie de propuestas para profundizar los logros alcanzados y mejorar aquellos procesos que requieran un fortalecimiento.

4. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL DISEÑO Y ELABORACIÓN DEL PND 2015-20018

4. PROPUESTA DE METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO Y ELABORACIÓN DEL PND 2015-2018

Este capítulo de propuesta de metodología para el diseño y elaboración del PND 2015-2018 se encuentra dividido en 2 secciones. La primera sección, será la descripción de las bases metodológicas de los 3 pilares de la GpR que sustentan las propuestas de mejoras en diseño y metodología: i) la Planificación Estratégica, ii) la Presupuestación para Resultados (PpR) y, iii) el M&E. Se presentarán los conceptos que deben guiar el proceso institucional para la planeación estratégica global, el relacionamiento de todos los instrumentos de planificación programática y operativa según su nivel de aporte al proceso de construcción de la planificación estratégica. Asimismo, se describirán los conceptos e instrumentos de la gestión del gasto que deben complementar la Planificación Estratégica para garantizar el vínculo plan-presupuesto. Y finalmente, se presentarán los conceptos e instrumentos que ayudan a empoderar el uso de los resultados del PND para la retroalimentación de la toma de decisiones y la rendición de cuentas, los cuales facilitarán el desarrollo de un ciclo completo al instrumento de Planificación Estratégica.

En la segunda sección se presentarán 31 propuestas divididas en: i) 8 propuestas para mejorar el diseño que debe tener el PND 2015-2018; ii) 17 propuestas para el proceso de elaboración del PND 2015-2018 y mejoras institucionales derivadas del análisis de los resultados del Estudio Evaluativo, (y las cuales son conducentes a garantizar que el proceso de elaboración incorpore el enfoque de Gestión para Resultados al diseño del PND 2015-2018); iii) 6 propuestas de mejoras estructurales e institucionales que soportan procesos asociadas a los 3 pilares de la GpR para apoyar la elaboración del PND 2015-2018;

4.1 Bases metodológicas del ciclo de política pública de la GpR para el diseño y elaboración del PND 2015-2018

4.1.1 Fortalecer los 3 pilares GpR en el diseño y elaboración del PND 2015-2018

Se entiende por Gestión para Resultados como una estrategia de gestión pública que conlleva a tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad. Por lo tanto un elemento clave para su implementación es la medición de los cambios producidos por esa acción. Esto supone contar con instrumentos que capten esas variaciones, con sistemas que procesen la información, y con procedimientos de M&E que incluyan el análisis de los datos en la toma de decisiones⁴⁸.

Dado que con el enfoque de la GpR se redefine la labor del estado hacia la satisfacción de los usuarios finales de los bienes y servicios, los Gobiernos deben desarrollar un modelo organizacional y un ciclo de política pública que opere coherentemente con este enfoque. El ciclo de política pública para la GpR⁴⁹ se desglosa en 5 etapas:

1. Planificación
2. Implementación
3. Monitoreo de la ejecución

⁴⁸ García y García (2010) BID

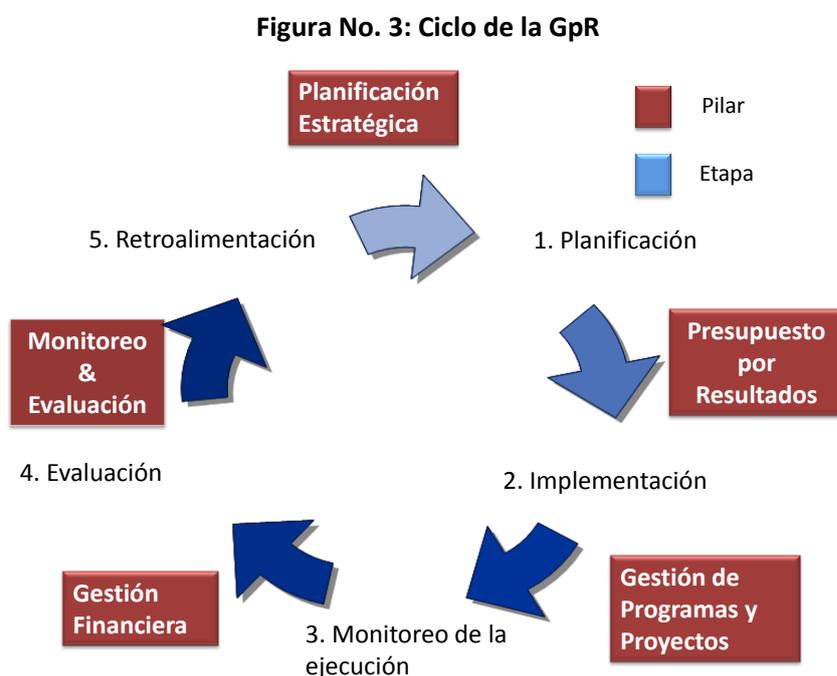
⁴⁹ Sigue generalmente el ciclo de buena gestión y mejora continua de Sheward-Deming

4. Evaluación
5. Retroalimentación

Dichas etapas se sustentan conceptualmente y metodológicamente en las siguientes 5 prácticas o mejor conocidos en la literatura de la GpR como pilares o instrumentos de gestión:

1. La Planificación Estratégica
2. El Presupuesto para Resultados
3. La Gestión de Programas y Proyectos
4. La Gestión Financiera
5. El Monitoreo y Evaluación

Este ciclo se presenta a continuación en la Figura No. 3.



El enfoque de de este ciclo es el resultado. Es lograr enfocar la gestión al logro de resultados concretos del quehacer diario de todas las entidades que hacen parte del aparato estatal para provisionar de bienes y servicios públicos a los ciudadanos. En la Figura No. 3 se presenta visualmente como se deben interrelacionar estas etapas y estos pilares. En este sentido, por ejemplo la etapa de la planificación entrelaza los pilares de Planificación para Resultados y Presupuestación para Resultados (PpR). Es decir, ambos pilares deben desarrollarse con procesos continuos porque no se puede planear y priorizar, y definir instrumentos de medición con indicadores y metas, sin conocer la disponibilidad de recursos; y, asimismo, no se puede definir un presupuesto sin tener una planificación de referencia. No se deben implementar programas y proyectos sin conocer claramente cuál es su relación con el presupuesto global y cuál es su aporte al nivel superior de planificación.

Con la gestión financiera se garantizará y programará el flujo de caja necesario para comprar los insumos, recursos humanos y servicios; y el monitoreo de la ejecución permitirá develar si se está logrando producir el nivel de productos requeridos a costos razonables y en los tiempos estimados. Una vez finalizada esta parte del ciclo, se tomará la decisión de si se debe evaluar a partir de la evidencia proporcionada por el

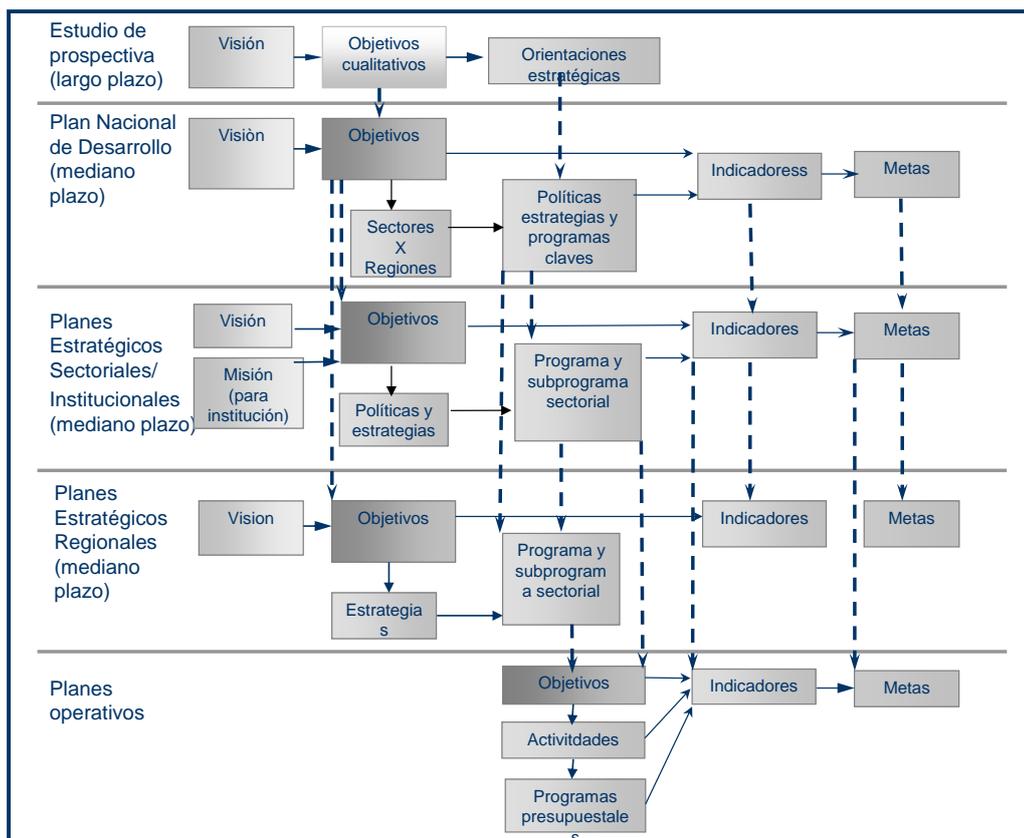
monitoreo o dada la importancia estratégica de los programas definidos a través de la construcción de una agenda de evaluaciones. Lo importante en este caso será que tanto el monitoreo como la evaluación permitirán retroalimentar la gestión. Ya sea para cambiar el rumbo o diseño de las políticas o para hacer mejoras o para determinar si se expanden programas dado su buen desempeño. En síntesis en el ciclo de gestión todas las etapas y pilares deben estar conectados y retroalimentarse entre sí.

Para efectos del alcance definido en la propuesta de metodología para el diseño y elaboración del PND se concentrará en resaltar la necesidad de fortalecer la metodología del PND 2015-2018 en los pilares de Planificación Estratégica, Presupuestación para Resultados, y M&E.

4.1.2. Planificación estratégica

La consistencia del proceso de elaboración se verá reflejada no solo en los contenidos del documento sino en la instrumentalización del documento como orientador de la gestión pública a nivel nacional, sectorial y regional. La planificación estratégica implica la identificación de los retos prioritarios, la definición de objetivos, estrategias y metas a nivel de Políticas Nacionales, y de forma simultánea, implica la organización de la arquitectura sectorial y regional de programas y su articulación con objetivos/estrategias/metás al nivel nacional. Consecuentemente, los objetivos/estrategias deben ser identificados por las instituciones responsables de su ejecución, de tal forma que se pueda asignar los recursos necesarios para alcanzar los resultados. Dichos desgloses deben ser hechos de una manera sistemática y coherente de tal forma que se puede asegurar que la suma de los desempeños de los niveles inferiores sea consistente y cumplen con lo esperado del desempeño de los niveles de objetivos/estrategias/metás del nivel superior.

Figura No. 4: Relacionamiento entre instrumentos de planificación



Consistente con esta secuencia, los indicadores y metas de objetivos/estrategias que están encadenados deben contar con una secuencia lógica que proviene del modelo lógico subyacente en la planificación. Es decir la cadena de valor debe mostrar la relación lógica entre recursos invertidos, las actividades efectuadas y los beneficios o cambios que resultan⁵⁰. Como se puede observar en el Figura No. 4, las flechas punteadas muestran los relacionamientos entre instrumentos y la subsecuente cadena de medición del desempeño.

El PND debe mantenerse en la esfera de lo estratégico y debe ser un instrumento que guíe los demás niveles de planificación. Cabe resaltar que el relacionamiento de instrumentos de planificación proviene de los tres niveles de planificación que deben coordinarse, complementarse y retroalimentarse: el nivel estratégico, el nivel programático y el nivel operativo⁵¹. Lo que se concluyó a partir del estudio evaluativo del PND 2011-2014 es que se abarcaron los tres niveles en un mismo instrumento, con una restricción adicional, y es que no se logró un acuerdo suficiente sobre la secuencia lógica de la cadena de valor entre las políticas nacionales, los ejes de acción y los lineamientos de política sectorial. La consecuencia directa dentro de la metodología fue una insuficiencia en la articulación de indicadores en los diferentes niveles de planificación.

Es importante resaltar que la propuesta metodológica del PND 2015-2018 considera todos estos conceptos técnicos de la planificación y propone un encadenamiento de los instrumentos de planificación que ya

⁵⁰ University of Wisconsin-Extension, 2003

⁵¹ "Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas"

vienen funcionando en la administración pública de Costa Rica. En este sentido se entiende lo siguiente sobre el alcance de cada instrumento de planificación:

Cuadro No. 31: Instrumentos de planificación de Costa Rica según su nivel de intervención

Nivel	Instrumento/horizonte de tiempo	Alcance	Nivel de medición según cadena de valor
Estratégico	PND/mediano y largo plazo	Grandes prioridades macro, objetivos e imagen-país que marcan el rumbo y la velocidad sobre lo que se quiere hacer, cómo se quiere hacer, con quién y para quién.	Efectos-Impactos-Producto(excepcionalmente)
Programático	Planes Estratégicos Sectoriales/mediano plazo	Conexión entre lo macro (metas estratégicas de alto nivel) y lo micro (programas presupuestarios) a través del meso (programas sectoriales) por sector. Armonización entre las políticas de carácter multisectorial, regional y local estén en armonía con los lineamientos estratégicos del nivel central.	Efecto-Productos
	Planes Estratégicos Regionales/mediano plazo	Conexión entre lo macro y lo micro a través del meso por región., Canalización de las grandes decisiones hacia los gobiernos locales	Efecto-Productos
Operativo	POI/corto plazo	Se diseñan y ejecutan los programas sectoriales, los programas presupuestarios y los proyectos de ayuda proyectos y programas a nivel sectorial, local o municipal para alcanzar un financiamiento y el respaldo técnicos y humano adecuado para operativizar los propósitos de los dos niveles superiores	Productos-Procesos-Insumos

Fuente: Adaptado de "Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas"

4.1.3. Presupuestación para Resultados

La debida articulación plan-presupuesto permite transformar las políticas del gobierno en programas de acción por medio de la asignación de recursos.

Para ello, a través del pilar PpR, los diferentes países que han ido avanzando en estos procesos han adaptado, al contexto de su institucionalidad, un conjunto de metodologías y herramientas técnicas para lograr un esquema lógico, articulado e iterativo de programación y toma de decisiones presupuestales, que permita: i) asignar los recursos presupuestarios anuales en función de los resultados de desempeño de los programas y proyectos y no con una visión tradicional incrementalista ii) vincular sus Planes

Nacionales de Desarrollo con el esquema presupuestal de sus sectores y entidades; ii) articular el presupuesto global con los gastos sectoriales; y iii) costear programas sectoriales y metas.

La literatura internacional y la academia han denominado estas herramientas según el plazo como: a) corto plazo, Presupuesto para Resultado y b) a mediano plazo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP) y el Marco de Gasto de Mediano Plazo Sectorial (MGMP). Este conjunto de herramientas permiten conducir un proceso organizado para mejorar la toma de decisiones en materia de proyección y programación de gasto a través del cual las decisiones presupuestales anuales son conducidas por prioridades de política y disciplinadas por una restricción de recursos de mediano plazo para el sector. Al aplicarlo de manera correcta, se integran la política fiscal nacional (techos fiscales), la planificación al nivel estratégico, programático y operativo, y la formulación presupuestaria. Si se logra eso, se atacan los problemas más comunes de las finanzas públicas cuando se elabora la planificación de los presupuestos nacionales. Persigue mejorar la coherencia entre la planificación estratégica presentada en el PND y las proyecciones de egresos, busca afinar el control y medir mejor los resultados de los diferentes programas.

Adicionalmente el PpR busca asignar los recursos en forma anual en base a los resultados alcanzados, abandonando la práctica más difundida del presupuesto “incrementalista” que asigna los recursos según el incremento o decremento de recursos disponibles a todos los programas por igual sin evaluar los resultados de los mismos

Cuadro No. 32: Contenido de los Marcos

MFMP	MPMP	MGMP
<ul style="list-style-type: none"> • Incluye previsiones macroeconómicas (crecimiento, inflación, devaluación, etc.) y proyecciones de ingresos fiscales y no fiscales (ingresos) a mediano plazo 	<ul style="list-style-type: none"> • Incluye i) una proyección de recursos disponibles para gastos, ii) una previsión de gastos, iii) el balance financiero previsional del estado, la prevision del superavit/deficit fiscal, de su financiamiento y de la sostenibilidad de la deuda, iv) la determinación preliminar de asignaciones sectoriales para que cada sector haga su MGMP a mediano plazo 	<ul style="list-style-type: none"> • Incluye una estimación de las asignaciones presupuestarias a programas presupuestarios de inversion y de funcionamiento dentro de los programas sectoriales para alcanzar las metas sectoriales de producto y de efecto a mediano plazo

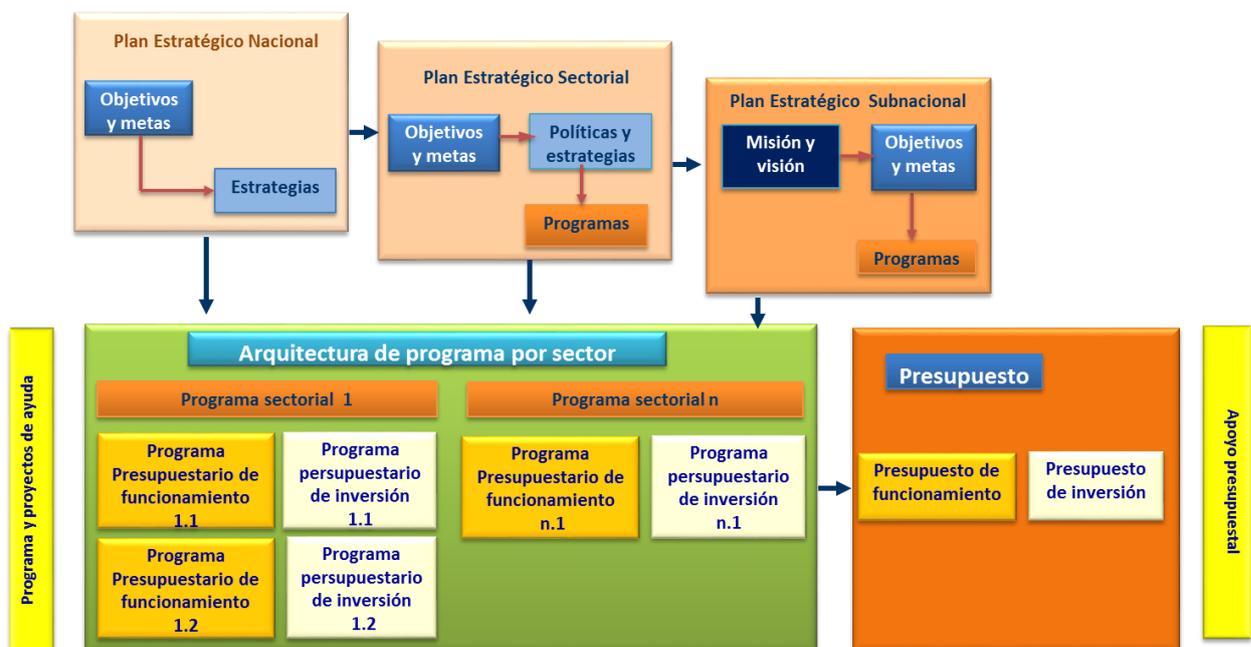
Una de las bondades de la PpR es que se supera la visión anual en la presupuestación y se pasa a una visión plurianual. La toma de decisiones en los temas presupuestales *es decidir si la base es con informaciones inadecuadas y las decisiones son sub-óptimas porque el Estado no tiene la posibilidad de no tomar ninguna decisión*⁵². Cuando prevalecen sistemas con presupuestos *incrementalistas*, las fricciones por la disputa de recursos entre los ministerios, diluye las prioridades estratégicas y evita hacer un examen más riguroso del desempeño de gasto; la eficiencia y eficacia de las políticas aplicadas.

⁵² Shick, Allan (2002). “¿La presupuestación tiene algún futuro?”, CEPAL

Estas herramientas de gestión del gasto se basan en un concepto que se denomina la *arquitectura de programa*. En la arquitectura de programa se presenta la estructura programática de un sector. En el enfoque programa, se introduce un nivel intermedio de Programa Sectorial entre los objetivos estratégicos sectoriales como institucionales al nivel superior (del Plan Estratégico del Estado y/o del Plan Estratégico Sectorial) y los Programas Presupuestarios al nivel operacional.

Es crítico hacer la diferencia entre un Programa Sectorial de nivel superior/macro y un Programa Presupuestario de nivel inferior/micro. La introducción de Programas Sectoriales permite introducir el eslabón faltante entre los objetivos sectoriales y los Programas Presupuestarios que se llevan a cabo en el terreno. Se trata de armar una arquitectura de Programa Sectorial (o estructura programática) para contribuir a una buena articulación del presupuesto de funcionamiento (que financia principalmente las componentes de actividades institucionales de entrega de servicios públicos) y el presupuesto de inversión (que financia los proyectos de inversión). Si ya se implementa el enfoque programa y existen Programas Sectoriales, se trata de revisar su arquitectura para verificar que sea funcional, coherente y adaptada a las prioridades actuales del gobierno. En la Figura No. 5 se muestra esta relación.

Figura No. 5: Vínculo entre la Planificación Estratégica y el PpR: Arquitectura de Programa

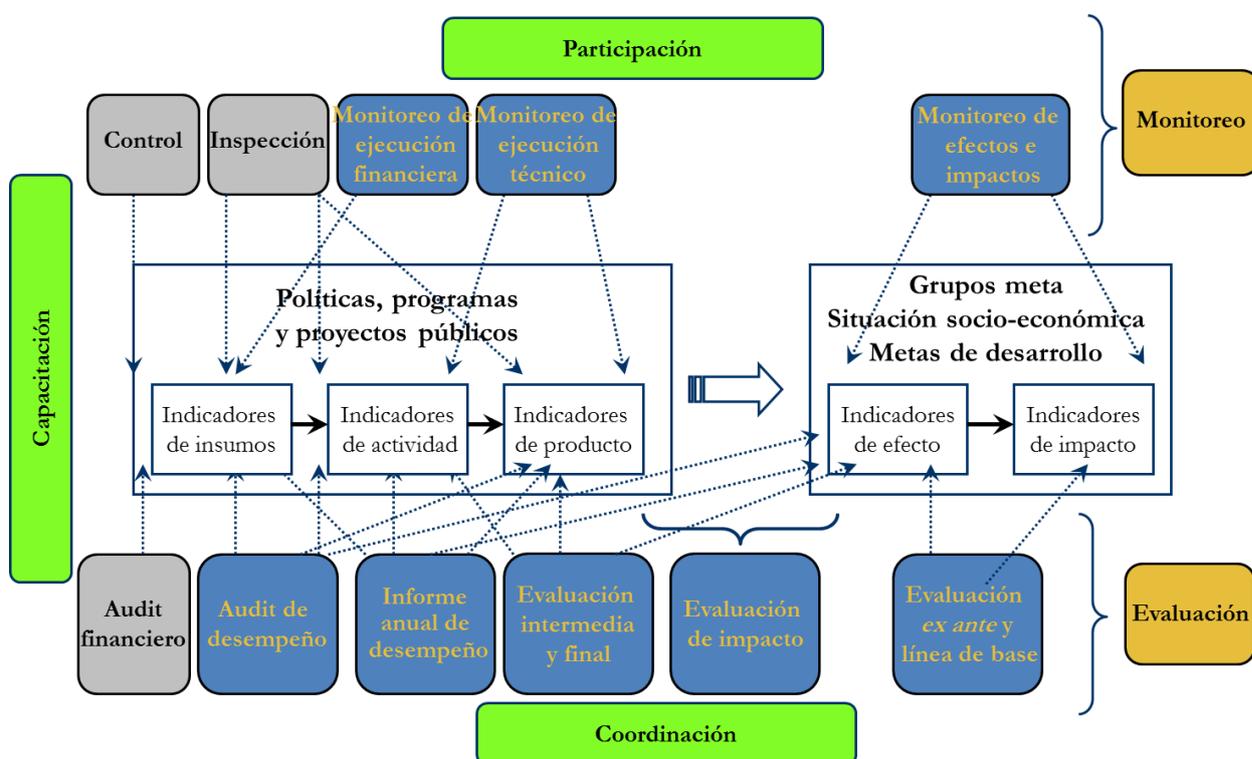


4.1.4. M&E

El monitoreo y evaluación representan una función clave en el ciclo de GpR. El monitoreo se concibe como una actividad de rutina, permanente e interna que lleva a cabo el gerente para manejar mejor su programa o proyecto. La evaluación que consiste en una apreciación sistemática y objetiva del diseño de un programa/proyecto (evaluación ex ante) y de su desempeño cuando está terminado (evaluación ex post) y realizada por evaluadores externos. En la práctica, los gerentes públicos se encargan del monitoreo y de la gestión de las evaluaciones de varios tipos.

Se necesita diseñar un sistema de monitoreo y evaluación como conjunto de procesos de planificación, recopilación, análisis y síntesis de informaciones, y de reporte con condiciones y capacidades necesarias para que los productos del M&E sirvan a la toma de decisión y al aprendizaje. Este sistema Incluye las herramientas técnicas y mecanismos institucionales implementados para asegurar la producción en tiempo oportuno de los principales productos de M&E para la reedición de cuentas, la toma de decisión y el dialogo de política. Un sistema completo de M&E debe incluir los componentes presentados en la Figura No. 6: los técnicos en azul y los institucionales en verde vis-a-vis la cadena de resultados presentada de manera horizontal (de los insumos a la izquierda hasta los impactos a la derecha).

Figura No. 6: Componentes técnicos e institucionales del sistema de M&E y articulación con la cadena de valor



La evaluabilidad del próximo PND requiere poder evaluar en qué medida el diseño y la implementación de este plan ha sido exitoso. Para ello se deberán considerar los siguientes criterios:

- Relevancia del PND

Se trata de ver en qué medida:

- a) Los objetivos y las estrategias elegidos corresponden a las prioridades de desarrollo del país tales como identificadas por un análisis serio de la situación económica y social del país y de las necesidades identificadas por los actores clave;
- b) El PND articula las perspectivas de largo y mediano plazo;
- c) El PND toma en cuenta la diversidad de situaciones regionales;
- d) El PND se concentra en metas de resultados;

e) El PND articula una visión de desarrollo integral, tomando en cuenta los temas intersectoriales tales como el medio ambiente;

f) El proceso de elaboración del PND ha sido participativo, es decir ha involucrado a los actores clave a nivel nacional (sector público, sector privado, sociedad civil, regiones) desde el inicio y a las etapas clave del proceso;

La evaluación de la relevancia se hace a través de un análisis de documentos, entrevistas a profundidad, y grupos focales con actores clave.

- Eficacia en la implementación del PND

Se trata de ver en qué medida las metas fijadas en el PND han sido alcanzadas. Eso implica también tener una línea de base en el 2014 para todos los indicadores para los cuales metas han sido definidas

La evaluación de la eficacia se hace principalmente a través de un tablero de control comparando los valores meta y los valores actuales y analizando las brechas en términos absoluto y relativo y sus causas. Entonces se trata de combinar datos cuantitativos (que paso) y cualitativos (por qué).

- Eficiencia en la implementación del PND

Se trata de medir en qué medida los recursos asignados han sido utilizados para maximizar los beneficios.

La evaluación de la eficiencia se hace a través de la estimación del costo/beneficio (ej: Tasa de Rendimiento Interno) de los proyectos de inversión en el dominio productivo y en las infraestructuras y el costo/eficacia de los proyectos en el dominio social. Más allá de los datos cuantitativos, se necesita un análisis cualitativo en base a entrevistas con los gerentes y profesionales involucrados a lo largo del proceso de producción de bienes y servicios públicos.

- Resultados del PND

La evaluación de los resultados del PND implica medir los productos de los programas presupuestarios, los efectos de los programas sectoriales y al final los impactos a nivel macro (indicadores macroeconómicos, OMD y los futuros ODS) y a nivel micro (condiciones de vida de la población y de grupos meta particulares).

La evaluación de los resultados requiere el análisis de datos administrativos, pero también de datos de primera mano a través de encuestas cuantitativas (ej, encuesta de condiciones de vida, DHS, MICS) et cualitativas (análisis de percepciones de los beneficiarios).

- Sostenibilidad de los resultados del PND

Más allá de los resultados al horizonte de mediano plazo del PND, se trata de medir si estos resultados son sostenibles a más largo plazo, una vez que el apoyo del gobierno y de los donantes disminuía o para.

La evaluación de la sostenibilidad requiere un análisis cualitativo de los resultados con entrevistas con actores clave y expertos, y beneficiarios.

- Plan de evaluación

La evaluabilidad del PND requiere la preparación en el PND de un plan de evaluación considerando varios componentes:

- 1) La elaboración por unas organizaciones externas independientes en colaboración con los ministerios sectoriales de una línea de base de la situación económica y social en el país al inicio del periodo cubierto por el PND (2014);
- 2) La producción al interno por las entidades pertinentes del sector público de una serie de informes anuales de desempeño encajados de los programas presupuestarios, programas sectoriales, sectores, y culminando con el informe anual de la implementación del PND por el MIDEPLAN (2015, 2016, 2017, 2018);
- 3) La preparación por una organización externa independiente de una evaluación intermedia del avance en la implementación del PND, analizando la eficacia, eficiencia y resultados (2016);
- 4) La preparación por una organización externa independiente de una evaluación final del diseño y de la implementación del PND, analizando todos los criterios de evaluación mencionados por encima (2018).

El plan de evaluación deberá también especificar los mecanismos institucionales y el presupuesto necesario para conducir las actividades indicadas por encima.

4.2 Propuesta para el diseño y elaboración del PND 2015-2018

Un PND orientado a resultados se debe construir con base en cuatro pilares indispensables para poder garantizar su evaluabilidad. Tiene que ser: *estratégico, integrador, "operativizable" y participativo*.

Para ser *estratégico* debe identificar los objetivos y acciones más importante y prioritarias para cambiar las tendencias actuales, modificando el futuro al generar cambios que beneficien a todos los ciudadanos. Por lo tanto, no se trata de repetir muchas de las tareas rutinarias y de funcionamiento que en la actualidad lleva a cabo el sector público, sino de aquellas que generan el mayor valor público para el periodo de gobierno contemplado.

También debe ser *"operativizable"*, entendiéndose por ello, que los objetivos estratégicos, se sustentan en programas y proyectos prioritarios que cuentan con los recursos presupuestarios que permiten su ejecución en el periodo del plan.

Para ser *integrador* debe abarcar tres dimensiones: la integración de la gestión territorial, la integración de la gestión intersectorial y la integración técnico-política de la gestión. Con pocas excepciones como la política exterior y la modernización del Estado, la gran mayoría de las acciones de un Estado se implementan y se ejecutan en un territorio o localidad. Las diferencias en niveles de desarrollo de las regiones son notorias en Costa Rica y deben tenerse en cuenta y cruzarse con la oferta sectorial de provisión de bienes y servicios públicos del Estado. Es decir, por ejemplo, un programa de vivienda de interés social, no puede tener las mismas características técnicas y presupuestales en el área metropolitana de Costa Rica como en la periferia, donde los indicadores de salud, o educación, por ejemplo, muestran diferencias regionales importantes.

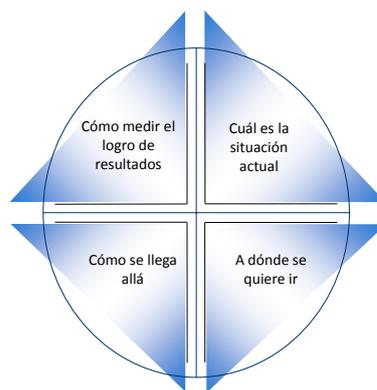
También se debe integrar en forma transversal y complementaria, las acciones sectoriales concurrentes. No se trata de agregar los sectores sino de fortalecer y articular la integración horizontal de la gestión evitando duplicaciones y asegurando sinergias. Además, debe lograrse un balance entre las decisiones políticas y la viabilidad técnica del alcance de las decisiones políticas. Los jerarcas deben poder tomar decisiones informadas. Para ello los cuadros técnicos deben proveer alternativas realistas construidas con información de calidad y en forma oportuna. Información que se debe sustentar sobre la base de las realidades de la población. En la medida que la relación entre técnicos y políticos se consolida en un enfoque de mutua colaboración las probabilidades del éxito en la ejecución y resultados del plan aumentan. Cabe resaltar que para las tres dimensiones anteriores, la idoneidad y credibilidad de los espacios de validación y discusión de las prioridades definidas jugarán un papel clave.

El PND debe ser *participativo* porque es un plan de país y por ello se debe involucrar en su diseño e implementación a otros actores claves del desarrollo, como los gobiernos locales, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y la academia, que sumando esfuerzos al sector público nacional y sub-nacional permita definir con claridad la estrategia de país. No se trata solamente de alcanzar consensos, sino de inducir estrategia de acción de otros sectores más allá del sector público. Así el sector privado tiene un rol fundamental en la generación de empleo, o en la producción de ciertos bienes y servicios como es el caso de la producción agropecuaria o el turismo. El PND debe ser un marco orientador para alentar la inversión privada.

En el caso de las lecciones aprendidas del PND 2011-2014 para Costa Rica, se debe resaltar que existe un *know how* dentro de las entidades que hacen parte del SNP que facilitaran la inserción de mejoras para fortalecer los procesos actuales. La hoja de ruta utilizada para la elaboración del PND 2011-2014 fue coherente y ordenada. Dejó el camino abonado para hacer innovaciones porque existe una documentación ya elaborada sobre la cual se puede construir. En el caso de Costa Rica no se está empezando de cero, existen buenos fundamentos técnicos y conceptuales, y funcionarios sensibilizados sobre los requerimientos que tiene la GpR para avanzar en la construcción de un plan país que incorpore los cuatro pilares indispensables para poder garantizar su evaluabilidad en esta nueva planificación estratégica. A continuación se presentan las propuestas con el ánimo de fortalecer las buenas prácticas y hacer recomendaciones de algunos cambios que se deben introducir para potencializar las ventajas que presenta el modelo ya instaurado GpR en la cultura institucional de Costa Rica.

4.2.1 Diseño que debe tener el PND 2015-2018 y las propuestas de mejoras

En este caso se entiende por diseño del PND 2015-2018 a la estructura que debe tener el documento y los mínimos conceptuales y técnicos del contenido que faciliten el M&E, retroalimentación y rendición de cuentas de la gestión consistente con la GpR. Para efectos de los contenidos del PND 2015-2018 debe como mínimos poder responder a las siguientes cuatro preguntas:



Según el análisis realizado del PND 2011-2014 su modelo metodológico abarcaba estas preguntas. La innovación estará en reorganizar la estructura para poder:

1. Medir el logro de resultados con objetivos que estén encadenados jerárquicamente; y que el alcance de las estrategias no supere el nivel de productos;
2. Presentar cuál es la situación actual con un diagnóstico que sustente la razón por la cual se priorizan las políticas nacionales, ejes de acción y programas como solución a la problemáticas identificadas;
3. Describir cómo se llega al logro de objetivos en la ejecución y su vínculo con la asignación de recursos;
4. Definir a donde se quiere ir de manera concreta presentando las metas para la totalidad de los niveles de intervención (metas sin excepción para el nivel estratégico y programático del PND);

Lo anterior supone contar con los insumos adecuados para la evaluabilidad. Por ello, para lograrlo se propone que el documento elaborado cuente dentro de su estructura con insumos (columna de la izquierda) que facilitarán el M&E durante la etapa de ejecución del PND 2015-2018.

Figura No. 7: Estructura del PND 2015-2018 (columna de la derecha) y mínimos técnicos para la evaluabilidad (columna de la izquierda)



Los contenidos de esta estructura y las 8 propuestas asociadas al diseño son:

Diagnóstico del nivel desarrollo nacional y desarrollo regional

Se señaló en el Estudio Evaluativo que el diagnóstico del PND 2011-2014 fue adecuado y sus contenidos son sólidos. Además Costa Rica cuenta con adecuada capacidad técnica e información de calidad para la realización de diagnósticos. Sin embargo hay que elaborar el diagnóstico no solo desde la perspectiva del desarrollo nacional (enfocado a los sectores) sino incluir la perspectiva del nivel de desarrollo regional alcanzado en 2014.

El diagnóstico debe ser visto desde una perspectiva de causa-efecto, es decir, se debe hacer un análisis sobre las causas de las problemáticas que se pretenden resolver con los Ejes de Acción para alcanzar los objetivos de la visión 2025 o 2030. En este sentido su estructura debe ser ordenada y consecuente con el ordenamiento que se da a las estrategias de solución plasmadas en los Ejes de Acción.

Asimismo, será básico, tanto para la elaboración del diagnóstico, como para el M&E dentro del SINE, contar como insumo con el balance de cumplimiento de metas del PND 2011-2014 dado a que esta es la línea de base de la cual parte el nuevo gobierno. No se trata de repetir el texto del balance en el texto del PND 2015-2018, sino tomar los elementos que debe resolver la siguiente administración para lograr avanzar en la solución de las problemáticas identificadas como prioritarias para alcanzar los objetivos de la visión.

Propuesta No. 1. Fortalecer el diagnóstico con la valoración del nivel de desarrollo regional e incorporar el balance de cumplimiento de metas del PND 2011-2014 que realiza el Área de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN como línea de base. El diagnóstico debe explicar las causas de la problemática que se pretende resolver con los Ejes de Acción del PND 2015-2018.

Visión 2025 o 2030 (prospectiva)

Armonización de plazos

La articulación de corto, mediano y largo plazos ha sido para Costa Rica y en general para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe un desafío constante. Esta falta o poca articulación ha generado constantes cambios de políticas en los países, que muchas veces se refleja en los programas y proyectos, generando a veces costos hundidos o sobre costos por demoras debido a cambios de prioridades. También se genera baja credibilidad en la población por la percepción del “volver a empezar”.

Las principales políticas públicas: educación, salud, reducción de la pobreza, cambio en la matriz productiva, infraestructura, entre otras, requieren una visión de largo plazo para enfrentar adecuadamente los desafíos del país. En Costa Rica, existe un fuerte consenso para contar con una visión

de largo plazo 2025 o 2030, por considerar que la misma es muy útil para enmarcar el mediano plazo y corto plazo así como asegurar que los planes de gobierno se encuadran en una visión de país consensuada. Por ejemplo, el PND 2011-2014 limitó la perspectiva de los desafíos a largo plazo porque tuvo más peso la influencia del análisis en el corto plazo como consecuencia del impacto de la crisis financiera internacional, que la visión de largo plazo.

Una visión no es un plan, solo define los grandes desafíos que debe enfrentar un país. Cabe a cada PND de mediano plazo definir las prioridades para resolver esos desafíos. MIDEPLAN y otras instituciones públicas y no gubernamentales cuentan actualmente con ejercicios de prospectiva al 2021 y más largo plazo, algunas de ellas con procesos participativos importantes. Tomando en cuenta estos insumos existentes y las capacidades técnica y profesional de MIDEPLAN, se puede contar con una visión de largo plazo validado por las entidades involucradas en un periodo de tiempo relativamente corto (2 a 3 meses).

Dicho ejercicio debe plasmarse en un marco con implicaciones para el PND 2015-2018. Asimismo, en el contenido de las políticas y programas del PND 2015-2018 debe ser explícito el vínculo con la visión de largo plazo sobre cómo efectivamente los objetivos y metas del PND apuntan a dirigir el desarrollo del país en esa ruta. Ese mismo marco debe contemplar también cómo la visión de largo plazo es integrada en los planes estratégicos sectoriales y regionales.

Propuesta No. 2. Incorporar en el PND 2015-2018, en un capítulo al inicio, la síntesis de una visión 2025 o 2030, y sus implicaciones para las políticas y programas durante el periodo 2015-2018. La visión de largo plazo será preparada por MIDEPLAN, quien llevará a cabo un proceso consultivo con los principales actores del desarrollo. Los planes sectoriales y regionales deben tomar como referencia esta visión de largo plazo.

Escenarios

El PND 2011-2014 contempla dos escenarios uno pesimista y otro optimista en el plano interno, pero solo un escenario optimista en el plano externo. Los estándares internacionales en la construcción de escenarios muestran que usualmente se proyectan tres escenarios. Los escenarios deben partir del contexto internacional y mostrar su correlato en tres escenarios a nivel nacional.

Los escenarios internacionales deben contemplar el análisis de los principales canales o flujos que relacionan al país con el resto del mundo. El flujo comercial y su impacto en exportaciones e importaciones, el flujo financiero y su impacto en la inversión directa y el costo de la deuda y los flujos de remesas.

Estos escenarios se constituyen en un ejercicio clave para la evaluación del cumplimiento de los objetivos de la visión. Por una parte anticipa acciones a tomar ante eventuales ocurrencias de factores externos e internos que generan riesgos al cumplimiento de objetivos y metas; y por otra parte permite determinar los supuestos que deben cumplirse para alcanzarlos, con lo cual los balances que se hagan de M&E serán más objetivos.

Propuesta No. 3. Elaborar tres escenarios, uno optimista otro intermedio y otro pesimista a partir del contexto externo y su incidencia en el plano interno.

Marco macroeconómico, fiscal y presupuestario a mediano plazo

El MH ha venido realizando un Marco Fiscal y Presupuestario de Mediano Plazo (MFPMP) que se presenta a la Asamblea con carácter informativo. Este instrumento es un "puente" muy útil entre el plan y el presupuesto. Especialmente en un contexto fiscal como el que hoy tiene Costa Rica con un déficit de aproximadamente 5% del PBI. Esto representa una fuerte restricción para el crecimiento del gasto en términos reales. Sin embargo es posible avanzar un poco más y completar el marco fiscal de mediano plazo para tener un marco fiscal y presupuestario de mediano plazo con techos sectoriales. A partir de este marco, el Ministerio de Hacienda informará a los entes rectores el total de recursos posible para cada año del periodo de los cuatro años.

Propuesta No. 4. Definir por el Ministerio de Hacienda un Marco Fiscal y Presupuestario con techos anuales de gasto por sectores para el periodo 2015-2018, el que será incorporado al PND 2015-2018 de manera resumida en un capítulo "Marco macroeconómico, fiscal y presupuestario a mediano plazo".

Políticas Nacionales para el Desarrollo

En este caso se considera que la metodología utilizada puede ser la misma con algunas modificaciones. El enfoque de definir unos pocos objetivos relacionado con las grandes prioridades nacionales y establecer metas nacionales (11 en el PND vigente) es adecuado. En rigor, en el PND 2011-2014, se deberían tomar solo 10 metas nacionales ya que la meta de *atender 20.000 hogares con soluciones integrales para reducir la pobreza*, es un programa que contribuye a un objetivo de política nacional como reducción de la pobreza. En este caso se sugiere mantener el esquema en torno a un máximo 10 indicadores y metas solo del nivel de impacto.

Sin embargo, se requiere que las metas numéricas estén todas disponibles y se deben anualizar para monitorearlas en el corto plazo. La fijación de metas anuales para los indicadores de desempeño permitirá mejorar el seguimiento del progreso hacia la meta final del periodo de 4 años. El seguimiento anual permite identificar los desvíos, positivos (adelantos) o negativos (atrasos) y tomar las decisiones necesarias oportunamente para corregirlos. Asimismo, con el propósito de poder medir el desempeño, debe estar disponible el vínculo de los objetivos de las Políticas Nacionales con los objetivos de los Ejes de Acción debe ser explícito siguiendo la lógica de jerarquía de objetivos.

Propuesta No. 5. La fijación de los objetivos de alto nivel nacional debe limitarse a lo estratégico. Mantener el esquema en torno a un máximo 10 indicadores y metas solo del nivel de impacto para las Políticas Nacionales. Las metas 2015-2018 deben estar anualizadas.

4 Ejes de Acción sectorial con énfasis regional

Ejes sectoriales y transversales

La estructura del PND en pocos ejes es adecuada porque permite la agregación de objetivos y metas nacionales. Sin embargo la definición de los ejes requiere algunos ajustes que permitan maximizar el posible impacto en función del efecto buscado e identificando las acciones complementarias entre sectores orientados a un mismo objetivo nacional. Es decir, por ejemplo, si se busca un impacto en lo social se debe integrar en el mismo todos los sectores cuya función principal es mejorar el contexto social de todos los ciudadanos del país e identificar el aporte de cada una a un objetivo común. No se debe construir los ejes a partir de estructuras institucionales, como ocurrió en el PND 2011-2014

Con esta propuesta, Seguridad Ciudadana y Justicia, Vivienda y Trabajo, Agua Potable y Alcantarillado tienen un fuerte impacto en la calidad de vida sobre todo de las poblaciones más pobres, por lo que su integración al Eje Social parece más adecuada que la ubicación anterior. Asimismo, en el PND 2011-2014, Transporte estaba en el Eje de Competitividad e Innovación; y Energía y Telecomunicaciones, estaban en el Eje de Medio Ambiente. La producción de bienes y servicios de estos sectores tienen una función dual por un lado son fundamentales para el desarrollo del sector productivo, pero al mismo tiempo impactan en la calidad de vida de los habitantes. Por ello se propone constituir un nuevo eje que integre estos tres sectores.

Dada la importancia de la visión ambiental con la que cuenta Costa Rica actualmente, se debe fortalecer el rol de este sector, contemplando no solo las acciones de las instituciones abocadas al Medio Ambiente, sino que se debe involucrar a todos los sectores públicos y privados con un enfoque y accionar transversal.

En cuanto a la temática del Área de Modernización del Estado se requiere un estudio para evaluar el cierre, fusión, privatización o cambio de sector del conjunto de entes descentralizados y autónomos del Estado; así como el análisis de nuevas prácticas que podrían ser implementadas para mejorar el accionar del Estado, buscar la calidad en la prestación de los servicios y lograr una mejora continua de la gestión.

En resumen, los nuevos Ejes de Acción serían:

- ✓ Social: mantendría a Bienestar Social y Familia, Educativo, Salud (incluido Agua y Alcantarillado), Cultura y agregaría Seguridad Ciudadana y Justicia, Trabajo y Vivienda;
- ✓ Infraestructura y Servicios: incluye Transporte, Energía y Telecomunicaciones;
- ✓ Productivo y de Innovación: que comprende: Ciencia y tecnología e Innovación, Turismo, Agropecuario, Financiero y Monetario, Economía y Comercio.
- ✓ Transversal: estaría integrado por Medio Ambiente, Política Exterior y Modernización del Estado. En el caso de Medio ambiente se debe identificar, con su costo asociado, las contribuciones de todos los sectores públicos y privados a las metas de medio ambiente.

Propuesta No. 6. Considerar 4 Ejes de Acción así: 1) Social; 2) Productivo; 3) Infraestructura y Servicios; y 4) Transversal. Los objetivos de cada Eje deben estar articulados con los objetivos de las Políticas Nacionales. Debe contener las metas numéricas para todas las metas 2015-2018 y contar con las metas anualizadas para facilitar su monitoreo. Los indicadores y metas corresponden al nivel de efectos.

Programas Estratégicos.

Programas estratégicos

El PND siendo el diseño estratégico de desarrollo del país, no debería de incluir acciones institucionales aisladas, o ser un supra plan institucional, sino un marco estratégico nacional. Esta primera consideración implica la revisión profunda del contenido del PND asociado a lo que se conoce como acciones estratégicas en Lineamientos de Políticas Sectoriales (Anexo 1), ya que presenta la parte operativa de las entidades, no siempre vinculadas a metas superiores y en la actualidad no representan, necesariamente, programas asociados a metas de sector ni a metas regionales. Incluso, algunos de los indicadores presentados en el nivel de programa presupuestario resultan más estratégicos que los asociados a las acciones estratégicas en el PND.

En esta misma línea, y a partir del Estudio Evaluativo, el nivel de los Lineamientos de Políticas Sectoriales es un elemento importante de la planificación pero no debe estar incluido en el documento del PND porque se refiere a un instrumento diferente de la planificación (por ejemplo, POI). Por ello se recomienda que esta sección no haga parte integral del documento PND 2015-2018. El vínculo del nivel operativo (objetivos y metas) si debe ser explícita pero dentro de la planificación que deben hacer los mismos sectores. Para ello una de las propuestas es elaborar los Planes Estratégicos Sectoriales.

El PND debe concentrarse solo en aquellos programas y proyectos estratégicos, no debe contemplar las actividades o acciones rutinarias del sector público. Se debe presentar solo aquellos programas y proyectos estratégicos que representan un cambio en la tendencia y generan valor público significativo. Los principales programas no deben ser un capítulo separado de los Ejes de Acción, debe ser parte integral de los Ejes, deben tener objetivos vinculados entre sí, y debe agrupar los principales proyectos de inversión que permitirán ejecutar y financiar el PND 2015-2018.

Propuesta No. 7. Los programas estratégicos no deben ser un capítulo separado de los Ejes de Acción, debe ser parte integral de los Ejes y debe agrupar los principales proyectos que permitirán ejecutar y financiar el PND 2015-2018. Los objetivos de los programas deben estar articulados con los objetivos de los Ejes de Acción. Los indicadores y metas corresponden al nivel de productos.

Costo indicativo

Costo indicativo del PND por Políticas Nacionales, Ejes de Acción y Programas Estratégicos

Los costos del PND 2011-2014 reflejan un esfuerzo importante por contar con una estimación del costo indicativo del Plan. Sin embargo, de acuerdo con el diagnóstico y la información recabada en algunos sectores no se incluyeron todos los costos mientras que en otros se incluyeron costos que no son los asociados a proyectos o programas estratégicos. El PND 2015-2018 debe presentar un costeo indicativo de implementación de las políticas y programas y proyectos mencionados. En el caso de las inversiones debe estimarse las inversiones públicas y privadas necesarias para la implementación del plan. También se debe identificar la inversión extranjera.

El costo solo debe comprender los programas y proyectos estratégicos en el marco del PND y no las tareas o funciones rutinaria. Se debe refinar el ejercicio realizado de costeo de productos realizado en el Anexo 1 y tomando en consideración los Marcos de Gasto de Mediano Plazo Sectorial (Ver propuesta No. 15) para poder costear las Políticas Nacionales y los Ejes de Acción.

Propuesta No. 8. Calcular el costo indicativo del plan tomando en consideración los Marcos de Gasto de Mediano Plazo Sectorial, tanto de inversión de capital como recursos corrientes asumidos por el sector público, incluyendo las descentralizadas y las autónomas, y el sector privado.

4.2.2 Proceso de elaboración del PND 2015-2018 y las propuestas de mejoras

El PND 2015-2018 debe ser un documento de planificación estratégica. Esto quiere decir que debe enfocarse en pocos temas y orientaciones que concentran los mayores impactos. No debe incluir los Planes Estratégicos Sectoriales (PES) ni los POI. No debe ser un plan operativo, ni tener anexos que presenten estas secciones y debe concentrarse en indicadores de impacto y de efecto, con muy pocas excepciones de productos. Lo que si debe existir es la institucionalidad del SNP suficientemente robusta y las metodologías para garantizar que los sectores tengan sus PES y las entidades que hacen parte de los sectores tengan sus POI.

El SNP debe emitir los lineamientos y las metodologías necesarias para que las Unidades de Planificación coordinen los instrumentos del nivel programático sectorial y regional para que i) los elaboren en los tiempos adecuados; y ii) con el enfoque de GpR, de tal manera que sirvan de insumo al ejercicio de planificación de abajo hacia arriba. Esto quiere decir que el rol de coordinación de las metodologías en cada nivel es clave. MIDEPLAN debe ser claro en el propósito de cada instrumento y su alcance. Siguiendo todo el marco conceptual antes expuesto.

En este sentido resulta indispensable que MIDEPLAN coadyuve en la mejora sustantiva de la planificación estratégica y programática de las instituciones, este es un vacío que el Ministerio de Hacienda ha llenado desde la perspectiva de presupuesto por resultados desde el 2008 aunque este esfuerzo debe fortalecerse y la programación presupuestaria debe estar ligada a los objetivos estratégicos institucionales y estos al desarrollo mediante metas sectoriales, regionales y nacionales asociadas.

Esta evaluación es una oportunidad para que MIDEPLAN decida de qué manera orienta ese tipo de planificación Institucional que está en la base del problema de programación presupuestaria actual y relacionada con la vinculación necesaria al PND. Debe decidir qué área, con que personal y con qué

metodología se orientará a las instituciones. En este sentido debe aprovechar el camino recorrido en cuanto a las metodologías y manuales existentes para construir sobre el camino recorrido.

Marco Legal de la Planificación

El análisis del marco legal se ha realizado tomando en cuenta el proceso y la coyuntura actual caracterizada por la finalización de un periodo de gobierno, que limita en número de opciones para reformas más estructurales. En este sentido, algunos países han optado, para mejorar la articulación plan-presupuesto y darle más operatividad al plan, la solución institucional “de un sombrero” es decir unificar en un ministerio las funciones de planificación y presupuestación, tal es el caso de Brasil o Corea del Sur, solo para mencionar dos casos.

Un segundo aspecto de significativa importancia es redefinir el rol de la Contraloría General de la República, concentrando sus funciones en las de fiscalización del proceso presupuestario y dejando en el Ministerio de Hacienda el rol del análisis integral del presupuesto del gobierno. En el actual contexto ninguna de estas reformas aparece como viables, lo que no significa considerarlas como opciones en el futuro.

El actual escenario contemplado de las leyes para la planificación, en términos generales, resulta un marco adecuado y deja espacio para la operatividad de la planificación e introducir mejoras vía decretos y reglamentos y procedimiento, al diseño y la implementación del PND.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que muchos de los instrumentos creados por los reglamentos, a pesar de ser idóneos para estos procesos, caen en desuso por falta de gestión, liderazgo y seguimiento, por ejemplo las Secretarías Sectoriales o los Consejos Cantonales. Para dar un ejemplo, la Autoridad Presupuestaria quien tiene la potestad por la Ley 8131 de emitir las directrices y lineamientos de la política presupuestaria tomando en consideración el PND⁵³, y verifica los documentos presupuestarios de las entidades que presenta a la CGR para su aprobación, en cuanto al cumplimiento de las directrices y los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria; e informa a la CGR sobre los resultados de esta verificación; es decir, es un espacio institucional con un rol específico y los canales creados para pronunciarse en caso de que el presupuesto no esté acorde a las prioridades del PND en el ámbito de las entidades que no someten su presupuesto a aprobación del Ministerio de Hacienda.

Es decir, no se requiere cambiar el marco de las leyes actuales sino hacer seguimiento a la efectividad en la aplicación de los mecanismos ya creados y promover su aplicación. Por lo tanto las propuestas de mejoras de procesos y metodologías para el diseño, implementación y seguimiento y evaluación del PND, se enmarcan dentro del marco de leyes actuales y no propone modificaciones a las mismas.

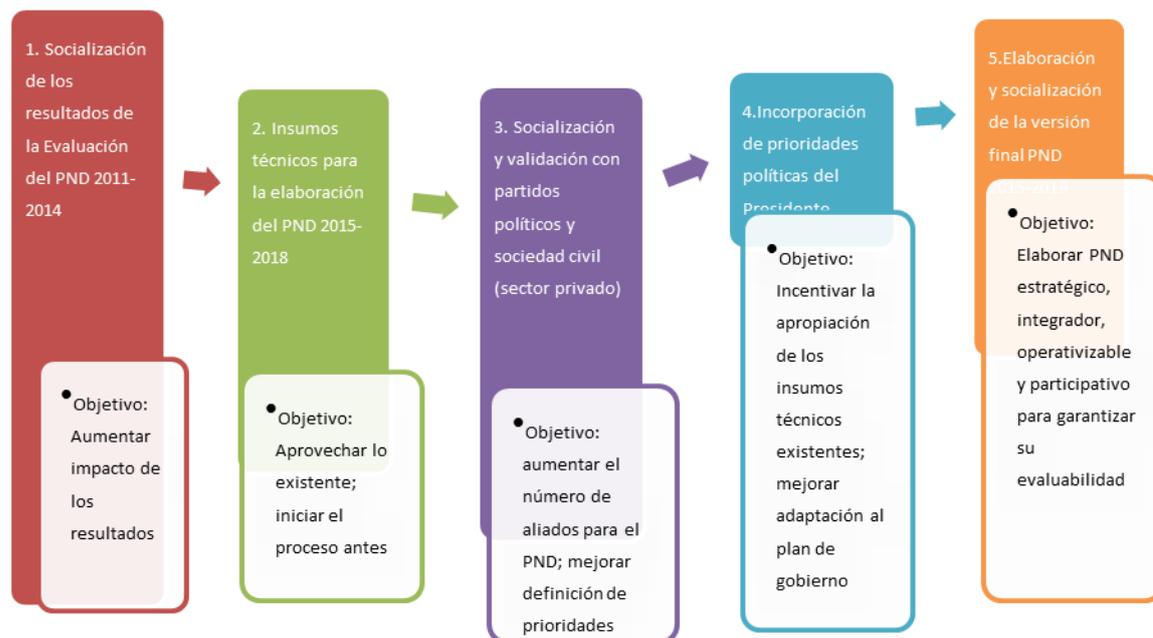
Propuesta No. 9. No se requiere cambiar el marco de las leyes actuales. Se requiere hacer seguimiento de la efectividad en la aplicación los mecanismos institucionales ya creados.

⁵³ esto no aplica para las universidades, la CCSS y las municipalidades

Fases de Planificación Estratégica y PpR para elaborar el PND 2015-2018

El proceso de Planificación Estratégica y PpR para elaborar el PND 2015-2018 debe considerar como mínimos las siguientes fases

Figura No. 8: Fases propuestas para la elaboración del PND 2015-2018



A continuación se desarrollan las fases 1 a la 5. La fase 1 será también presentada con mayor detalle, incluyendo los mensajes claves y los medios de comunicación, en el capítulo 6 de este documento⁵⁴.

Fase 1. Socialización de los resultados de la Evaluación del PND 2011-2014

El valor agregado de toda evaluación va más allá de poder identificar las fortalezas y debilidades de una intervención pública: se requiere maximizar el impacto de sus resultados y facilitar la adopción de sus recomendaciones. En este sentido, la accesibilidad a los resultados de evaluación es una condición necesaria para dar viabilidad a su implementación. Con ello se demostrará la inclinación del evaluador (en este caso al MIDEPLAN como líder institucional que determinó la necesidad de la evaluación) a involucrar a todos los actores interesados. Dicha tarea requiere un esfuerzo por comunicar y adaptar los resultados de la evaluación al nivel que los resultados sean de fácil comprensión para todos los actores involucrados y que incluyan los mensajes claves para orientar el cambio. Lo anterior requiere grandes habilidades de comunicación y liderazgo, y jugará un papel en asegurar su credibilidad hacia el interior y el exterior del Gobierno.

A partir de la metodología aplicada para la elaboración del Estudio Evaluativo, se identificaron 5 grupos objetivo de la socialización. Cada grupo debe tener una estrategia diferenciada dependiendo de los

⁵⁴ Capítulo 6. Estrategia de socialización de los resultados de la evaluación del PND 2011-2014

intereses y mensajes claves que se deben transmitir. Se deben realizar las tres primeras socializaciones de los resultados antes del cambio de gobierno y dos restantes después del cambio de gobierno. Los propósitos y mensajes clave se presentan en el capítulo 6 de este documento y el orden se presentará en la sección 4.2.4 del Plan de Acción. Los grupos en orden de desarrollo son: 1. Actores del Sistema Nacional de Planificación; 2. Actores del Subsistema de Presupuestación; 3. Actores ya vinculados al proceso previo de evaluación del Sector Público y Sociedad Civil (incluye Sector Privado) por temas; 4. Actores del Sistema Nacional de Planificación (Jerarcas); y, 5. Actores Mixtos Público-Privados en Comisiones Temáticas.

Propuesta No. 10. Se recomienda hacer la socialización de los resultados de la evaluación con al menos 5 grupos. Los grupos en orden de desarrollo son: 1. Actores del Sistema Nacional de Planificación; 2. Actores del Subsistema de Presupuestación; 3. Actores ya vinculados al proceso previo de evaluación del Sector Público y Sociedad Civil (incluye Sector Privado) por temas; 4. Actores del Sistema Nacional de Planificación (Jerarcas); y, 5. Actores Mixtos Público-Privados en Comisiones Temáticas.

Fase 2. Insumos técnicos para la elaboración del PND 2015-2018

Etapa técnica

En la etapa técnica se requiere tener en cuenta dos situaciones importantes que independientemente del partido político que asuma para el próximo periodo de gobierno, vienen dadas por el contexto externo e interno y son datos de base para la planificación y la gestión. La primera tiene que ver con es que existen un conjunto de variables económicas macro (inflación, crecimiento del PBI, déficit fiscal, deuda, tasa de desempleo, etc.) y micro (precio de los bienes exportables e importados, etc.). Y que constituyen la base inicial de la situación económica y social

La segunda tiene que ver con los diagnósticos adecuados y se refiere a que las problemáticas identificadas previa a la elección del gobierno se mantienen casi invariables y la institucionalidad del Estado está dada. Así que la oferta institucional en bienes y servicios puede cambiar si, por ejemplo, se rediseña programas y/o cambian las prioridades de política, pero elaborar documentos de planificación es una tarea permanente y estructural del estado que puede servir de insumo para el equipo de gobierno nuevo (2015-2018). Incluso es aún más relevante en un escenario donde todos los gobiernos entrantes deben correr contra el tiempo para poder terminar, presentar y validar un documento en menos de 7 meses.

Propuesta No. 11. Preparar los insumos del PND en forma oportuna para la discusión política, a saber: Planes Estratégicos Regionales, Planes Estratégicos Sectoriales, y Marco Fiscal y Presupuestario de Mediano Plazo y Marco de Gasto de Mediano Plazo..

Guía única Plan-Presupuesto

Actualmente existen diferentes definiciones conceptuales que se usan en el presupuesto y que en algunos casos difieren de las utilizadas por MIDEPLAN en la elaboración del plan, esto genera problemas de coordinación con las instituciones ejecutoras y a la hora de hacer el seguimiento del plan y el presupuesto. Por ejemplo, es el caso de programas y proyectos, se encuentran casos donde los nombres de los proyectos o programas que aparecen en el presupuesto difieren de las de MIDEPLAN.

Los conceptos que se requiere homogenizar como: objetivo, meta, programa, programa presupuestario, proyecto, actividades, insumos, indicadores, línea base, productos, resultados, etc. cuentan hoy con definiciones internacionales estándares. Por lo tanto su armonización no presenta un problema desde el punto de vista técnico. En la región hay países que han logrado concretar la armonización conceptual como es el caso de Guatemala y El Salvador. En este sentido se propone al GCR que en el marco de la Comisión Mixta Minhacienda-MIDEPLAN se acuerde una guía única. Este producto debe ser de carácter urgente y no puede superar un plazo de 3 meses.

Es importante resaltar que esta Comisión cuenta con unos avances que deben institucionalizarse lo antes posible. Por ejemplo, dentro de estas consideraciones se debe mantener los acuerdos ya negociados entre los funcionarios técnicos que representan oficialmente los despachos ministeriales de MIDEPLAN y del MH. Dentro de este trabajo destacan los conceptos ligados a cadena de valor público, cadena de resultados, y sus derivados.

La nueva metodología debe considerar de manera rigurosa los acuerdos de la Comisión en relación con el tratamiento del enfoque de género, el análisis de riesgos y la consideración de una perspectiva inclusiva que tome en cuenta a grupos vulnerables y zonas territoriales con menores desarrollos. Estos principios e instrumentos de trabajo ya han sido incluidos en los lineamientos técnicos para el año 2014 por lo que sería conveniente una máxima alineación de ellos con que se establezca en el PND.

Propuesta No. 12. Acordar en el marco de la Comisión Mixta Minhacienda-MIDEPLAN una guía única para definir conceptos tales como: objetivos, programas, proyectos, actividades, productos, indicadores, metas, línea base a incorporarse en el plan y en el presupuesto a partir del presupuesto 2015. Dicha guía puede ser finalizada en un plazo no mayor a 3 meses..

Finalización de los Planes Cantonales (Planes de Desarrollo Humano Local) y elaborar los Planes Estratégicos Regionales

Según los resultados del Estudio Evaluativo, la planificación regional es muy débil. Esto quiere decir que el reto es importante porque la percepción de los gobiernos locales es que en los casos que se ha hecho el ejercicio, solo se ha hecho de arriba hacia abajo. Con una limitación adicional, y es que el centro desde el punto de vista de la ubicación física de sus entidades y la cobertura asociada, no tienen coberturas homogénea en el territorio. Así por ejemplo la del sector agropecuario es diferente a la de MIDEPLAN. Esto genera problemas de coordinación entre los sectores e instituciones al momento de avanzar en la planificación estratégica regional.

Existen los Planes de Desarrollo Humano Local a nivel cantonal o Planes Cantonales y los Planes Estratégicos Municipales. Los Planes de Desarrollo Humano Local son: contruidos con una amplia participación de los habitantes del respectivo cantón, que reflejan su visión de desarrollo, sus problemáticas diversas y sus posibles soluciones; estos no tiene una institución responsable, es decir constituyen el insumo sobre las demandas e intereses de la sociedad. Los Planes Estratégicos Municipales consisten en un plan de las prioridades a nivel municipal; es decir, se constituyen en la oferta institucional del gobierno local ante las necesidades identificadas. No en todos los cantones los gobiernos locales incluyen estos Planes Cantonales en su Plan Municipal, pero es necesarios tener en cuenta que algunos si lo han integrado. Ambos constituyen insumos importantes para planificación regional y serían la opción para complementar el ejercicio con el enfoque de abajo hacia arriba.

En este contexto, y con el propósito de integrar este ejercicio de planificación local al ejercicio de planificación regional se sugieren dos propuestas. La primera es completar el ejercicio de elaboración de los planes cantonales porque aproximadamente el 63% de los cantones están cubiertos actualmente. Y, la segunda propuesta sería finalizar la metodología de Planes Regionales que se encuentra haciendo actualmente el Área de Planificación Regional de MIDEPLAN (teniendo en cuenta los lineamientos GpR antes expuestos, e incluyendo como estructura del documento, los 4 Ejes de Acción sugeridos para la estructura del PND 2015-2018) acorde a los propósitos de esta metodología que busca realizar un proceso de planificación en las dos vías, con objetivos de desarrollo articulados en los diferentes niveles (estratégico, programático y operativo). Una vez finalizada esta metodología, se deben elaborar los 6 Planes Estratégicos Regionales Preliminares que servirán de insumos para la fase 3. *Socialización y validación con partidos políticos y la sociedad civil y el sector privado* y se elaborarán en Versión Final en la fase 4. *Incorporación de prioridades políticas del Presidente*

Propuesta No. 13. Identificar cuáles Planes Cantonales ya finalizados ha sido incluido en los Planes Municipales por los gobiernos locales; culminar los Planes Cantonales faltantes antes de finalizar 2013.

Propuesta No. 14. Elaborar 6 Planes Estratégicos Regionales para las 6 regiones que incorporen en su estructura los 4 Ejes de Acción sugeridos para la estructura del PND 2015-2018.

Marco de Gasto de Mediano Plazo Sectorial (MGMPs)

Desarrollar MGMPs sectoriales (uno por sector) que representan propuestas estructuradas y justificadas de asignaciones sectoriales. La ventaja de contar con este marco plurianual es que los sectores cuentan con una mayor capacidad de predicción para sus gastos, se evita hacer planes que después sufren cortes por no contar con los recursos y logran articular su gestión con las políticas y metas nacionales. El presupuesto orientado a resultados se operacionaliza de manera concreta a través de la elaboración de estos marcos de gastos de mediano plazo sectoriales que articulan para cada sector las metas de resultados a las asignaciones presupuestarias a través de programas sectoriales con sus componentes de programas presupuestarios de inversión y de funcionamiento.

A partir del MFPMP que elabora el Ministerio de Hacienda, le informarán a los entes rectores el total de recursos posible para cada año del periodo de los cuatro años. Los entes rectores podrán distribuir esos recursos a varios programas sectoriales y presentaran una propuesta de asignación a consideración de MH y MIDEPLAN. Una vez acordado el nivel anual éste se convierte en un techo anual de gasto que no puede ser superado. Los techos acordados con los sectores deben ser realistas y no estar sobrevaluados o subvaluados. Si se elaboran techos sobrevaluados se corre el riesgo de crear falsas expectativas. Si los techos están subvaluados y después se realizan ajustes a la alza, el ejercicio perderá credibilidad.

Los sectores deberán elaborar los MGMPs con el apoyo y coordinación de MIDEPLAN. MIDEPLAN debe elaborar y difundir la metodología a utilizar. El ejercicio debe ser validado por el MH y se recomienda ser sometido a consideración del Consejo de Gobierno para poder hacer el balance entre las demandas de recursos de todos los sectores y las posibilidades reales de financiación frente al PND 2015-2018.

En este sentido, es importante señalar que el esfuerzo de la Comisión Ministerio de Hacienda – MIDEPLAN para lograr vincular el presupuesto a partir de los objetivos, indicadores y metas que tienen los programas presupuestarios asociados a las metas sectoriales es un avance en este sentido. Incluso por esta misma vía, han buscado aclarar el nivel de M&E que le interesa a cada entidad: MIDEPLAN a nivel estratégico y programático (sectores) y MH a nivel de los productos y el presupuesto. El MGMPs sería una metodología robusta para facilitar este vínculo y estas tareas complementarias para estas dos entidades.

Propuesta No. 15. Los sectores deben elaborar Marcos de Gasto de Mediano Plazo Sectoriales a partir de los techos sectoriales que les informa el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN debe coordinar y apoyar a los sectores en su elaboración y emitir la metodología pertinente para ello.

Fase 3. Socialización y validación con partidos políticos y sociedad civil (sector privado)

Difusión de la Visión 2025 o 2030 a los partidos políticos

Un insumo fundamental para el PND 2015-2018 será el Plan de Gobierno del candidato electo. En este sentido la difusión de la sección de Visión 2025 o 2030 será un insumo valioso para los equipos de técnicos de campaña. Por ello se sugiere, analizar con los equipos técnicos de los principales candidatos las principales opciones estratégicas y la visión de largo plazo que prepara MIDEPLAN. De no ser posible por el contexto político, usar de aliado a la academia⁵⁵ o Estado de la Nación para la discusión en un Foro participativo de acuerdo con el cronograma sugerido.

Propuesta No. 16. Difundir el documento de Visión 2025 o 2030 con los partidos políticos y los equipos técnicos de los candidatos, utilizando un aliado con mucha credibilidad como por ejemplo la academia.

⁵⁵ En este caso particular se refiere a la información del Grupo Focal de sociedad civil donde los representantes de la academia manifestaron que actualmente tienen un proyecto para los candidatos presidenciales con el ánimo de apoyar la elaboración de Planes de Gobierno más técnicos y consistentes con las realidades del país y las capacidades institucionales que tiene el Estado.

Comisiones Temáticas con actores Mixtos Público-Privados

La idea es realizar reuniones del tipo que sugirieron los participantes del Grupo Focal de Sociedad Civil y el Taller de Funcionarios para discutir por temas del PND con grupos de la sociedad civil, incluyendo sector privado, que tengan una alta representatividad. (Para ampliar esta información ver el capítulo 5 de este documento). Se sugiere hacer esta socialización previa al “Proceso de participación de la sociedad civil y del sector privado”, el cual debe empezar el 28 de Abril de 2014 según lo previsto en el cronograma del Plan de Acción presentado en la sección 4.2.4.

Como el contexto de esta socialización será presentar a todos los actores la metodología que se empleará en el proceso de validación del PND 2015-2018 en Comisiones Temáticas Mixtas, se sugiere describir el contexto en el que surge esta propuesta de elaboración del PND articulando el punto de vista de la Sociedad Civil desde el comienzo de construcción de los contenidos del PND; es decir, se les debe explicar como mínimo los siguientes puntos: i) cuáles son los antecedentes de la Evaluación al PND 2011-2014 que conducen a esta nueva metodología; ii) cómo se recopilarán sus puntos de vista, solicitudes, expectativas y/o recomendaciones; iii) qué hará el sector público con esa información; iv) cuándo se les presentará el análisis que hace el sector público sobre esa información; v) cómo se priorizarán colectivamente las necesidades

Lo más importante de esta metodología de socialización será no generar expectativas que desvirtúen el instrumento y tratar de ser lo más incluyente posible sin generar un grupo que supere la capacidad instalada de su contraparte en el sector público.

Propuesta No. 17. Se recomienda hacer talleres de socialización de los resultados de la evaluación, presentación de la nueva metodología de las Comisiones Temáticas con actores Mixtos Público-Privados y reuniones de las Comisiones para la inclusión de las demandas de la sociedad en el PND 2015-2018

Mecanismos de *responsabilización* (accountability) de la participación

Si se espera realizar un PND bajo la premisa de que es un plan de país y no solo un plan para el sector público, debe integrar a los principales actores de desarrollo. No solo en un proceso de participación inicial en la etapa de diseño si no vía alianzas estratégicas y compromisos compartidos que permitan un crecimiento del sector privado. La evidencia mundial es contundente, los países que más rápido han avanzado en su desarrollo y crecimiento económico, son aquellos que lograron concretar alianzas exitosas con el sector privado.

La participación de los actores del desarrollo que no son sector público, sector privado, organizaciones no gubernamentales, academia, etc., deben participar en la etapa de elaboración del PND y posteriormente en la etapa de seguimiento y evaluación. Debe existir una clara definición de representatividad. Definida

esta representatividad, la participación debe estar acotada al área de actuación (por ejemplo, el sector agropecuario no participa en salud o educación).

No se trata de elaborar un plan en una institución del sector público y preguntarle al sector privado que le parece, sino que a partir de un diagnóstico preliminar y unos lineamientos generales preparados en el sector público, trabajar conjuntamente en la elaboración de la mejor estrategia posible para el desarrollo o consolidación de un sector específico en el marco de las Comisiones Temáticas con actores Mixtos Público-Privados.

En algunos países esto se instrumenta con cartas “acuerdos de desempeño” o “convenios de compromisos” que reflejan la voluntad de trabajar juntos hacia metas comunes. Estos acuerdos no son acuerdos formales generales de buenas intenciones, por el contrario son acuerdos en donde se identifican las acciones concretas que se deben implementar por el sector público y sector privado con cronogramas y fechas precisas para los hitos más importantes. Así por un lado el Gobierno se compromete a llevar a cabo ciertas acciones que permiten mejorar la competitividad del sector privado y a cambio el sector privado, por ejemplo se compromete a realizar inversiones y crear puestos de trabajo.

No es necesario firmar convenios de desempeño con todos los sectores privados, sino que inicialmente se **puede** seleccionar un conjunto reducido de sectores del sector privado cuyo crecimiento o consolidación sean estratégicos para un desarrollo sostenido del país. Estos convenios son presentados a la ciudadanía y de esa forma al hacer público el alcance de los compromisos asumidos por ambas partes cualquier incumplimiento de las partes está sujeto al seguimiento y valoración social.

Propuesta No. 18. Se sugiere buscar mecanismos de responsabilización conjunta como por ejemplo “acuerdos de compromisos” entre el gobierno y representantes del sector privado como apoyo a la ejecución del PND 2015-2018. Realizar informes de resultados conjuntos de los logros de los “acuerdos de compromisos” anualmente.

Fase 4. Incorporación de prioridades políticas del Presidente

Talleres de socialización con actores del Sistema Nacional de Planificación (Jerarcas nuevo Gobierno)

El propósito de la socialización de resultados con los jerarcas del SNP será lograr capturar la apropiación por parte del nuevo equipo de jerarcas del nuevo gobierno para liderar el proceso en curso frente a los cambios gestionados en la segunda fase de “Insumos técnicos para la elaboración del PND 2015-2018”. Se deberá resaltar los obstáculos detectados durante la evaluación y como durante el proceso de socialización de los grupos 1, 2 y 3 se han logrado aunar esfuerzos para apoyar el cambio de cultura institucional con la agenda de GpR para el PND 2015-2018. Se deberá presentar la evaluación como la línea base del proceso pasado y relatar brevemente los insumos (planes estratégicos sectoriales y regionales, cumplimiento de metas 2011-2014, etc.) que han sido preparados para facilitar el proceso de elaboración del PND2015-2018, dado el corto tiempo que se cuenta para su elaboración.

Se recomienda hacer esta reunión de socialización según la acción prevista de “Presentación de las orientaciones para el PND 2015-2018 borrador al Equipo de Transición según lo previsto en el cronograma de propuestas de la evaluación y Plan de Acción de seguimiento a los resultados de la evaluación presentado en la siguiente sección de este documento.

A partir de este taller de socialización, debe ser explícito en un plan de trabajo con los jefes rectores de los sectores, la necesidad de adelantar la versión final de los documentos preliminares de los 13 Planes Estratégicos Sectoriales, los 6 Planes Estratégicos Regionales y MGMPs y preparar el documento del PND 2015-2018.

Propuesta No. 19. Se recomienda hacer talleres de socialización de los resultados de la evaluación, presentación de la nueva metodología ante los jefes del nuevo Gobierno 2015-2018

Fase 5. Elaboración y socialización de la versión final PND 2015-2018

Cronograma

El actual cronograma de preparación del plan y el presupuesto presentan la dificultad que el presupuesto para el 2015 se presenta a la Asamblea el 1 de septiembre del 2014. El cronograma del PND tiene previsto su finalización en Diciembre 2014. En consecuencia el primer año del PND 2015-2018 no estaría armonizado con el presupuesto, por lo que prácticamente se pierde un año.

Se ha realizado un cronograma de los procesos técnicos, así como de las instancias políticas de las etapas de validación y se considera que es viable mejorar la armonización plan presupuesto con un cronograma del PND más acorde con el proceso presupuestario. Si bien los plazos son reducidos es factible adelantar el proceso.

Propuesta No. 20. Estructurar un nuevo cronograma que permita presentar el plan y el presupuesto al Congreso el 1 de septiembre del 2014, para que el año 2015 el presupuesto y el plan este totalmente armonizados (ver Sección 4.2.4.)

Articulación del Plan de Gobierno con el diseño y metodología de elaboración PND 2015-2018

Una crítica permanente de los sectores públicos y los sectores privados y la sociedad civil fue que el Plan de Gobierno de la Presidente Chichilla no quedó debidamente articulado en el PND. Incluso la Presidencia de la República tiene un sistema propio de seguimiento a metas que en algunos casos coinciden con las del plan y en otras no. Por ello se recomienda que MIDEPLAN juegue en un papel clave y lidere la presentación de las orientaciones para el PND 2015-2018 borrador al Equipo de Transición y a la Presidencia, y aplique la estrategia de comunicaciones diseñada sobre resultados y propuestas metodológicas para elaborar el PND 2015-2018 exponiendo claramente la relevancia de las cuatro fases anteriores a esta quinta fase de elaboración (ver capítulo 5 de este documento).

Asimismo, MIDEPLAN deberá acompañar permanentemente las oficinas de asesoría de la Presidencia para poder capturar los énfasis del nuevo gobierno, las prioridades y necesidades de información. Esto con el propósito de que el documento final del PND 2015-2018 haga parte integral del proceso de planificación estratégica que hace la presidencia y que no sea un ejercicio aislado del proceso de elaboración del PND.

Propuesta No. 21. Aplicar la estrategia de socialización con mensajes claves a los jefes del SNP del nuevo gobierno y hacer un acompañamiento permanente al proceso de planificación estratégica que realiza la Presidencia de la República al inicio de gobierno.

Coordinación vertical y horizontal de los 13 Ministerios Rectores para elaborar Propuestas Sectoriales

Una de las fortalezas encontradas en el Estudio Evaluativo fue el mecanismo de coordinación definido a partir de la directriz 001 como Ministro Rector. La agrupación hecha de los sectores rectores y la definición de qué instituciones pertenecen a dichos sectores rectores es un mecanismo que se debe aprovechar y fortalecer a partir del ejercicio realizado de Propuestas Sectoriales. En el caso del PND 2015-2018 se recomienda que MIDEPLAN debe hacer acompañamiento permanente a los Ministros Rectores (por ejemplo participar en todas las reuniones de discusión entre Ministerios rectores y entidades pertenecientes al sector) con el ánimo de ser interlocutor y orientador de la metodología. Para hacerlo, en esta propuesta se propone fortalecer la coordinación vertical entes rectores de sectores y descentralizadas y la coordinación horizontal entre sectores.

A los efectos de la propuesta para el PND 2015-2018 se ha definido como coordinación vertical, el nivel de armonización que las diferentes descentralizadas muestran con el ente rector de un sector, también conocido como coordinación intra-sectorial. En ausencia de una buena coordinación vertical pueden aparecer necesidades del sector no atendidas o duplicación o superposición en otros casos. De acuerdo con la Directriz Presidencial 001, los Ministros Rectores tiene la potestad de dirigir y coordinar el proceso de elaboración de las propuestas sectoriales a ser incorporados en el PND; y establecer mecanismos para integrar de manera participativa, opiniones de distintos grupos de interés en asuntos de importancia y vinculación sectorial.

Sin embargo, a partir de las entrevistas con MIDEPLAN y enlaces sectoriales e institucionales se manifestó en varias oportunidades que las descentralizadas y las desconcentradas no siguieron o tuvieron un débil proceso de coordinación con los entes rectores para los fines de PND 2011-2014 y su resultado fue que las propuestas sectoriales resultaron ser un agregado de planes institucionales.

Por coordinación horizontal en relación al PND se define como la armonización de objetivos y metas comunes entre distintos sectores. El proceso de agregación de Propuestas Sectoriales para el PND 2011-2014 tuvo algunas limitaciones normales a un proceso donde las entidades deben aprender a priorizar y no pretender incluir todos sus planes operativos en el nivel estratégico. Esa es una tarea que por su naturaleza requiere de mucha capacitación, instrucción y reglas claras sobre qué es definitivamente lo estratégico para una Política Nacional. Esto generó una coordinación horizontal limitada, y el PND 2011-

2014 resultó ser un agregado de planes sectoriales realizados en forma aislada según la información recabada en el Estudio Evaluativo.

Para aquellas acciones que requieren la intervención de más de un sector se debe asegurar un proceso de coordinación que permita la complementariedad de acciones. Por ejemplo, en el caso de un programa para recuperar a la juventud de la droga intervienen por ejemplo: educación, salud, policía, deportes, y cultura. En este caso la coordinación de las acciones es fundamental para alcanzar los resultados buscados, si un sector no cumple su parte, todos fracasan. Algunos países en la región han implementado sistemas de coordinación horizontal exitosos a partir de definir un único responsable entre las instituciones responsable, como en el caso de Brasil. Por ello se propone que MIDEPLAN identifique las acciones complementarias entre sectores y designe a una sola institución como coordinador y responsable directo del cumplimiento de los objetivos y metas compartidas.

Asimismo, se propone aprovechar los beneficios de la aplicación de esquemas de rendición de cuentas para favorecer la apropiación de las metas por parte de los jefes en ejercicios periódicos de audiencias públicas. Esto hace que el proceso iterativo de rendición genere la demanda de información suficiente y la dinámica responder por los compromisos cumplidos y los no cumplidos frente a la ciudadanía genera mayor credibilidad y transparencia en la gestión de los jefes. En este sentido, la rendición de cuentas no debe ser solo realizada por parte de la Presidencia de la República sino también de los jefes sectoriales (Ministros Rectores). Las secretarías sectoriales, en cabeza del Ministro rector, deberán reunirse mínimo cada 6 meses para verificar el cumplimiento de objetivos y metas con los jefes responsables y deberán rendir cuentas a la ciudadanía anualmente en una fecha periódica que los Ministros Rectores determinen.

Propuesta No. 22. Mejorar la coordinación vertical de los Ministros Rectores con las descentralizadas para la fijación de objetivos y metas del sector para asegurar una estrategia sectorial única y con desagregación regional con base en el ejercicio de los Planes Estratégicos Sectoriales.

Propuesta No. 23. Mejorar la coordinación horizontal de los Ministros Rectores con el apoyo de MIDEPLAN, a través de un acompañamiento permanente a la elaboración de las propuestas sectoriales e identificando las acciones complementarias entre sectores y designando a una sola institución como coordinador y responsable directo del cumplimiento de los objetivos y metas compartidas.

Propuesta No. 24. Mejorar la coordinación horizontal y vertical de los Ministros Rectores a través de la aplicación de esquemas de rendición de cuentas para favorecer la apropiación de las metas por parte de los jefes en ejercicios periódicos de audiencias públicas.

Presentación del Presupuesto 2015 a la Asamblea con el resumen del PND 2015 -2018 preliminar

Se ha demostrado que en los países en los cuales los planes de mediano plazo son presentados y aprobados por los congresos o parlamentos esta práctica ha permitido el fortalecimiento de la función de

la planificación. El principio es el mismo que el presupuesto, generar un ejercicio repetitivo de rendición de cuentas anual.

Colombia y Brasil son dos de los países en que esta práctica ha consolidado la planificación. Más recientemente República Dominicana aprobó su estrategia de mediano plazo por ley del Congreso.

Propuesta No. 25. Presentar al Congreso el PND para su consideración en la aprobación del presupuesto anual y un informe de avance anual del PND para la rendición de cuentas.

4.2.3 Propuestas de mejoras estructurales e institucionales que deben acompañar el fortalecimiento de la GpR

En esta sección se agrupan las propuestas de mejoras estructurales e institucionales que soportan procesos asociadas a los 3 pilares de la GpR para apoyar la elaboración del PND 2015-2018.

Cobertura del Presupuesto

El presupuesto de Costa Rica tiene la particularidad de que aproximadamente el 40 % del gasto público total corresponde al gobierno central y es preparado por el MH y sometido a aprobación de la Asamblea El restante 60 % corresponde a: las descentralizadas 33%, desconcentradas 7,8%, municipalidades 3,6%, empresas públicas no financieras 10,5 % e instituciones públicas financieras 4,8 %. Este 60% es aprobado por la Contraloría General de la República. Para que se cumpla con el principio de operatividad del PND es fundamental que se pueda verificar el alineamiento de gasto presupuestario con el PND, sobre la cobertura del 100% del gasto. Para ello la coordinación en la etapa de formulación y ejecución del presupuesto entre MH, MIDEPLAN y Contraloría es esencial.

Se propone mantener la Comisión de Coordinación Técnica Inter-institucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo para discutir los temas técnicos afines a las metodologías y elevar la agenda de trabajo de esta Comisión a nivel de los jerarcas de las entidades participantes.

Esta Comisión lleva funcionando más de un año y todavía no ha alcanzado los resultados que se esperaban. Parte del problema es que el personal asignado no es permanente y por lo tanto realiza una dedicación a tiempo parcial, existiendo periodos en donde la comisión no se reúne.

Propuesta No. 26. Darle una estructura técnica permanente a la Comisión de Coordinación Técnica Inter-institucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo y asegurar la participación de la Contraloría como observador de la misma.

Programas de capacitación permanentes para el personal técnico del SNP

Recientemente MIDEPLAN cumplió 50 años como institución líder de la planificación en el país. Para asegurar un liderazgo técnico de alto nivel, es necesario que el personal técnico se actualice constantemente en las modernas técnicas de planificación orientada a resultados, que incluye no solo la planificación sino también el seguimiento y evaluación.

Sin embargo solo con la capacitación del personal de MIDEPLAN no es suficiente, debe fortalecerse todo el personal que integra el SNP a nivel nacional y sub-nacional.

Propuesta No. 27. Diseñar y ejecutar un programa permanente de capacitación del personal técnico del MIDEPLAN y las otras instituciones del sistema nacional de planificación.

Modificación de metas anuales y de cuatrienio

Es pertinente puntualizar dos cosas: i) el PND es un documento de planificación y debe ser sujeto de revisiones y ajustes dado un M&E pero los ajustes deben estar debidamente justificados por los hallazgos del M&E o por incumplimiento de los supuestos inicialmente identificados en la planificación y no deben ser aleatorios; y ii) los procesos asociados a las modificaciones o ajustes al PND deben estar debidamente documentados y definidos dentro de la institucionalidad del SINE con pasos de aprobación que sean claros para todos los actores del Sistema Nacional de Planificación y del SINE, incluida la Presidencia de la República.

Frente a la definición de reglas para documentar y aprobar modificaciones de contenidos, indicadores y metas, el marco normativo e institucional actual cumple con el requerimiento de tener las reglas explícitas para determinar bajo qué condiciones excepcionales se pueden cambiar metas. Pero en la práctica se ha desvirtuado el propósito, dado que cuando las metas no se pueden alcanzar se modifican las metas originales a la baja para mostrar un mejor cumplimiento, lo cual deteriora la credibilidad de un sistema de metas en el mediano plazo. Por ello es recomendable determinar reglas más fuertes como por ejemplo una meta de cuatrienio no se cambia nunca, aunque las metas anuales pueden ser más flexibles.

Propuesta No. 28. Definir un esquema de modificaciones a metas anuales y de cuatrienio del PND más riguroso y que no genere incentivos inadecuados en la práctica que desvirtúe los principios del SINE.

Reportes y audiencias públicas del SINE

El SINE es un sistema coordinado por MIDEPLAN pero no es el único actor del Sistema. Todas las entidades públicas que manejan recursos públicos son parte del SINE (con excepción de la CCSS, las universidades estatales y las empresas públicas que operen en mercados abiertos). Esto se debe traducir en una alta sensibilización de las responsabilidades que emanan del sistema y que no sea solo responsabilidad de MIDEPLAN. En este sentido se debe reforzar el potencial de los reportes que se elaboran para que se amplíe el acceso de los informes a mas actores claves (sociedad civil y sector privado); se deben utilizar los reportes en escenarios de toma de decisiones identificando hallazgos y recomendaciones de acciones para

resolver los “cuellos de botella”; y ampliar el alcance de las rendiciones de cuentas los jefes que tienen responsabilidades en el PND 2015-2018.

Un mecanismo que ayuda a mejorar la imagen y credibilidad de la planificación es mantener informada a la población sobre los avances y resultados del PND. Pero esta información debe ser accesible en cuanto al lenguaje que se utilice así como en la oportunidad de su presentación. En algunos países de la Región se dispone de información en el internet, pero esta información solo puede ser interpretada por personas expertas, es decir no está traducida a un lenguaje llano y sencillo que pueda entender el ciudadano común. En este sentido MIDEPLAN puede aportar realizando informes más “amigables” para la ciudadanía y aprovechar la diversidad que ofrecen las Tecnologías de la Información actualmente para hacer una difusión más amplia de los resultados.

También es muy importante que los líderes de los sectores y las máximas autoridades comuniquen periódicamente los avances del PND en forma de demostrar su compromiso con la implementación del PND. En la medida que se le transmita a la ciudadanía que el PND puede afectar su vida y la de sus hijos, el interés de las personas por el PND será creciente y eso fortalecerá la sostenibilidad de la planificación.

Se requiere fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación a nivel del uso por parte de las autoridades políticas de los resultados del monitoreo y evaluaciones para la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Los informes de seguimiento elaborados por MIDEPLAN deben ser usados para la toma de decisiones, caso contrario pierden valor. Para ello se requiere que estos sean informes ejecutivos, claros y sintéticos y con la recomendación de la acción a tomar.

Propuesta No. 29. MIDEPLAN debe: 1. poner a disposición de la ciudadanía información sobre el seguimiento del PND accesible y de fácil lectura y comprensión; 2. generar las condiciones institucionales para que los reportes sean utilizados en escenarios de toma de decisiones adecuado con documentos ejecutivos que identifiquen hallazgos y recomendaciones; y 3. Apoyar la realización de audiencias públicas anuales por parte del Presidente, el Ministro de MIDEPLAN y los ministros rectores de los sectores.

Agenda de evaluaciones como parte integral del PND 2015-2018

Una de las fortalezas de MIDEPLAN es que ya cuenta con un norte claro acerca de cómo seleccionar y adelantar evaluaciones. Incluso La guía de evaluación (Manual Gerencial) elaborada por la AES por MIDEPLAN constituye un paso importante y es un instrumento muy útil para fomentar la capacidad de evaluación. Es también notorio el liderazgo y priorización de MIDEPLAN en este frente, tanto a nivel de jefes como del nivel directivo y técnico. Sin embargo es una tarea en desarrollo y se debe considerar prioritaria y ser parte del PND 2015-2018, por ejemplo, en el tema transversal de modernización del estado. Bajo este enfoque, debe fortalecerse y acompañarse de mecanismos e incentivos que fomenten el interés por realizar evaluaciones de políticas, programas y proyecto. En este sentido se hacen tres recomendaciones a tener en cuenta en el diseño de la estrategia de evaluaciones en el marco del SINE.

La primera es buscar fuentes de financiación de las evaluaciones desde la programación misma de los programas y proyectos como sucede actualmente en Chile, México y Colombia⁵⁶. Incluso, en algunos países se discuten las evaluaciones en las sesiones de aprobación del presupuesto con los Congresos. En esta línea es clave que MIDEPLAN (AES y AI) armonice requisitos de inicio de todos los proyectos de inversión pública incluidos en el PND, de manera que separen, desde el principio, recursos para su evaluación (siguiendo los criterios de definición de la agenda según la AES). En este sentido, es importante determinar los criterios para seleccionar las evaluaciones y también diferenciar entre programas y proyectos nuevos a incorporarse en el PND 2015-2018 y programas y proyectos que se originaron en el PND 2011-2014 o aún antes y que presentan suficiente información para llevar adelante evaluaciones de impacto.

La segunda recomendación es que sería aconsejable que la mayoría de las evaluaciones sean externas e independientes, a los sectores y al MIDEPLAN, vía universidades, ONG's o firmas consultoras para reducir la presión política sobre MIDEPLAN. En el caso de programas o proyectos que reciban fuertes cuestionamientos técnicos y/o políticos es recomendable la contratación de la evaluación a evaluadores extranjeros para reducir los conflictos de interés internos.

La tercera corresponde a fortalecer la capacidad de MIDEPLAN y los sectores ya que se requiere capacidad para diseñar y posteriormente revisar los resultados de las evaluaciones externas. MIDEPLAN debe diseñar el programa de capacitación para todo el Estado con el ánimo de mantener actualizada la capacidad institucional para conducir⁵⁷ y hacer uso de los resultados de las evaluaciones.

Propuesta No. 30. Para la estrategia de evaluaciones, se requiere que MIDEPLAN coordine que: 1. Se cuenten con los recursos para las evaluaciones desde la programación de los programas y proyectos; 2. la orientación de la mayoría (más del 80 %) sean evaluaciones de efectos e impactos con apoyo externo a las entidades públicas; y, 3. Se debe diseñar un programa de capacitación permanente para funcionarios que conducen y/o que hacen uso de los resultados de las evaluaciones.

Sistema de información integrado

Actualmente existen diferentes sistemas de información para el seguimiento del presupuesto y el PND. Esto obliga a las instituciones a presentar diversos informes a Hacienda, MIDEPLAN, la Contraloría y las comisiones presidenciales.

Esta información muchas veces no coincide cuando sube a los más altos niveles (Ministros y Presidencia), y esto genera confusión en los máximos niveles de decisión, dificultando la toma de decisiones oportunas. Así en referencia a un mismo programa, una institución informa que el avance es satisfactorio, una segunda que el avance es pobre y otra que no hay avance.

⁵⁶ Este modelo está alcanzando un desarrollo muy positivo en Chile, México y Colombia. En Chile la agencia responsable es la Dirección de Presupuesto, en tanto en México es CONEVAL y en Colombia Sinergia.

⁵⁷ "Conducir" en este contexto se refiere a los funcionarios que hacen por ejemplo la interventoría técnica de las evaluaciones.

Por el lado de lograr que la información esté clasificada de manera compatible, la guía única de la propuesta No. 12 va en la línea de resolver este tema. En cuanto al punto de contar con información veraz, oportuna y en tiempo real, establecer un sistema de información único no sería factible, pero un sistema integrado que facilite la provisión y uso de la información, si es posible dada la versatilidad de las tecnologías y software que se encuentran actualmente disponibles en el mercado. Incluso existen experiencias exitosas con tableros de control que proporcionen alertas a los jefes según el interés y rol de la entidad a la que hacen parte⁵⁸.

Propuesta No. 31. Implementar un sistema de información integrado, modular y online, con al menos los siguientes subsistemas: a) Subsistema de Inversión Pública (con información de evaluaciones ex ante, de avance físico y financiero de los proyectos de inversión en ejecución vinculado al Banco de Proyectos), b) Subsistema de seguimiento de metas e indicadores del PND y c) Subsistema de ejecución presupuestaria. El sistema debe contar con la funcionalidad de tableros de mando o tableros de control.

⁵⁸ Para tomar por ejemplo una experiencia exitosa a nivel internacional se recomienda revisar la información en la web para las “Oficinas de la Presidencia de países latinoamericanos: Fortalecimiento de las capacidades para la gobernabilidad PNUD” Consultar archivo multimedia:<http://www.sigob.org/portal/formularios/default.aspx?opcion=15>

**5. PLAN DE ACCIÓN PARA LA EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS
PROPUESTAS PARA LAS 5 FASES DE ELABORACIÓN DEL PND 2015-2018**

5. PLAN DE ACCIÓN PARA LA EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS PROPUESTAS PARA LAS 5 FASES DE ELABORACIÓN DEL PND 2015-2018

Se elaboró un Plan de Acción el periodo 2013-2014 con el propósito de poder gestionar y ejecutar las 16 propuestas⁵⁹ que están directamente asociadas a las 5 fases de elaboración (desarrolladas en la sección 4.2.2 del capítulo 4 en este documento), y facilitar el monitoreo según un cronograma de fechas definidas. Para cada fase de elaboración del PND 2015-2018 se presentan los indicadores, las metas, la descripción de lo que comprende la meta, el Área o Dirección responsable de liderar y/o realizar la acción, la entidad responsable, y el periodo de inicio a fin de la acción.

A continuación se presenta a manera de resumen, el número de cada propuesta que fue incluida para cada una de las 5 fases de elaboración consignadas en este Plan de Acción.

Cuadro No. 33: Fases y propuestas incluidas por fase de elaboración

Fase	Descripción	# de propuesta
Primera	Socialización de los resultados de la Evaluación del PND 2011-2014	10
Segunda	Insumos técnicos para la elaboración del PND 2015-2018	11, 12, 13, 14 y 15
Tercera	Socialización y validación con partidos políticos y sociedad civil (sector privado)	16, 17 y 18
Cuarta	Incorporación de prioridades políticas del (de la) Presidente (a)	19
Quinta	Elaboración y socialización de la versión final PND 2015-2018	20, 21, 22, 23 y 24

A continuación se presenta el Plan de Acción en detalle:

⁵⁹ Para la sección de propuestas del proceso de elaboración son en total 17 propuestas, sin embargo las directamente asociadas al Plan de Acción son 16 porque la No. 9 tiene que ver con todo el marco normativo.

Fase 1. Socialización de los resultados de la Evaluación del PND 2011-2014

Fases/Líneas de acción a implementar	Indicadores de producto	Metas	Descripción de la meta	Área Responsable de realizar la acción	Entidad Responsable	Inicio	Fin
Implementación de la Estrategia de Socialización de resultados de la Evaluación PND 2011-2014	Reuniones de socialización realizadas	3	Reuniones facilitadas con los grupos 1, 2 y 3 de la estrategia que incluya todos los medios de comunicación aplicados	Área de Análisis del Desarrollo y Área de Evaluación y Seguimiento	MIDEPLAN	Lun 8/12/13	Lun 9/30/13

Fase 2. Insumos técnicos para la elaboración del PND 2015-2018

Fases/Líneas de acción a implementar	Indicadores de producto	Metas	Descripción de la meta	Área Responsable de realizar la acción	Entidad Responsable	Inicio	Fin
Elaboración de un Glosario único elaboración plan - presupuesto	Documento con Glosario único aprobado	1	Debe ser presentado por los técnicos de MIDEPLAN, MH Y CGR a los jefes de las 3 entidades para validación	Área de Inversiones, Área de Análisis del Desarrollo, Área de Evaluación y Seguimiento/Dirección General de Presupuesto/Área de Fiscalización correspondiente al tema	MIDEPLAN/MH/CGR	Lun 8/12/13	Mar 10/15/13
Introducción de una Visión a largo plazo						Vie 8/15/13	Vie 9/27/13
Preparación de una Visión 2025 o 2030 como capítulo	Documento terminado, aprobado y validado	1	El documento debe haber sido socializado con los sectores pertinentes, enviado con firma del jefe responsable y aprobado en versión final por el Ministro de MIDEPLAN.	Área de Análisis del Desarrollo	MIDEPLAN	Vie 8/15/13	Vie 9/27/13
Definición del Marco Macroeconómico del BCCR	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	Lun 7/1/13	Vie 8/30/13

Fases/Líneas de acción a implementar	Indicadores de producto	Metas	Descripción de la meta	Área Responsable de realizar la acción	Entidad Responsable	Inicio	Fin
Fijación de techos presupuestarios sectoriales en adición al marco fiscal elaborado para obtener un Marco Fiscal y Presupuestario de Mediano Plazo	Comunicaciones enviadas con los techos presupuestales para el sector	13	La comunicación debe incluir los requerimientos de información suficientes para que los sectores puedan trabajar en sus marcos sectoriales	Dirección General de Presupuesto	MH	Lun 7/1/13	Vie 8/30/13
Elaboración de lineamientos para elaborar Planes Estratégicos Regionales	Guía metodológica con lineamientos de Planes Estratégicos Regionales finalizada y validada por jerarcas pertinentes	1	Para dar esta meta por finalizada la guía debe estar validada por todos los jerarcas correspondientes	Área de Planificación Regional	MIDEPLAN	Jue 8/1/13	Vie 8/30/13
Actualización y finalización de los Planes Cantonales	Número de Planes Cantonales finalizados validado por gobiernos locales	83	Cada Plan Cantonal debe encontrarse en un documento en versión final validado con los gobiernos locales. Este instrumento debe ser un insumo incorporado por la metodología de elaboración de Planes Estratégicos Regionales.	Área de Planificación Regional y gobiernos locales	MIDEPLAN y Gobiernos Locales	Lun 9/16/13	Vie 11/29/13
Lineamientos para elaborar Marcos de Gasto de Mediano Plazo Sectoriales	Lineamientos para elaborar Marcos de Gasto de Mediano Plazo Sectoriales elaborados y difundidos entre los sectores piloto	3	Este documento debe haber sido validado por los jerarcas de la DGP de MH	Área de Inversiones, Área de Análisis del Desarrollo, Área de Evaluación y Seguimiento/Dirección General de Presupuesto/	MIDEPLAN/MH	Mar 10/1/13	Mie 10/30/13
Elaboración de Marcos de Gasto de Mediano Plazo Sectoriales Preliminares en sectores piloto	Marcos de Gasto de Mediano Plazo Sectoriales Preliminares elaborados	3	Los Marcos deben haber sido presentados ante los jerarcas de los sectores involucrados en compañía del jerarca de MIDEPLAN y de MH	Área de Inversiones, Área de Análisis del Desarrollo,/Unidades de Planificación y/o Presupuestación de sectores piloto	MIDEPLAN/SECTORES PILOTO	Lun 11/4/13	Lun 12/2/13

Fases/Líneas de acción a implementar	Indicadores de producto	Metas	Descripción de la meta	Área Responsable de realizar la acción	Entidad Responsable	Inicio	Fin
Elaboración de Planes Estratégicos Regionales Preliminares	Planes Estratégicos Regionales Preliminares elaborados	6	Correspondiente a uno por región y debe haber sido presentado a los sectores relevantes para validación	Área de Planificación Regional	MIDEPLAN	Mar 11/12/13	Vie 12/20/13
Elaboración de Planes Estratégicos Sectoriales Preliminares en sectores clave	Planes Estratégicos Sectoriales Preliminares elaborados	Mínimo 5	A partir de la definición de mínimo 5 sectores de los 13 liderados por Ministros Rectores claves, los PES deben haber sido validados por los jefes sectoriales pertinentes en reunión conjunta con el Jefe de MIDEPLAN	Área de Análisis del Desarrollo / Unidades de Planificación de los Sectores seleccionados	MIDEPLAN y Sectores seleccionados	Lun 11/11/13	Vie 12/20/13
Preparación de orientaciones para el PND 2015-18 que incluya todos los trabajos preparatorios y su aplicación	Documento de orientaciones para el PND 2015-2018	1	El documento debe haber sido presentado al interior de MIDEPLAN ante las 5 Unidades de MIDEPLAN y la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Planificación; y posteriormente debe ser presentado a los Ministros Rectores para su difusión al interior de sus sectores	Área de Análisis del Desarrollo	MIDEPLAN	Lun 1/6/14	Vie 3/28/14

Fase 3. Socialización y validación con partidos políticos y sociedad civil (sector privado)

Fases/Líneas de acción a implementar	Indicadores de producto	Metas	Descripción de la meta	Área Responsable de realizar la acción	Entidad Responsable	Inicio	Fin
Establecimiento de la lista de Candidatos Presidenciales	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	Jue 8/1/13	Vie 8/30/13
Preparación y presentación de Planes de gobierno por los Candidatos Presidenciales	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	Mie 9/4/13	Jue 2/13/14
Difusión de la Visión 2030 a los partidos políticos	Porcentaje de partidos que cuentan con la información de la visión 2030	Mínimo 80%	Para que un partido sume a la meta debe tener la información en medio impreso y haber participado en un taller de difusión	Área de Análisis del Desarrollo	MIDEPLAN	Lun 9/16/13	Vie 9/27/13
Proceso de participación de la sociedad civil y del sector privado	Reuniones de socialización realizadas	1	Reuniones facilitadas con los actores del grupo 4 de la estrategia que incluya todos los medios de comunicación aplicados	Área de Análisis del Desarrollo y Área de Evaluación y Seguimiento	MIDEPLAN	Lun 4/28/14	Lun 6/30/14
	Documento que recoja las conclusiones validadas de las Comisiones Temáticas con Actores Mixtos	4	Este valor numérico dependerá del número de temas definidos (actualmente está definido con base en los 4 Ejes de Acción)	Área de Análisis del Desarrollo y Área de Evaluación y Seguimiento			

Fase 4. Incorporación de prioridades políticas del (de la) Presidente (a)

Fases/Líneas de acción a implementar	Indicadores de producto	Metas	Descripción de la meta	Área Responsable de realizar la acción	Entidad Responsable	Inicio	Fin
Elecciones presidenciales	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	Vie 2/14/14	Vie 2/14/14
Presentación de las orientaciones para el PND 2015-2018 borrador al Equipo de Transición	Reuniones de socialización realizadas	1	Reuniones facilitadas con los actores del grupo 4 de la estrategia que incluya todos los medios de comunicación aplicados	Área de Análisis del Desarrollo y	MIDEPLAN	Mie 4/16/14	Vie 4/25/14
Inicio del nuevo Gobierno	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	Jue 5/8/14	Jue 5/8/14
Actualización y finalización de los Planes Estratégicos Regionales	Planes Estratégicos Regionales elaborados	6	Correspondiente a uno por región y debe haber sido presentado a los sectores relevantes para validación y presentados en Consejo de Gobierno ante ministros y presidente	Área de Planificación Regional	MIDEPLAN	Lun 5/12/14	Mar 6/17/14
Actualización y finalización de los Planes Estratégicos Sectoriales en sectores clave	Planes Estratégicos Sectoriales actualizados y elaborados en versión final	5	Los 5 PES deben haber sido presentado a los sectores relevantes para validación y presentados en Consejo de Gobierno ante ministros y presidente	Área de Análisis del Desarrollo / Unidades de Planificación de los Sectores seleccionados	MIDEPLAN y Sectores seleccionados	Mie 6/18/14	Vie 7/25/14
Presentación del Presupuesto 2014 a la Asamblea	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	Lun 9/2/13	Lun 9/30/13
Voto del Presupuesto 2014 en la Asamblea	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	Mar 10/1/13	Mar 10/29/13
Actualización y finalización de los Marcos de Gasto de Mediano Plazo Sectoriales en sectores piloto	Marcos de Gasto de Mediano Plazo Sectoriales actualizados	3	Los Marcos deben haber sido presentados ante los jefes de los sectores involucrados en compañía del jefe de MIDEPLAN y de MH del nuevo Gobierno	Área de Inversiones, Área de Análisis del Desarrollo, /Unidades de Planificación y/o Presupuestación de sectores piloto	MIDEPLAN/SECTORES PILOTO	Vie 9/12/14	Vie 9/26/14

Fase 5. Elaboración y socialización de la versión final PND 2015-2018

Fases/Líneas de acción a implementar	Indicadores de producto	Metas	Descripción de la meta	Área Responsable de realizar la acción	Entidad Responsable	Inicio	Fin
Coordinación entre MH y MIDEPLAN para incorporar los lineamientos del PND en el proceso de elaboración del Presupuesto 2015	Comunicaciones del MH enviadas a las entidades	100	Corresponde al número de comunicaciones de las entidades que harán parte del alcance del PND (se toma 100 a partir del universo de entidades utilizadas para el PND 2011-2014)	DGP/Área de Análisis del Desarrollo y Área de Evaluación y Seguimiento	MH/MIDEPLAN	Mar 1/4/14	Mar 15/4/14
Elaboración y socialización de los capítulos generales del PND 2015-2018 tomando en cuenta los trabajos preparatorios y el Plan de Gobierno del nuevo gobierno	Capítulos generales del PND presentados al nuevo equipo asesor de Presidencia de la República	X	Antes de la presentación en Presidencia de estos capítulos, deben haber sido validados al interior de MIDEPLAN y enviados a MH y Ministros Rectores para su visto bueno (se deja como X el valor numérico de la meta porque dependerá del número de capítulos que se establezcan en su momento)	Área de Análisis del Desarrollo	MIDEPLAN	Lun 5/5/14	Vie 5/30/14
Elaboración de propuestas sectoriales	Propuestas sectoriales enviadas a MIDEPLAN por parte de los Ministros Rectores	13	Deben ser documentos que vengan con la firma del visto bueno de los jercas	Unidades de Planificación y Presupuestación	Ministerios Rectores	Lun 6/2/14	Lun 6/30/14
Elaboración de propuestas regionales construidas a partir de los Planes Estratégicos Regionales	Propuestas regionales enviadas a MIDEPLAN por parte de los Ministros Rectores	13	Deben ser documentos que vengan con la firma del visto bueno de los jercas	Unidades de Planificación y Presupuestación	Ministerios Rectores	Lun 6/2/14	Lun 6/30/14
Revisión y articulación técnica de todos los capítulos	Actores que dan el visto bueno al documento	6	Corresponde a las 5 Unidades de MIDEPLAN y la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Planificación	Área de Análisis del Desarrollo y Área de Evaluación y Seguimiento	MIDEPLAN	Mar 7/1/14	Sab 8/31/14

Fases/Líneas de acción a implementar	Indicadores de producto	Metas	Descripción de la meta	Área Responsable de realizar la acción	Entidad Responsable	Inicio	Fin
Validación interna preliminar del PND 2015-2018	Jerarcas que dan el visto bueno al documento	14	Incluye 13 Ministros Rectores más el Jerarca de MIDEPLAN (MH es uno de los Ministros Rectores)	Área de Análisis del Desarrollo	MIDEPLAN	Lun 9/1/14	Vie 9/12/14
Finalización del PND 2015-2018	Documento aprobado en Consejo de Gobierno	1	Corresponde al documento en versión final para posterior difusión más el resumen que será enviado a la Asamblea	Área de Análisis del Desarrollo	MIDEPLAN	Lun 9/15/14	Vie 12/19/14
Presentación del Presupuesto 2015 a la Asamblea con resumen del PND 2015 -2018 preliminar	Documento enviado a la Asamblea	1	Incluye el Resumen que fue aprobado en Consejo de Gobierno	DGP/Área de Análisis del Desarrollo	MH/MIDEPLAN	Lun 9/15/14	Vie 9/26/14
Voto del Presupuesto 2015 en la Asamblea	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	Mie 10/1/14	Vie 10/31/14
Adopción del PND 2015-2018	Documento del presupuesto y resume ejecutivo aprobado en la Asamblea	1		DGP/Área de Análisis del Desarrollo	MH/MIDEPLAN	Vie 12/19/14	Vie 12/19/14

En cuanto a los roles asociados a las 31 propuestas, es importante detallar las principales responsabilidades de todas las entidades involucradas. En el caso de MIDEPLAN, se presentan las principales asociadas a las Áreas dentro de la entidad. Las principales responsabilidades sobre este Plan de Acción se sintetizan en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 34: Síntesis sobre principales responsabilidades de los actores

Área	Principales responsabilidades
Área de Análisis del Desarrollo (MIDEPLAN)	<p>Elaborar el cronograma del proceso de elaboración del PND (siguiendo lo definido en propuesta 20)</p> <p>Coordinar el proceso de elaboración del PND, a lo interno y externamente en cuanto a todo lo relacionado con su diseño (propuestas 1-8) y seguimiento al cumplimiento de los productos y tiempos del proceso de elaboración del Plan de Acción 2013-2014.</p> <p>Apoyar a la AI y a las Unidades de Planificación y Presupuestación de los sectores en la elaboración de sus MGMPS.</p> <p>Elaborar, en conjunto con la AI, la metodología de MGMPS y validar con la DGP.</p> <p>Elaborar la metodología de elaboración de Planes Estratégicos Sectoriales (PES).</p> <p>Apoyar a las Unidades de Planificación y Presupuestación de los sectores a elaborar sus PES preliminares y en versión final.</p> <p>Validar la metodología de Planes de Desarrollo Regional (PDR) elaborada por APR.</p> <p>Acompañar el proceso de validación de los PDR preliminares con los sectores.</p> <p>Coordinar la elaboración propuestas sectoriales (que incluyan todos los insumos técnicos).</p> <p>Participar en la elaboración y validación de la Guía única P-P.</p> <p>Apoyar al AES en la socialización de resultados de la evaluación.</p> <p>Difundir visión prospectiva a partidos políticos.</p> <p>Difundir la metodología a implementar para elaborar el PND 2015-2018 al nuevo gobierno.</p> <p>Acompañar al nuevo gobierno en su proceso interno de planificación estratégica para garantizar una adecuada articulación del Plan de Gobierno con el PND 2015-2018.</p> <p>Coordinar con los Ministros Rectores, la realización de las Comisiones Temáticas Mixtas</p> <p>Validar la metodología de los Mecanismos de <i>Accountability</i> con sociedad civil y sector privado elaborada por AES.</p> <p>Coordina que MH presente el presupuesto 2015 a la Asamblea con el resumen del PND 2015-2018.</p>

Área	Principales responsabilidades
<p>Área de Evaluación y Seguimiento (MIDEPLAN)</p>	<p>Coordina el proceso de socialización de resultados de la evaluación. Valida el cronograma (propuesta 20) elaborado por AAD Valida la metodología elaborada por AAD para el PND 2015-2018, PES, PER, y MGMPS (en versión preliminar y en versión final) para verificar el cumplimiento de los requerimientos técnicos de evaluabilidad en todos estos instrumentos. Apoya la validación del PND 2015-2018, PES, PER, y MGMP y verifica sus instrumentos de medición para el M&E. Participar en la elaboración y validación de la Guía única P-P. Elabora la metodología de los Mecanismos de <i>Accountability</i> con sociedad civil y sector privado; y la metodología para realizar las Comisiones Temáticas Mixtas. Responsable directo institucional de las reglas definidas para la modificación metas anuales y de cuatrienio y valida con la Presidencia de la República la metodología. Elabora las guías para hacer reportes, define instancias institucionales para potencializar su uso. Apoya a los jefes con lineamientos técnicos para las audiencias públicas y acompaña las audiencias públicas. Define la agenda de evaluaciones, la valida con los actores relevantes y lo incluye en el PND 2015-2018. Define instrumentos para incentivar las evaluaciones (siguiendo los lineamientos de la propuesta 30). Apoya al Área Informática en el diseño y gestión del Sistema de Información Integrado.</p>
<p>Área Planificación Regional (MIDEPLAN)</p>	<p>Elabora la metodología de Planes Estratégicos Sectoriales y la valida con AAD y AES. Culmina el proceso de elaboración y validación de Planes Cantonales Hace la difusión de los Planes Cantonales con gobiernos locales. Verifica cuales Planes Municipales integran los Planes Cantonales Lidera y coordina la elaboración de los 6 Planes Estratégicos Regionales preliminares y en versión final</p>
<p>Área de Inversiones (MIDEPLAN)</p>	<p>Apoya el proceso de costeo del PND y la definición de Programas Estratégicos (proyectos) Lidera y elabora la metodología de MGMPS en conjunto con la AAD. Somete la metodología a revisión de la Dirección de Presupuesto de MH. Presenta la metodología de MGMPS a los sectores en compañía de AAD. Lidera la elaboración y validación de la Guía única P-P, con el apoyo de los demás participantes de la Comisión. Apoya a Ana Vitoria Naranjo en la coordinación de la Comisión y se hace responsable del cumplimiento de su plan de acción. Apoya a AAD en la coordinación de la presentación del presupuesto 2015, a la Asamblea con el resumen PND 2015-2018.</p>
<p>Área de Planificación (MIDEPLAN)</p>	<p>Diseña y ejecuta el programa de capacitación de funcionarios (propuesta 27) Valida el programa con AAD y AES.</p>

Área	Principales responsabilidades
Dirección General de Presupuesto (MH)	<p>Elabora el MFPMP.</p> <p>Comunica los techos sectoriales a los sectores.</p> <p>Invita a los Ministros Rectores a presentar los MGMPS a MH como parte integral de la aprobación de presupuesto.</p> <p>Apoya la elaboración de la Guía única P-P y valida dentro de la instancia de la Comisión.</p>
Contraloría General	<p>Invita a los Ministros Rectores a presentar, de manera informativa, los MGMPS como parte integral de la aprobación de presupuesto (en lo que se refiere a las descentralizadas).</p> <p>Asiste a la Comisión y valida la Guía única P-P.</p>
GIZ-FOCEVAL	<p>Apoya el seguimiento a las recomendaciones de la evaluación.</p> <p>Colabora en la socialización de resultados de la evaluación.</p>

6. ESTRATEGIA DE SOCIALIZACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

6. ESTRATEGIA DE SOCIALIZACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

El valor agregado de toda evaluación va más allá de poder identificar las fortalezas y debilidades de una intervención pública: se requiere maximizar el impacto de sus resultados y facilitar la adopción de sus recomendaciones. En este sentido, la accesibilidad a los resultados de evaluación es una condición necesaria para dar viabilidad a su implementación. Con ello se demostrará la inclinación del evaluador (en este caso al MIDEPLAN como líder institucional que determinó la necesidad de la evaluación) a involucrar a todos los actores interesados. Dicha tarea requiere un esfuerzo por comunicar y adaptar los resultados de la evaluación al nivel que los resultados sean de fácil comprensión para todos los actores involucrados y que incluyan los mensajes claves para orientar el cambio. Lo anterior requiere grandes habilidades de comunicación y liderazgo, y jugará un papel en asegurar su credibilidad hacia el interior y el exterior del Gobierno.

En el caso de esta evaluación se espera el impacto de sus recomendaciones de manera directa sobre el diseño metodológico y los procesos asociados al proceso de elaboración del PND 2015-2018, que le permita al GCR contar no solo con un documento guía de la planificación hacia el desarrollo, sino que sea evaluable, regionalizado y que involucre una consulta profunda con actores de la sociedad civil.

A continuación se presenta una propuesta de estrategia de comunicación, siguiendo las consideraciones mínimas presentadas en el *Manual Gerencial para el Diseño y Ejecución de Evaluaciones Estratégicas de Gobierno* elaborado por MIDEPLAN. A partir de la metodología aplicada para la elaboración del Estudio Evaluativo⁶⁰, se identificaron 5 grupos objetivo de la socialización. Se presentan en un orden sugerido según su relevancia frente a la fecha límite del Plan de Acción del capítulo 5 que inicia en Agosto 15 de 2013 y finaliza en Diciembre 19 de 2014.

6.1 Actores del Sistema Nacional de Planificación (cuadros técnicos)

¿A quiénes se dirige la información?

Actores del Sistema Nacional de Planificación (cuadros técnicos)		
Entidad	Jerarca	Cuadros técnicos
MIDEPLAN		X
Ministerio de Hacienda		X
13 Ministerios Rectores		X

¿Cuál es el propósito de la socialización de resultados?

Esta socialización con este grupo tiene dos propósitos: i) informar a los funcionarios técnicos de las mejoras propuestas, a partir de las debilidades y fortalezas identificadas, para motivar la incorporación de las mismas aprovechando la alta expectativa generada en los funcionarios, dado que la consulta realizada durante la evaluación fue bastante amplia y la contribución de los funcionarios fue muy significativa en

⁶⁰ Estudio Evaluativo Del Diseño Metodológico y Proceso de Elaboración del PND 2011-2014 y Propuestas para el PND 2015-2018, Julio 2013

todo el proceso de evaluación; y ii) socializar en muy corto plazo los alcances de las propuestas así como el cronograma planteado para la ejecución de la propuesta metodológica para elaborar el PND 2015-2018 y su incidencia en la agenda de trabajo de las diferentes áreas técnicas.

En este sentido esta actividad es urgente y debe ser prioritaria en la Estrategia de Socialización. En lo posible la presentación de los resultados debe estar liderada por el Ministro y/o Viceministra del MIDEPLAN para que los funcionarios perciban el nivel de compromiso que tiene el alto nivel de MIDEPLAN por realizar las mejoras consideradas como viables a partir de las propuestas de los evaluadores externos. Incluso, de ser posible, podría ser recomendable que los evaluadores externos participen del proceso de socialización, especialmente en las propuestas que implican mejoras en la armonización y coordinación de funciones entre dos o más instituciones, ya que por ser evaluadores externos, transmiten mayor objetividad.

¿Cuáles son los mensajes claves a comunicar?

El mensaje debe estar basado en los criterios de evaluación del diseño metodológico y del proceso de elaboración del PND. Los contenidos mínimos del mensaje deben tener en cuenta los siguientes puntos:

1. Por qué una visión a más largo plazo mejora el impacto de los planes de mediano plazo.
2. Cómo las mejoras propuestas al diseño metodológico y el proceso de elaboración del PND 2015-2018 permiten una mejor integración de la gestión.
3. Cómo la metodología utilizada para priorizar las recomendaciones de la sociedad civil en las Comisiones Temáticas con Actores Mixtos⁶¹ permiten consolidar un plan país más inclusivo.
4. Por qué la participación del sector privado a través de compromisos y acuerdos disminuye la incertidumbre sobre el crecimiento económico y la generación de empleo.
5. Cómo el fortalecimiento del enfoque territorial y local permitirá una reducción de las desigualdades.
6. Cómo un marco fiscal de mediano plazo genera menor incertidumbre para la planificación.
7. Cuáles son los beneficios de fortalecer una agenda de evaluaciones y seguimiento en la búsqueda de lograr alcanzar metas de buen gobierno con un PND eficaz, pertinente, sostenible y bajo parámetros de calidad en su implementación.
8. Por qué ampliar la capacidad de gestión de las entidades bajo un marco orientado a resultado, requiere lograr una adecuada articulación entre el SNP, Subsistema de Presupuestación y el SINE como parte de la agenda de buen gobierno.
- 9.Cuál es la importancia del balance y mediación entre la priorización técnica y la priorización política de metas; y su vínculo con los recursos presupuestales y la capacidad de gestión de las entidades.
- 10.Cuál es la importancia de la *responsabilización* de los funcionarios públicos frente a la población (jerarcas y cuadros técnicos) y como lograr una mayor credibilidad de la función de planificación.
11. Por qué un sistema de información integrado permitirá simultáneamente reducir la carga de trabajo de informes repetitivos para los funcionarios técnicos y disponer de información oportuna para la toma de decisiones.

⁶¹ Ver punto 2.5 dentro de esta sección

¿Qué medio de comunicación es adecuado?

1. Organización de un taller de discusión de resultados y el Plan de Acción, mínimo un día, y deben asistir los directores de las Unidades de Planificación y de Presupuestación; y/o los enlaces sectoriales y/o institucionales (el universo mínimo de invitados debe ser las entidades que participaron en el taller de funcionarios de la evaluación)
2. Envío por medio magnético del resumen ejecutivo de la Evaluación.
3. Envío por medio magnético de las conclusiones del taller de discusión, con el Plan de Acción ajustado en los temas que se consideraron pertinentes

6.2 Actores del Subsistema de Presupuestación

¿A quiénes se dirige la información?

Actores del Subsistema de Presupuestación		
Entidad	Jerarca	Cuadros técnicos
MIDEPLAN	X	X
Ministerio de Hacienda	X	X
Contraloría General	X	X

¿Cuál es el propósito de la socialización de resultados?

La labor de los actores claves del Subsistema de Presupuestación es vital para la articulación plan-presupuesto. Durante la evaluación los participantes del sector público en el proceso de elaboración del PND 2011-2014 coincidieron en afirmar que el MH no acompañó los procesos vitales para costear las metas y el plan; no se comunicaron techos presupuestales por sector; y en caso de las descentralizadas, el ejercicio fue más complejo y de menor gobernabilidad por parte de MIDEPLAN y los Ministros Rectores porque el presupuesto no es global y las asignaciones presupuestales son definidas desde la CGR. En este sentido existen 3 grandes propósitos para esta socialización: i) lograr acuerdos de coordinación para un mismo propósito (PND vinculado a presupuesto global, Planes Operativos Institucionales y Presupuestos sujetos al PND); ii) contar con una guía única, sencilla y básica sobre definiciones acordadas entre MIDEPLAN, MH y CGR; iii) ajustes en el ciclo de programación del presupuesto para ampliar la frontera presupuestal de un año a una multianual; y iv) implementar herramientas de gestión del gasto plurianual, como por ejemplo marcos de gasto de mediano plazo sectorial, que involucren a los sectores en la definición de prioridades según un techo presupuestal.

¿Cuáles son los mensajes claves a comunicar?

Dado que este esquema de socialización incluye jerarcas y cuadros técnicos se sugiere hacer una reunión muy ejecutiva con elementos del diagnóstico y recomendaciones directas de lo que se necesita hacer para lograr los propósitos antes expuestos en un tiempo corto. Adicionalmente, será clave demostrar el nivel de compromiso del GCR en superar los hallazgos, implementar las propuestas y ajustar el cronograma de implementación de propuestas dado que en este escenario de difusión se encuentra una entidad que no pertenece a la rama del poder ejecutivo. Con esto se logrará blindar el proceso y darle mucha legitimidad.

Es importante que la persona que introduzca y acompañe esta reunión sea el Ministro de MIDEPLAN, incluso, de ser posible, acompañar esta presentación con los evaluadores externos. El mensaje debe ser muy ejecutivo, directo, claro y siempre bajo un formato de recomendaciones. Los contenidos mínimos del mensaje deben tener en cuenta los siguientes puntos:

1. Cuál ha sido el contexto y propósito de esta evaluación dentro de una agenda de evaluación que tiene el GCR a mediano plazo.
2. Cuáles son los resultados de la evaluación según los 4 criterios, enfocado principalmente en lo relevante al proceso presupuestal.
3. Por qué una Guía única mejora la armonización presupuesto plan.
4. Cómo mejorar la efectividad de los mecanismos de coordinación entre el proceso de planificación y el proceso de presupuestación.
5. Cómo el sistema de información integrado facilita la toma de decisiones.
6. Por qué la CGR debe participar como observador en la Comisión de Coordinación Técnica⁶².
7. Por qué el Marco de Gasto de Mediano Plazo Sectorial completa la funcionalidad y alcance del Marco Fiscal y Presupuestario de Mediano Plazo y lo consolida.
8. Qué ventajas genera en el PND contar con un Marco de Gasto con Techos Sectoriales.
9. Cómo un cálculo de costos del PND genera mayor previsibilidad en gestión fiscal.
10. Cómo el nuevo cronograma permite mejorar la armonización plan-presupuesto.

¿Qué medio de comunicación es adecuado?

1. Taller de discusión, mínimo un día, y deben asistir los jefes de cada entidad
2. Envío por medio magnético del resumen ejecutivo de la Evaluación.
3. Envío por medio magnético de las conclusiones del taller de discusión, con un plan de acción para la implementación y seguimiento de los acuerdos surgidos en el taller.

6.3 Actores ya vinculados al proceso previo de evaluación del Sector Público y Sociedad Civil (incluye Sector Privado)

¿A quiénes se dirige la información?

Actores ya vinculados al proceso previo de evaluación del Sector Público y Sociedad Civil (incluye Sector Privado)

Tema	Sector Público	Sociedad Civil
Participación Sociedad Civil	X	X
Regional y local	X	X
Medio Ambiente	X	X

¿Cuál es el propósito de la socialización de resultados?

⁶² Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo.

En este caso se busca demostrar a los participantes de los grupos focales que su participación condujo a resultados concretos en la evaluación y que el GCR está comprometido a realizar cambios en su diseño metodológico y en los procesos asociados a la elaboración del PND 2015-2018.

¿Cuáles son los mensajes claves a comunicar?

El punto más cuestionado dentro de los grupos focales fue la coordinación inter e intra-institucional por lo cual tienen una percepción baja sobre el impacto real del instrumento de planificación nacional. Por ellos se requiere hacer mucho énfasis en el compromiso de todos los actores del sector público para adelantar un cambio en la cultura organizacional que les permita orientar su gestión hacia resultados concretos. Lo clave será lograr demostrar: i) la orientación de la gestión no hacia adentro del sector público (insumos, procesos) sino hacia afuera, es decir enfocada hacia el logro del bienestar de grupos meta/objetivo; ii) la coherencia de la metodología para lograr coordinar varios actores representando diversos intereses (incluso los del sector público); iii) el compromiso por involucrar a los actores de la sociedad civil en todas las etapas del PND (elaboración, ejecución, M&E y rendición de cuentas). Los mensajes mínimos que se sugieren contemplar serán:

1. Cuáles es la ganancia para la sociedad en general de lograr incorporar los puntos de vista y propuestas de la Sociedad Civil en el PND.
2. En qué medida la participación del sector privado a través de compromisos y acuerdos del PND disminuye la incertidumbre sobre el crecimiento económico y la generación de empleo.
3. Cómo el fortalecimiento del enfoque territorial y local permitirá una reducción de las desigualdades.
4. Cuáles son las innovaciones en el diseño metodológico para el PND 2015-2018 relacionados con el enfoque orientado a resultados y sinergias entre la gestión del sector público y del sector privado.
5. Cuáles son las innovaciones de la metodología propuesta para priorizar las recomendaciones de la sociedad civil en las Comisiones Temáticas con Actores Mixtos que permitirán consolidar un plan país más inclusivo.
6. Cuáles son las ventajas del cambio de la cultura organizacional hacia M&E los resultados de la gestión y cómo la sociedad civil es un aliado en la sostenibilidad de estos cambios en el enfoque.
7. Cuál será el compromiso de los jefes por mantener el enfoque GpR de las rendiciones de cuentas públicas.
8. Cómo se apoyarán y/o utilizarán las iniciativas de M&E de la sociedad civil.

¿Qué medio de comunicación es adecuado?

1. Envío de la convocatoria de la reunión a todos los participantes de los tres grupos focales (reunión con todos simultáneamente).
2. Envío de resumen ejecutivo que sustente los mensajes claves por medio electrónico.
3. Reunión de socialización en un auditorio.
4. Boletín impreso con los puntos principales para entregar en la reunión de socialización.
5. PDF del boletín impreso para enviar a los correos electrónicos de los asistentes.
6. Envío por medio magnético de los acuerdos a partir de la reunión de socialización, a todas las personas que asistan a la reunión.

6.4 Actores del Sistema Nacional de Planificación (Jerarcas)

¿A quiénes se dirige la información?

Entidad	Jerarca	Cuadros técnicos
MIDEPLAN	X	X
Ministerio de Hacienda	X	X
13 Ministerios Rectores	X	X

¿Cuál es el propósito de la socialización de resultados?

El propósito de la socialización de resultados con los jerarcas del SNP será lograr capturar la favorabilidad del nuevo equipo de jerarcas del nuevo gobierno para liderar el proceso en curso frente a los cambios gestionados en la segunda fase de “Insumos técnicos para la elaboración del PND 2015-2018”. Se deberá resaltar los obstáculos detectados durante la evaluación y como durante el proceso de socialización de los grupos 1, 2 y 3 se han logrado aunar esfuerzos para apoyar el cambio de cultura institucional con la agenda de GpR para el PND 2015-2018. Se deberá presentar la evaluación como la línea base del proceso pasado y relatar brevemente los insumos (planes estratégicos sectoriales y regionales, cumplimiento de metas 2011-2014, etc) que han sido preparados para facilitar el proceso de elaboración del PND2015-2018, dado el corto tiempo que se cuenta para su elaboración.

Se recomienda hacer esta reunión de socialización según la acción prevista de “Presentación de las orientaciones para el PND 2015-2018 borrador al Equipo de Transición según lo previsto en el cronograma de propuestas de la evaluación⁶³ y Plan de Acción a los Resultados de la Evaluación presentado en la siguiente sección de este documento.

¿Cuáles son los mensajes claves a comunicar?

Es importante que la persona que introduzca y acompañe esta reunión sea el Ministro de MIDEPLAN, quien debe manifestar su disposición a coordinar y apoyarlos durante todas las fases de elaboración del PND 2015-2018. El mensaje debe ser muy ejecutivo, directo, claro y siempre bajo un formato de recomendaciones y muy abierto a las sugerencias de los nuevos funcionarios del gobierno entrante. Los contenidos mínimos del mensaje deben tener en cuenta los siguientes puntos:

- 1.Cuál es la ventaja para los jerarcas en manejar un enfoque de GpR y rendición de cuentas para aumentar la gobernabilidad, credibilidad y favorabilidad de la gestión.
2. Por qué una visión a más largo plazo mejora el impacto de los planes de mediano plazo.
3. Cuáles son los beneficios de integrar adecuadamente el SNP, Subsistema de Presupuestación y el SINE como parte de la agenda de buen gobierno

⁶³ Idem.

4. Cuáles son las innovaciones de la metodología propuesta para priorizar las recomendaciones de la sociedad civil en las Comisiones Temáticas con Actores Mixtos que permitirán consolidar un plan país más inclusivo.
5. Por qué la participación del sector privado a través de compromisos y acuerdos disminuye la incertidumbre sobre el crecimiento económico y la generación de empleo.
6. Cómo el fortalecimiento del enfoque territorial y local permitirá una reducción de las desigualdades.
7. Cómo las mejoras propuestas al diseño metodológico y el proceso de elaboración del PND 2015-2018 facilita la planificación estratégica y programática dentro de sus sectores.
8. Cómo un marco fiscal de mediano plazo genera menor incertidumbre para la planificación.
9. Cuáles son los beneficios de fortalecer una agenda de evaluaciones y seguimiento para empoderar el rol de Ministro Rector dentro del Sector.
10. Cuál es la importancia de garantizar una adecuada validación de las metas por parte de los jerarcas.
11. Por qué un sistema de información integrado permitirá disponer de información oportuna para la toma de decisiones y reducir cargas de trabajo innecesarias dentro de las entidades.

¿Qué medio de comunicación es adecuado?

1. Taller de discusión y validación, mínimo un día, y deben asistir los jerarcas de cada entidad acompañado de sus directores de las Unidades de Planificación y de Presupuestación; y/o los enlaces sectoriales y/o institucionales
2. Envío por medio magnético del resumen ejecutivo de la Evaluación.
3. Envío por medio magnético de las conclusiones del taller de discusión, con un plan de acción para la implementación y seguimiento de los acuerdos surgidos en el taller.

6.5 Actores Mixtos Público-Privados en Comisiones Temáticas

¿A quiénes se dirige la información?

Actores Mixtos Público-Privados en Comisiones Temáticas		
Tema	Sector Público	Sociedad Civil
Bienestar Social	X	X
Seguridad Ciudadana y Paz Social	X	X
Ambiente y Ordenamiento Territorial	X	X
Competitividad e Innovación	X	X

¿Cuál es el propósito de la socialización de resultados?

La idea es realizar reuniones del tipo que sugirieron los participantes del Grupo Focal de Sociedad Civil y el Taller de Funcionarios para discutir por temas del PND con grupos de la sociedad civil, incluyendo sector privado, que tengan una alta representatividad. En este caso se manifestó la necesidad involucrar a 4 grandes categorías de actores en estas "Comisiones Temáticas con Actores Mixtos":

- Público (ejecutivo, legislativo, ministerios/instituciones a nivel central y descentralizado)
- Privado (unión cámaras, cámaras, organizaciones/cooperativas, organizaciones comunitarias en cada región, ONG, organismos internacionales)
- Trabajadores (sindicatos)
- Partidos políticos

Se sugiere hacer esta socialización previa al “Proceso de participación de la sociedad civil y del sector privado”, el cual debe empezar el 28 de Abril de 2014 según lo previsto en el cronograma del Plan de Acción presentado en la siguiente sección.

¿Cuáles son los mensajes claves a comunicar?

Como el contexto de esta socialización será presentar a todos los actores la metodología que se empleará en el proceso de validación del PND 2015-2018 en Comisiones Temáticas Mixtas, se sugiere describir el contexto en el que surge esta propuesta de elaboración del PND articulando el punto de vista de la Sociedad Civil desde el comienzo de construcción de los contenidos del PND; es decir, se les debe explicar como mínimo los siguientes puntos: i) cuáles son los antecedentes de la Evaluación al PND 2011-2014 que conducen a esta nueva metodología; ii) cómo se recopilarán sus puntos de vista, solicitudes, expectativas y/o recomendaciones; iii) qué hará el sector público con esa información; iv) cuándo se les presentará el análisis que hace el sector público sobre esa información; v) cómo se priorizarán colectivamente las necesidades

Lo más importante de esta metodología de socialización será no generar expectativas que desvirtúen el instrumento y tratar de ser lo más incluyente posible sin generar un grupo que supere la capacidad instalada de su contraparte en el sector público. En el caso de estos mensajes claves a comunicar, es importante tener en cuenta las conclusiones generadas en la socialización previa con el grupo 3 en caso de que puedan aportar otros elementos que nutran la dinámica de esta socialización con Comisiones Temáticas Mixtas.

Los mensajes claves mínimos a comunicar sugeridos son:

1. Cuáles es la ganancia para la sociedad en general de lograr incorporar los puntos de vista y propuestas de la Sociedad Civil en el PND.
2. Cuál es la importancia de la creación de este nuevo espacio de Comisiones Temáticas con Actores Mixtos y la responsabilidad que conlleva para ambas partes.
3. En qué medida la participación del sector privado a través de compromisos y acuerdos del PND disminuye la incertidumbre sobre el crecimiento económico y la generación de empleo.
4. Cómo el fortalecimiento del enfoque territorial y local permitirá una reducción de las desigualdades.
5. Cuáles son las innovaciones en el diseño metodológico para el PND 2015-2018 relacionados con el enfoque orientado a resultados y sinergias entre la gestión del sector público y del sector privado.
6. Cuáles son las innovaciones de la metodología propuesta para priorizar las recomendaciones de la sociedad civil en las Comisiones Temáticas con Actores Mixtos que permitirán consolidar un plan país más inclusivo.

7. Cuáles son las ventajas del cambio de la cultura organizacional hacia M&E los resultados de la gestión y cómo la sociedad civil es un aliado en la sostenibilidad de estos cambios en el enfoque.
8. Cuál será el compromiso de los jefes por mantener el enfoque GpR de las rendiciones de cuentas públicas.
9. Cómo se apoyarán y/o utilizarán las iniciativas de M&E de la sociedad civil.

¿Qué medio de comunicación es adecuado?

1. Reunión de socialización en un auditorio
2. Boletín impreso con los puntos principales para entregar en la reunión de socialización
3. PDF del boletín impreso para enviar a los correos electrónicos de los asistentes
4. Envío de las conclusiones de la reunión de socialización y su incorporación al Plan de Acción en los temas pertinentes

7. LECCIONES APRENDIDAS

7. LECCIONES APRENDIDAS

Este Estudio Evaluativo del diseño y proceso de elaboración del PND 2015-2018 es la línea de base de la medición de la pertinencia, eficacia, calidad de la implementación y sostenibilidad del PND 2011-2014 como instrumento orientador de la gestión de las entidades públicas y los demás actores involucrados (sociedad civil y sector público) en el propósito de conducir el desarrollo del país. El momento definido para realizar esta evaluación es el propicio para generar las condiciones institucionales previas al inicio de la elaboración del PND 2015-2018 porque aporta evidencia para definir fortalecimientos en las áreas que lo requieran, y líneas de acción claras para adelantar el proceso que garantice mayor evaluabilidad del PND 2015-2018 orientado a resultados. A manera de resumen, se presentan a continuación las lecciones aprendidas durante el proceso evaluativo.

- Según todas las fuentes consultadas, en Costa Rica existe un fuerte consenso para contar con una visión de largo plazo 2025 o 2030, por considerar que la misma es muy útil para enmarcar el mediano plazo y corto plazo así como asegurar que los planes de gobierno se encuadran en una visión de país consensuada. El PND 2011-2014 contempla dos escenarios uno pesimista y otro optimista en el plano interno, pero solo un escenario optimista en el plano externo. Los estándares internacionales en la construcción de escenarios muestran que usualmente se deben proyectar tres escenarios.
- El PND, siendo el diseño estratégico de desarrollo del país, no debería de incluir acciones institucionales aisladas, o ser un supra plan institucional, sino un marco estratégico nacional. Esta primera consideración implica la revisión profunda del contenido del PND asociado a lo que se conoce como acciones estratégicas en Lineamientos de Políticas Sectoriales, ya que presenta la parte operativa de las entidades, no siempre vinculadas a metas superiores y en la actualidad no representan, necesariamente, programas asociados a metas de sector ni a metas regionales. Incluso, algunos de los indicadores presentados en el nivel de programa presupuestario resultan más estratégicos que los asociados a las acciones estratégicas en el PND.
- La estructura del PND en pocos ejes es adecuada porque permite la agregación de objetivos y metas nacionales. Sin embargo la definición de los ejes requiere algunos ajustes que permitan maximizar el posible impacto en función del efecto buscado e identificando las acciones complementarias entre sectores orientados a un mismo objetivo nacional.
- Los costos del PND 2011-2014 reflejan un esfuerzo importante por contar con una estimación del costo indicativo del Plan. Sin embargo, de acuerdo con el diagnóstico y la información recabada en algunos sectores no se incluyeron todos los costos mientras que en otros se incluyeron costos que no son los asociados a proyectos o programas estratégicos. El MH ha venido realizando un Marco Fiscal y Presupuestario de Mediano Plazo (MFPMP) que se presenta a la Asamblea con carácter informativo. Este instrumento es un "puente" muy útil entre el plan y el presupuesto. Especialmente en un contexto fiscal como el que hoy tiene Costa Rica con un déficit de aproximadamente 5% del PBI. Sin embargo es posible avanzar un poco más y completar el marco fiscal de mediano plazo para tener un marco fiscal y presupuestario de mediano plazo con techos sectoriales para cada año del periodo de los cuatro años. Otro instrumento que complementaría este MFPMP a nivel sectorial, sería la posibilidad de agregar al proceso presupuestal, la elaboración de Marcos de Gasto de Mediano Plazo Sectorial. La ventaja de un marco plurianual es que los sectores cuentan con una mayor capacidad de predicción para sus gastos, se evita hacer

planes que después sufren cortes por no contar con los recursos y logran articular su gestión con las políticas y metas nacionales.

- Es importante también mencionar que no se requiere cambiar el marco de las leyes actuales, sino hacer seguimiento a la efectividad en la aplicación de los mecanismos ya creados y promover su aplicación. Por lo tanto las propuestas de mejoras de procesos y metodologías para el diseño, implementación y seguimiento y evaluación del PND se deben enmarcar dentro del marco de leyes actuales y no se propone modificaciones a las mismas a partir de este Estudio. En términos generales, resulta un marco adecuado y deja espacio para la operatividad de la planificación e introducir mejoras vía decretos y reglamentos y procedimiento, al diseño y la implementación del PND
- En la etapa técnica se requiere tener en cuenta dos situaciones importantes que independientemente del partido político que asuma para el próximo periodo de gobierno, vienen dadas por el contexto externo e interno y son datos de base para la planificación y la gestión. La primera tiene que ver con es que existen un conjunto de variables económicas macro (inflación, crecimiento del PBI, déficit fiscal, deuda, tasa de desempleo, etc.) y micro (precio de los bienes exportables e importados, etc.). Y que constituyen la base inicial de la situación económica y social
- La segunda tiene que ver con los diagnósticos adecuados y se refiere a que las problemáticas identificadas previa a la elección del gobierno se mantienen casi invariables y la institucionalidad del Estado está dada. Así que la oferta institucional en bienes y servicios puede cambiar si, por ejemplo, se rediseña programas y/o cambian las prioridades de política, pero elaborar documentos de planificación es una tarea permanente y estructural del estado que puede servir de insumo para el equipo de gobierno nuevo (2015-2018). Incluso es aún más relevante en un escenario donde todos los gobiernos entrantes deben correr contra el tiempo para poder terminar, presentar y validar un documento en menos de 7 meses.
- Según los resultados del Estudio Evaluativo, la planificación regional es muy débil. Esto quiere decir que el reto es importante porque la percepción de los gobiernos locales es que en los casos que se ha hecho el ejercicio, solo se ha hecho de arriba hacia abajo. Con una limitación adicional, y es que el centro desde el punto de vista de la ubicación física de sus entidades y la cobertura asociada, no tienen coberturas homogénea en el territorio. Existen los Planes de Desarrollo Humano Local a nivel cantonal o Planes Cantonales y los Planes Estratégicos Municipales. Los Planes de Desarrollo Humano Local son: construidos con una amplia participación de los habitantes del respectivo cantón, que reflejan su visión de desarrollo, sus problemáticas diversas y sus posibles soluciones; estos no tiene una institución responsable, es decir constituyen el insumo sobre las demandas e intereses de la sociedad. Los Planes Estratégicos Municipales consisten en un plan de las prioridades a nivel municipal; es decir, se constituyen en la oferta institucional del gobierno local ante las necesidades identificadas. No en todos los cantones los gobiernos locales incluyen estos Planes Cantonales en su Plan Municipal, pero es necesarios tener en cuenta que algunos si lo han integrado. Ambos constituyen insumos importantes para planificación regional y serían la opción para complementar el ejercicio con el enfoque de abajo hacia arriba.
- Actualmente existen diferentes definiciones conceptuales que se usan en el presupuesto y que en algunos casos difieren de las utilizadas por MIDEPLAN en la elaboración del plan, esto genera problemas de coordinación con las instituciones ejecutoras y a la hora de hacer el seguimiento del plan y el presupuesto. Por ejemplo, es el caso de programas y proyectos, se encuentran casos donde los nombres de los proyectos o programas que aparecen en el presupuesto difieren de las de MIDEPLAN.

- Ampliar el área de cobertura de la participación a más actores del desarrollo se constituye en un reto importante para Costa Rica si se espera realizar un PND bajo la premisa de que es un plan de país y no solo un plan para el sector público. No solo en un proceso de participación inicial en la etapa de diseño si no vía alianzas estratégicas y compromisos compartidos que permitan un crecimiento del sector privado. La evidencia mundial es contundente, los países que más rápido han avanzado en su desarrollo y crecimiento económico, son aquellos que lograron concretar alianzas exitosas con el sector privado. En algunos países esto se instrumenta con cartas “acuerdos de desempeño” o “convenios de compromisos” que reflejan la voluntad de trabajar juntos hacia metas comunes.
- Una de las fortalezas encontradas en el Estudio Evaluativo fue el mecanismo de coordinación definido a partir de la directriz 001 como Ministro Rector. La agrupación hecha de los sectores rectores y la definición de qué instituciones pertenecen a dichos sectores rectores es un mecanismo que se debe aprovechar y fortalecer a partir del ejercicio realizado de Propuestas Sectoriales. Sin embargo, el proceso de agregación de Propuestas Sectoriales para el PND 2011-2014 tuvo algunas limitaciones normales a un proceso donde las entidades deben aprender a priorizar y no pretender incluir todos sus planes operativos en el nivel estratégico. Esa es una tarea que por su naturaleza requiere de mucha capacitación, instrucción y reglas claras sobre qué es definitivamente lo estratégico para una Política Nacional. Esto generó una coordinación horizontal limitada, y el PND 2011-2014 resultó ser un agregado de planes sectoriales realizados en forma aislada. Para aquellas acciones que requieren la intervención de más de un sector se debe asegurar un proceso de coordinación que permita la complementariedad de acciones.
- El presupuesto de Costa Rica tiene la particularidad de que aproximadamente el 40 % del gasto público total corresponde al gobierno central y es preparado por el MH y sometido a aprobación de la Asamblea. El restante 60 % corresponde a: las descentralizadas 33%, desconcentradas 7,8%, municipalidades 3,6%, empresas públicas no financieras 10,5 % e instituciones públicas financieras 4,8 %. Este 60% es aprobado por la Contraloría General de la República. Para que se cumpla con el principio de operatividad del PND es fundamental que se pueda verificar el alineamiento de gasto presupuestario con el PND, sobre la cobertura del 100% del gasto. Para ello la coordinación en la etapa de formulación y ejecución del presupuesto entre MH, MIDEPLAN y Contraloría es esencial.
- Se ha demostrado que en los países en los cuales los planes de mediano plazo son presentados y aprobados por los congresos o parlamentos esta práctica ha permitido el fortalecimiento de la función de la planificación. El principio es el mismo que el presupuesto, generar un ejercicio repetitivo de rendición de cuentas anual. Actualmente esto no ocurre en Costa Rica.
- Se debe resaltar que existe un *know how* dentro de las entidades que hacen parte del SNP que facilitaran la inserción de mejoras para fortalecer los procesos actuales. La hoja de ruta utilizada para la elaboración del PND 2011-2014 fue coherente y ordenada. Dejó el camino abonado para hacer innovaciones porque existe una documentación ya elaborada sobre la cual se puede construir. En el caso de Costa Rica no se está empezando de cero, existen buenos fundamentos técnicos y conceptuales sobre en medición de resultados, y funcionarios sensibilizados sobre los requerimientos que tiene la GpR para avanzar en la construcción de un plan país que incorpore los cuatro pilares mencionados previamente para este nuevo proceso de planificación estratégica.

ANEXOS

ANEXO 1: REVISIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN APORTADA POR MIDEPLAN, MINISTERIO DE HACIENDA Y CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

A continuación se presentan los principales documentos revisados durante la etapa de diagnóstico evaluativo.

Leyes

Ley No.	Nombre	Qué define
6227 de 1998	Ley General de la Administración Pública	Regula la actividad del Estado. Estructura del estado
5525 de 1974	Ley de Planificación Nacional	El funcionamiento del Sistema Nacional de Planificación
8131 de 2001	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP)	Regula el régimen económico financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos

Decretos

Decreto No.	Nombre	Qué define
16068---PLAN	Regionalización del Territorio Costarricense	Determina las regiones según el criterio de desarrollo económico y social y establece los cantones por región.
23323 de 1994	Reglamento General del MIDEPLAN	Roles, responsabilidades y funcionamiento del MIDEPLAN
24175 de 1995	Creación del Sistema Nacional de Evaluación Administrativa SINE	Roles, responsabilidades y funcionamiento del SINE
32988 de 2006	Reglamento de la LAFRPP	Roles, responsabilidades de los procesos presupuestales
34694---PLAN-H de 2008	Reglamento para la constitución y funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública de las normas generales y definiciones	Definiciones, lineamientos técnicos, cobertura, administración y procesos del SNIP
34582 de 2008	Reglamento orgánico del Poder Ejecutivo	Lineamientos para favorecer la acción directiva y conducción de los Ministros como rectores de los sectores. Define sectores y el funcionamiento de las Secretarías Sectoriales.
35755---PLAN de 2010	Reforma disposiciones del Sistema Nacional de Evaluación	Actualiza roles, responsabilidades y las instrucciones de funcionamiento del SINE en el contexto de la nueva Ley de Administración Financiera
36004 ---PLAN de 2010	Reglamento a la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades	Reglamenta el proceso de transferencias, funcionamiento de los Consejos cantonales de Coordinación Interinstitucional
36739 ---PLAN	Creación del Área de Planificación Regional en MIDEPLAN	Asigna funciones al Área y reforma funciones de MIDEPLAN
36464 PLAN de 2011	Reforma el decreto 31324 PLAN de 2003	Norma el proceso de elaboración del PND
36464---PLAN de 2011	Reforma Decreto Ejecutivo 31324	Establece las reglas de presentación y modificaciones del PND. Modifica algunos procedimientos de la elaboración y la transición entre PNDs de diferentes

37735-PLAN de 2013	Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación	periodos de gobierno	El reglamento tiene por objeto regular la constitución, organización, funciones, y relaciones del Sistema Nacional de Planificación, como conjunto articulado de instituciones públicas, subsistemas y normativa, bajo la dirección política de la o el Presidente de la República y la rectoría técnica de MIDEPLAN, para definir acciones vinculantes que potencien el desarrollo del país, con participación ciudadana.
--------------------	--	----------------------	--

Diretrices

Directriz No.	Nombre	Qué regula y qué contiene
001-MIDEPLAN de 2010	Emitida por la Presidencia de la República	Establece como prioridad la elaboración del PND con enfoque sectorial y regional

Lineamientos y metodologías

Nombre	Entidad responsable	Qué contiene
Metodología para elaborar el PND 2011-2014	MIDEPLAN	Los criterios metodológicos para adelantar el proceso de elaboración del PND 2011-2'14
Normas técnicas sobre presupuesto público	Contraloría	Criterios técnicos relativos a las fases del proceso presupuestario para las entidades del ámbito de aplicación de la Contraloría
Directrices técnicas y metodológicas para la formulación del presupuesto 2014	Ministerio de Hacienda	Directrices para la formulación de los Anteproyectos de Presupuesto para 2014
Lineamientos técnicos y metodológicos para la programación, seguimiento y evaluación estratégica de sectores e instituciones del sector público (2012)	MIDEPLAN	Definiciones y guía técnica para el seguimiento y evaluación

Documentos/Estudios/Planes

Nombre	Entidad responsable	Qué contiene
PND 2011-2014	MIDEPLAN	Los objetivos de desarrollo del país, las políticas y metas nacionales, las políticas y metas nacionales y las acciones estratégicas sectoriales.
Plan de Trabajo PND 2011-2014	MIDEPLAN	Cronograma con los pasos para la elaboración y validación del PND
Informe Anual de Cumplimiento de Metas PND 2012	MIDEPLAN	Balance de Monitoreo al cumplimiento de metas por eje y por sector
Análisis sobre el cumplimiento de metas del PND 2011-2014 (2012)	Contraloría	Estudio sobre las metas nacionales, metas sectoriales y metas de alas acciones estratégicas sectoriales. Disposiciones para el Ministro del MIDEPLAN.

Evaluación Estratégica del diseño y elaboración del PND 2011-2014	MIDEPLAN		Documento que contiene el diseño de la evaluación de este mandato, el fin y los propósitos y las preguntas de evaluación
Informe de Desempeño de la Gestión de Finanzas Públicas (PEFA 2010)	BID y Banco Mundial		Evaluación integrada del desempeño de la GFP en Costa Rica
Elaboración de propuestas legales y de política pública en materia de rendición de cuentas como parte de la cultura de evaluación	Mario Poveda	Redondo	Revisión del marco jurídico sobre la rendición de cuentas

ANEXO 2: ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA ONLINE A ACTORES DEL SECTOR PUBLICO

1. CONTEXTO Y OBJETIVOS

La encuesta online a funcionarios públicos se realizó como parte de la metodología diseñada para realizar esta evaluación del proceso de elaboración del PND 2011-2014.

El objetivo de la encuesta online era ampliar el alcance de la consulta, dentro del sector público, sobre los principales desafíos identificados para el diseño metodológico y el proceso de elaboración del PND 2011-2014 (como insumo de la fase de diagnóstico de la evaluación). Las preguntas de la encuesta buscan responder las áreas planteadas de las 6 preguntas de evaluación de los Términos de Referencia.

2. METODOLOGÍA

Muestra

La selección de la muestra fue realizada en estrecha colaboración con el Área de Evaluación del MIDEPLAN. Se incluyeron todos los tipos de entidades que participaron en el proceso de elaboración del PND (Ministerios, Órganos Adscritos a Ministerios Autónoma o Semiautónoma, etc.). Dentro de los Ministerios, se incluyó también representación de los 13 Ministerios Rectores de los sectores, dado el rol clave que jugaron en la coordinación sectorial.

Se definió que el número total de la muestra debía estar por encima de 100 para garantizar un número de encuestas que permita garantizar los niveles de confiabilidad del resultado. Y, como estrategia para evitar el riesgo de no retorno, que por lo general se presentan en las encuestas on-line, se consideró una tasa de no retorno de 40% y se incluyó un número adicional de entidades y funcionarios en la muestra (es decir 78 encuestados adicionales). Asimismo se hizo seguimiento durante la semana que estuvo online, enviando correos de invitación a las personas que aún no habían contestado y recordando a los jefes de equipo la importancia de la gestión de la encuesta.

Se previó que máximo hasta el 26% de la muestra podrías ser MIDEPLAN para no sesgar el resultado Ese número se definió también pensando en poder consultar ampliamente a las regionales de MIDEPLAN, y teniendo en cuenta que a diferencia de las características de otras entidades, muchas más unidades dentro de la entidad participaron en la elaboración del PND.

A partir de los cargos directivos claves, enlaces sectoriales y enlaces institucionales seleccionados, se les invitó a presentar las personas que cumplieran las siguientes características dentro de sus entidades:

- En el caso de los funcionarios de MIDEPLAN: i) participación directa en el proceso de elaboración del PND; ii) interlocución de los POI con los enlaces instituciones o sectoriales; iii) manejo temas relacionados con proyectos de inversión; iv) M&E de PND o POI.
- En el caso de los funcionarios de las demás entidades i) participación directa en el proceso de elaboración del PND; ii) seguimiento y gestión de las metas del PND en las que participa la institución; (iii) participación en la elaboración y M&E de los Planes Operativos Institucionales (POI); iv) manejo de temas relacionados con proyectos de inversión.

Las respuestas de los funcionarios fueron anónimas y tenía todas las garantías al ser aplicada a través de la plataforma online IDEA E-Consulting. Para hacerlo se le asignó a cada persona de la muestra un *token* o ficha con lo cual ingresaron a la encuesta y respondieron 25 preguntas en un tiempo promedio de prueba de 35 minutos. La encuesta estuvo online durante 7 días (del 21 al 28 de Mayo de 2013).

Cuestionario

Los cuestionarios fueron elaborados a partir de la información recabada en las entrevistas de la misión de inicio. Posteriormente fue validada con funcionarios de la Área de Análisis y la Área de Evaluación de MIDEPLAN y FOCEVAL. para probar la coherencia (si las preguntas cumplían su propósito evaluativo de las 4 áreas), la redacción de las preguntas consistentes con el lenguaje de Costa Rica y el tiempo que tomará diligenciar la encuesta.

Recopilación de datos

El cuadro siguiente indica las estadísticas principales en términos de recopilación de datos?

Cuadro 1: Estadísticas de recopilación de datos de la encuesta

Total	Razón
Invitaciones enviadas	196 / 196
Declinaron participar	3/196
Encuestas completadas	128/196
Respuestas incompletas	31/196

El 65,3% de las personas seleccionadas respondieron la encuesta. Por tipo de entidad, el nivel de respuesta estuvo por encima del 65.3% del total excepto en los órganos adscritos (38,5%). Eso pudo haber estado relacionado con el hecho de que la relación más fuerte dentro del proceso de elaboración del PND ha sido a través de los enlaces sectoriales y no directamente con los órganos adscritos a ministerios, razón por la cual requirió un mayor esfuerzo lograr su interés. El porcentaje de respuesta desagregado se presenta a continuación.

Cuadro 2: Número de funcionarios por tipo de entidad

Tipo de entidad	Número de funcionarios de la muestra	Número de funcionarios que respondieron la encuesta	% de respuesta
Ministerios	118	84	71,2%
Órganos adscritos	26	11	42,3%
Autónoma o Semiautónoma	45	28	62,2%
Empresa Pública Estatal	2	1	50,0%
Ente Público no Estatal	1	1	100,0%
Otro	4	3	75,0%
Total	196	128	65,3%

Nota: En otra se incluye también "institución adscrita a autónoma"

Frente al nivel de los funcionarios dentro de las entidades, se obtuvo una mayor respuesta por parte de los funcionarios directivos (88,4% frente a 43,6% de los técnicos), lo cual pudo haber estado relacionado con el hecho que tuvimos un mayor grado de exposición con el nivel directivo. Los resultados se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 3. Nivel dentro de la entidad de los funcionarios que respondieron la encuesta

Nivel	Número de funcionarios de la muestra	Número de funcionarios que respondieron la encuesta	% de funcionarios que efectivamente respondieron por nivel
Directivo	95	86	90,5%
Técnico	101	42	41,5%

En cuanto al tiempo promedio de entrevista fue de 31 min. 28 sec, y la mediana: 24 min. 9 sec.

Análisis de datos

Cada área de preguntas tenía cuatro tipos de preguntas:

1. Calificación evaluativa (opción cerrada)
2. Priorización de desafíos sugeridos a los encuestados (opción cerrada) y desafíos sugeridos por parte de los encuestados (opción abierta⁶⁴)
3. Nivel de desarrollo de instrumentos (opción cerrada)

Para efectos del análisis de estos resultados, se utilizará la siguiente metodología. El primero y el cuarto se analizarán tal cual se encuentra en la encuesta. Frente al segundo tipo en la opción cerrada de la pregunta, con el objeto de determinar cuáles son los "desafíos mayores" se le asignarán pesos a cada opción de respuesta según se muestra en el siguiente cuadro:

⁶⁴ El análisis de esta sección es un trabajo en progreso dada la cantidad de datos cualitativos que se lograron recabar con la encuesta. Este será el Apéndice 2.2. Respuestas a la sección de preguntas abiertas (trabajo en progreso) del siguiente informe.

Cuadro 3: Escala de ponderación según opción de respuesta

	No fue un desafío significativo	Si fue un desafío	Si fue un desafío mayor
Peso asignado al número de respuestas	0	1	2

Luego se sacará un puntaje total sumando la multiplicación del peso por el número de respuestas resultante para cada desafío. Luego se ordenará de mayor a menor el listado de desafíos por pregunta.

En el caso de la opción abierta, la pregunta específicamente fue formulada bajo la premisa de identificar “otros” desafíos mayores según la opinión del encuestado. Por ello se presentará como complemento de los resultados identificados como “desafíos mayores” en la opción cerrada. Para hacerlo se identificarán las mayores repeticiones (mínimo 2 personas coinciden en el desafío identificado y no es igual a los ya preguntados en la parte cerrada de la encuesta) dentro de cada pregunta y se presentarán en la parte inferior de los cuadros de resultados de la pregunta cerrada⁶⁵.

Preguntas tipo evaluativas

Frente a la valoración sobre la pertinencia y la utilidad, el marco legal y los mecanismos institucionales se concentraron en un nivel moderado. Sin embargo, ordenando de mayor a menor el porcentaje que se concentra en la categoría de bajo, el uso de resultados de M&E para la rendición de cuentas y toma de decisiones y la metodología de MIDEPLAN podría ser sujeto de mejoras como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 4: Calificación de temas por escala para valorar pertinencia y utilidad

No. Pregunta	Tema	Bajo	Moderado	Alto
1.2	Marco legal y mecanismos	10,2	57,0	16,4
5.3	Uso de resultados M&E para rendición de cuentas	24,2	46,9	20,3
5.5	Uso de resultados M&E para toma de decisiones	31,3	41,4	18,0
1.4	Metodología de MIDEPLAN	17,2	45,3	18,8

Nota: cifras en porcentajes. Este cuadro no incluye las respuestas de NS/NR y NA.

Frente a la valoración que se realiza sobre los instrumentos, en el punto medio (calificación de “regular”), el cumplimiento del propósito global del PND como instrumento de planificación obtuvo la mayor calificación de regular. Sin embargo, agrupando las respuestas de “bueno” y “muy bueno” obtiene la

⁶⁵ Trabajo en progreso.

mayor calificación con el 37,3%. Siguiendo este mismo análisis, las propuestas sectoriales se ubican de terceros en el punto medio pero agrupando las respuestas de “bueno” y “muy bueno” obtiene la segunda mayor calificación con el 33,6%. Por otra parte el vínculo entre los instrumentos de planificación y los de presupuestación son los que agrupan el mayor porcentaje de respuestas en la categoría de “muy malo” y “malo” con 31,3% para el vínculo entre PND y POI y 26,6%.

Cuadro 5: Valoración sobre idoneidad y articulación de los instrumentos

No. Pregunta	Tema	Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno
1.1	PND global	2,3	8,6	43,8	31,3	6,3
4.2	PND y otros instrumentos o procesos	7,8	18,8	32,8	19,5	3,1
2.1	Propuestas sectoriales	3,9	9,4	29,7	29,7	3,9
3.1	PND, POI y presupuesto	13,3	18,0	29,7	23,4	6,3

Nota: cifras en porcentajes. Este cuadro no incluye las respuestas de NS/NR y NA.

Cabe resaltar, que los resultados anteriores se deben ponderar por el número de desafíos identificados para cada sección. Esto se infiere del resultado a las preguntas cerradas que pedían calificar si el desafío presentado por parte de los encuestadores era: 1. Un desafío significativo, 2. Si fue un desafío, y 3. Si fue un desafío mayor. Visto en conjunto, el máximo porcentaje para un desafío en la categoría “no fue un desafío significativo” fue 34%, es decir que del listado presentado a los encuestados no se debería descartar ninguno, teniendo en cuenta que no tienen el mismo nivel de prioridad como veremos en la presentación de los resultados a la sección de desafíos.

3. RESULTADOS EN TERMINOS DE PROCESOS

Los resultados en términos de procesos se presentan a continuación:

Proceso de elaboración del PND 2011-2014

El objetivo principal de la elaboración del PND 2011-2014 era contar con un plan nacional de desarrollo pertinente a las realidades de Costa Rica, y útil para orientar las políticas y programas y asignaciones presupuestarias a nivel sectorial y regional.

¿De qué manera considera Usted que se cumplió este objetivo en el proceso global de elaboración del PND 2011-2014?

Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno	NS/NR	NA	Total
3	11	56	40	8	9	1	128

¿Qué tan pertinentes y útiles fueron el marco legal⁶⁶ y los mecanismos institucionales utilizados en el proceso de elaboración del PND 2011-2014?

Bajo	Moderado	Alto	NS/NR	No aplica	Total
13	73	21	19	2	128

⁶⁶ Por marco legal se entenderán la Ley 5525 de Planificación y la Ley 8131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y los Decretos Reglamentarios y Directrices asociados estas dos leyes.

¿Qué tan pertinente y útil fue la metodología que MIDEPLAN utilizó para orientar la elaboración del PND 2011-2014 y reducir las complejidades del proceso?

Bajo	Moderado	Alto	NS/NR	No aplica	Total
22	58	24	21	3	128

Proceso de elaboración de Propuestas Sectoriales

¿Cómo valora el proceso de elaboración de la Propuestas Sectoriales (metas y acciones estratégicas) que llevó a cabo MIDEPLAN junto con los representantes sectoriales e institucionales?

Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno	NS/NR	No aplica	Total
5	12	38	38	5	26	4	128

Vínculo entre el proceso de elaboración del PND 2011-2014 y los procesos de elaboración de los Planes Operativos Institucionales y el presupuesto anual

¿Cómo evalúa el grado de articulación entre el proceso de elaboración del PND 2011-2014 y los procesos de elaboración de los Planes Operativos Institucionales y el presupuesto anual?

Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno	NS/NR	No aplica	Total
17	23	38	30	8	10	2	128

Vínculo entre el PND 2011-2014 y otros procesos e instrumentos de planificación y presupuestación

¿Cómo evalúa el grado de articulación entre el proceso de elaboración del PND 2011-2014 y estos otros procesos e instrumentos de planificación y presupuestación?

Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno	NS/NR	No aplica	Total
10	24	42	25	4	15	8	128

Proceso de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas del PND 2011-2014

¿Cómo evalúa el grado de uso de los resultados de seguimiento y evaluación del PND 2011-2014 para la rendición de cuentas?

Bajo	Moderado	Alto	NS/NR	No aplica	Total
31	60	26	9	2	128

¿Cómo evalúa el grado de uso de los resultados de seguimiento y evaluación del PND 2011-2014 para retroalimentar la toma de decisiones?

Bajo	Moderado	Alto	NS/NR	No aplica	Total
40	53	23	10	2	128

4. RESULTADOS EN TERMINOS DE DESAFÍOS

Desafíos en términos del proceso de elaboración del PND 2011-2014

De los 14 desafíos frente al marco legal y los mecanismos institucionales se encuentra que la coordinación entre todos los actores, tanto del sector público como el sector privado es un desafío mayor, ocupando los tres primeros puestos de los desafíos mayores. Con la cuarta mayor calificación, se encuentra, la participación de los actores relevantes de la sociedad civil.

A continuación se presentan las tablas de resultados para esta sección.

¿Cuáles fueron los principales desafíos a nivel del marco legal⁶⁷ y de los mecanismos institucionales utilizados para la elaboración del PND 2011-2014?

Desafíos mayores identificados y priorizados	Puntaje total
La coordinación entre MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda y Presidencia	139
La coordinación dentro del sector público entre todos los actores involucrados en la elaboración del PND	118
La coordinación entre el sector público y los otros actores nacionales para la elaboración del PND	115
La participación de todos los actores pertinentes de la sociedad civil (incluyendo el sector privado) en la elaboración del PND	111
La coordinación entre los Ministros Rectores y MIDEPLAN	106
La participación de todos los actores pertinentes del sector público en la elaboración del PND	106
La capacitación de los actores involucrados en la elaboración del PND sobre la metodología de elaboración y apropiación por estos actores	97
La aplicación de este marco legal por instituciones pertinentes	84
La coherencia de este marco legal	71

⁶⁷ Por marco legal se entenderán las Ley 5525 de Planificación y la Ley 8131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y los Decretos Reglamentarios y Directrices asociados estas dos leyes

La participación del legislativo en la elaboración del PND	71
La claridad de este marco legal (sin posibilidades de interpretaciones ambiguas)	69
La validación del documento final en Consejo de Gobierno	64
El alcance del marco legal existente fue suficiente para el proceso de elaboración del PND y cumplir con los objetivos de este proceso	60
La coordinación entre los actores nacionales y los actores internacionales para la elaboración del PND	54

En la sección abierta a esta pregunta, las respuestas comunes fueron:

- ✓ Poco liderazgo de la sectorialización
- ✓ Los procesos de planificación regional no están claros
- ✓ PND y proyectos deben ser concebidos como largo plazo
- ✓ Consolidar las secretarías técnicas sectoriales
- ✓ Concertar la metodología con todas las partes involucradas
- ✓ Incorporar las necesidades territoriales
- ✓ La penalización del no cumplimiento de metas y objetivos
- ✓ Fortalecimiento de la rectoría técnica de MIDEPLAN en el proceso de negociación con las instituciones

¿Cuáles fueron los principales desafíos encontrados a nivel metodológico durante la elaboración del PND 2011-2014?

Desafíos mayores identificados y priorizados	Puntaje total
Una clasificación presupuestaria programática que permita atribuir gastos a acciones estratégicas del PND a través de programas	154
La definición clara, estándar, y armonizada de conceptos y niveles de planificación y presupuestación dentro del PND y entre MIDEPLAN y Hacienda (acción estratégica, programa, sub-programa, actividad, proyecto de inversión, etc.)	149
La articulación técnica entre las políticas nacionales, las políticas sectoriales y las acciones estratégicas sectoriales (coherencia de los indicadores y metas)	147
La traducción de estos objetivos en un conjunto reducido de indicadores clave de desempeño a nivel nacional	138
La pertinencia de los objetivos elegidos frente a la problemática del desarrollo en Costa Rica	133
El sistema de seguimiento y evaluación	132

La calidad de los datos necesarias para elaborar el PND	131
La definición de un número reducido de objetivos prioritarios a nivel nacional en el PND	129
La disponibilidad y el flujo de la información necesaria para elaborar el PND entre todos los actores	127
La inclusión de temas transversales (políticas intersectoriales) en el PND	124
La claridad del propósito que tiene hacer un PND (un plan estratégico global) y el acotamiento del alcance del PND (sin entrar en la planificación sectorial u operativa)	118
La articulación entre las 40 metas prioritarias del Plan de Gobierno de la Presidente Laura Chinchilla y las metas del PND	115
La inclusión del tema regional	115
La definición de líneas de base y valores meta para estos indicadores de desempeño a nivel nacional	110
Capacitación y divulgación de la metodología	108
La inclusión del tema medio ambiente	89

En la sección abierta a esta pregunta, las respuestas comunes fueron:

- ✓ El PND es una agregación de Propuestas sectoriales y MIDEPLAN no logró su integración
- ✓ Mayor participación del MIDEPLAN a nivel sectorial y regional
- ✓ Ausencia de planificación regional
- ✓ La formulación solo de indicadores de efecto e impacto para las metas nacionales
- ✓ Se planificó en forma tradicional de arriba para abajo
- ✓ Definición geográfica de las regiones son diferentes entre MIDEPLAN y algunas instituciones públicas
- ✓ Diferencias entre la metodología usada por las rectorías y la utilizada por MIDEPLAN para elaborar el PND

En cuanto a los 16 desafíos metodológicos sugeridos a los encuestados, se encontró que los primeros cuatro ordenados de mayor a menor están: la armonización de clasificación presupuestarias programáticas entre el plan y el presupuesto; homologación de conceptos en estos dos niveles; coherencia entre indicadores y metas en los diferentes niveles de políticas y acciones; y finalmente poder reflejar lo anterior en un conjunto reducido de indicadores claves para medir el desempeño.

Dados los resultados anteriores, se podría indicar que es necesario rediseñar todos los espacios relacionados con: i) participación y ii) coordinación. Asimismo afinar la metodología en lo relacionado con definición de indicadores sujetos a cadenas de valor que parten de los grandes objetivos de política nacional (impactos y efectos) y se deben relacionar con los objetivos definidos dentro de Planes Sectoriales (efectos, actividades, insumos).

Desafíos en términos de proceso de elaboración de propuestas sectoriales

Se encontró que los primeros tres desafíos están relacionados con: i) disponibilidad de una previsión indicativa de los recursos presupuestales disponibles para cada sector; ii) coordinación entre instituciones para discutir propuestas sectoriales transversales; y, iii) la priorización hecha durante el proceso por parte de los jerarcas. Al comparar estos desafíos identificados con la sección de calificación evaluativa, se podría inferir que mantener el esquema de sectorialización para definir prioridades de políticas se debe mantener, pero exige mejoras en relación con la definición de techos de gasto sectorial; evitar que el PND se convierta en una suma de propuestas que no se discuten entre todos los sectores involucrados en cada iniciativa; y mejorar las reglas asociadas al proceso de toma de decisiones durante la definición de las propuestas.

A continuación se presentan las tablas de resultados para esta sección.

¿Cuáles fueron los principales desafíos encontrados durante el proceso de elaboración de las Propuestas Sectoriales (metas y acciones estratégicas)?

Desafíos mayores identificados y priorizados	Puntaje total
La disponibilidad de una previsión indicativa de los recursos presupuestales disponibles para cada sector	124
La coordinación entre instituciones para discutir propuestas sectoriales transversales	120
La priorización hecha durante el proceso por parte de los jerarcas	116
La aplicación de la metodología de elaboración de propuestas sectoriales por parte de todas las partes involucradas	115
La incorporación de las propuestas regionales enviadas por MIDEPLAN en las Propuestas Sectoriales	115
La disponibilidad de una metodología de elaboración de propuesta sectorial y la definición de las etapas del proceso	108
La participación de los actores clave dentro de la institución en el proceso de elaboración de las Propuestas Sectoriales	100
La priorización hecha durante el proceso por parte de los técnicos	93
La validación final en Consejos Presidenciales de las Propuestas Sectoriales	74

En la sección abierta a esta pregunta, las respuestas comunes fueron:

- ✓ Fortalecimiento del liderazgo de los ministros rectores sectoriales
- ✓ Elaboración de propuestas sectoriales a destiempo con las propuestas regionales.
- ✓ No inclusión de lo que efectivamente plantearon las regiones como prioritario dentro las propuestas sectoriales
- ✓ Liderazgo de MIDEPLAN con participación de más oficinas y no solo la Área de Análisis.
- ✓ Vinculación de las metas sectoriales con las metas institucionales

Desafíos en términos del vínculo entre el proceso de elaboración del PND 2011-2014 y los procesos de elaboración de los Planes Operativos Institucionales y el presupuesto anual

Los desafíos identificados van en la misma línea de la sección anterior. El desafío mayor es lograr la articulación entre las definiciones programáticas de MIDEPLAN (acción estratégica en el PND, proyecto de inversión en el SNIP) y de Hacienda (programa institucional - sub-programa institucional - actividad institucional). Y, consecuentemente el siguiente desafío mayor identificado es traducir esta armonización en las directrices técnicas de los instrumentos diseñados para tales fines.

A continuación se presentan los resultados correspondientes a esta tercera sección:

¿Cuáles fueron los principales desafíos de articulación entre el proceso de elaboración del PND 2011-2014, los procesos de elaboración de los Planes Operativos Institucionales y el presupuesto anual?

Desafíos mayores identificados y priorizados	Puntaje total
La articulación entre las definiciones programáticas de MIDEPLAN (acción estratégica en el PND, proyecto de inversión en el SNIP) y de Hacienda (programa institucional - sub-programa institucional - actividad institucional)	149
La articulación entre el enfoque técnico de las directrices técnicas para la formulación del presupuesto anual y el enfoque técnico de la “Metodología para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014”	140
La existencia de metodologías para costear metas por parte de las instituciones	140
La exigencia de vincular los recursos anuales del presupuesto con el PND 2011-2014 para poder aprobar asignación de gasto	135
La articulación entre los sistemas de información que suministran datos para el PND 2011-2014, Planes Operativos Institucionales y presupuesto anual	135

En la sección abierta a esta pregunta, las respuestas comunes fueron:

- ✓ Unicidad en los criterios de programación y evaluación entre MIDEPLAN y Ministerio de Hacienda
- ✓ Hacienda no participó en el proceso PND
- ✓ Mucha burocracia en la aprobación de proyectos
- ✓ No existe un sistema para el costeo de metas
- ✓ Unificación de criterios entre MIDEPLAN, Minhacienda y Contraloría

Desafíos en términos de vínculo entre el PND 2011-2014 y otros procesos e instrumentos de planificación y presupuestación

Al igual que la tercera sección sobre articulación Plan-Presupuesto, identificaron como el mayor desafío lograr armonizar definiciones programáticas de MIDEPLAN (acción estratégica en el PND, proyecto de inversión en el SNIP) y de Hacienda (programa institucional - sub-programa institucional - actividad institucional).

A continuación se presentan los resultados de los desafíos mayores identificados por los funcionarios para esta sección.

¿Cuáles fueron los principales desafíos encontrados en la articulación entre el proceso de elaboración del PND 2011-2014 y estos otros procesos de planificación y presupuestación?

Desafíos mayores identificados y priorizados	Puntaje total
La articulación entre las definiciones programáticas de MIDEPLAN (acción estratégica en el PND, proyecto de inversión en el SNIP) y de Hacienda	149

(programa institucional - sub-programa institucional - actividad institucional)	
La articulación entre el enfoque técnico de las directrices técnicas para la formulación del presupuesto anual y el enfoque técnico de la “Metodología para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014”	140
La existencia de metodologías para costear metas por parte de las instituciones	140

En la sección abierta a esta pregunta, las respuestas comunes fueron:

- ✓ MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda no cuentan con un solo instrumento de programación y evaluación
- ✓ Los horizontes de tiempo del PND difieren del horizonte de tiempo de los proyectos
- ✓ único instrumento de programación, seguimiento y evaluación

Desafíos en términos del proceso de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas

En cuanto a los mayores desafíos para elaborar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación sobre la ejecución del PND 2011-2014 y sus resultados se identificaron: i) proceso de selección y validación de indicadores de desempeño del PND (implementación y resultados; y ii) disponibilidad de datos requeridos a nivel sectorial y regional para calcular el conjunto de indicadores elegidos.

A continuación se presentan los resultados específicos de esta sección.

¿Cuáles fueron los principales desafíos para elaborar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación sobre la ejecución del PND 2011-2014 y sus resultados?

Desafíos mayores identificados y priorizados	Puntaje total
El proceso de selección y validación de indicadores de desempeño del PND (implementación y resultados)	137
La disponibilidad de datos requeridos a nivel sectorial y regional para calcular el conjunto de indicadores elegidos	126
La definición de los temas estratégicos a evaluar del PND 2011-2014	124
La pertinencia de la información incluida en el Informe Anual del PND 2011-2014 para la toma de decisiones	116
La calidad de los datos requeridos para el seguimiento de la implementación y de los resultados del PND	114
La coordinación de los sistemas de información inter-institucionales para obtener los datos requeridos para el seguimiento de la implementación y de los resultados del PND	110

La cadena de producción de información al interior de las instituciones	101
---	-----

En la sección abierta a esta pregunta, los desafíos comunes fueron:

- ✓ Evaluar impacto en acciones estratégicas de programas prioritarios
- ✓ Ausencia de líneas de base y metas sin cuantificar
- ✓ Bases de datos unificadas y confiables
- ✓ Ejercer la rectoría a través de la rendición de cuentas del PND
- ✓ Acompañamiento de las áreas de MIDEPLAN para la elaboración de indicadores sectoriales
- ✓ Pocas metas pero estratégicas y no de proceso
- ✓ Reglas de ajustes de las metas y criterios de cumplimiento
- ✓ Más autonomía al sistema de evaluación
- ✓ Sistemas de información de la gestión financiera y los sistemas de evaluación del desempeño

Frente a la pregunta sobre el uso de los resultados para la rendición de cuentas, se obtiene que la obligación de rendir cuentas al ciudadano y sociedad civil es un desafío mayor. Y finalmente, frente al uso de los resultados para la toma de decisiones, la prioridad dada a otros factores que los resultados de seguimiento y evaluación del PND 2011-2014 por los tomadores de decisión es un tema que debe ser sujeto de mejoras.

A partir de este resultado, se puede inferir que dentro de la metodología utilizada por MIDEPLAN para la elaboración del PND 2011-2014 se deben reforzar/reformular los mecanismos institucionales y las reglas asociadas a la selección y validación de indicadores acompañados de una estrategia de datos para medir el desempeño. Para la segunda parte, deben establecerse los espacios y las rutinas organizacionales que le den prioridad a la rendición de cuentas hacia la ciudadanía para fortalecer uno de los objetivos claves del seguimiento y la evaluación. En cuanto al uso de los resultados para la toma de decisiones, sería indicado explorar las razones de los tomadores de decisiones frente al bajo uso de los resultados. Podría estar asociado entre otros a temas de la cultura organizacional, la efectividad de los reportes de seguimiento y evaluación, falta de estrategias de difusión de los resultados, entre otros.

¿Cuáles son los principales desafíos para el uso de los resultados de seguimiento y evaluación del PND 2011-2014 para la rendición de cuentas?

Desafíos mayores identificados y priorizados	Puntaje total
La obligación de rendir cuentas al ciudadano y sociedad civil	148
La obligación de rendir cuentas al interior del gobierno	105
La obligación de rendir cuentas al legislativo	101

En la sección abierta a esta pregunta, las respuestas comunes fueron:

- ✓ Hacienda debe evaluar eficiencia y MIDEPLAN efecto e impacto.
- ✓ Formular una agenda nacional de evaluaciones
- ✓ Demostrar el impacto de lo realizado a la ciudadanía

- ✓ Formato de la presentación de resultados y evaluaciones en formato adecuado para la ciudadanía en general
- ✓ No rendir cuentas solo a la Contraloría
- ✓ Brindar la información según el tipo de usuario que la necesita y debe usar
- ✓ Rendir cuentas sobre lo estratégico y no lo operativo
- ✓ Fortalecer el control político

¿Cuáles son los principales desafíos del uso de los resultados de seguimiento y evaluación del PND 2011-2014 para retroalimentar la toma de decisiones?

Desafíos mayores identificados y priorizados	Puntaje total
La prioridad dada a otros factores que los resultados de seguimiento y evaluación del PND 2011-2014 por los tomadores de decisión	116
El formato de los productos de seguimiento y evaluación del PND 2011-2014 para los tomadores de decisión	110
La salida oportuna en el tiempo de los productos de seguimiento y evaluación del PND 2011-2014 para los tomadores de decisión	104
Los mecanismos de comunicación de los resultados de seguimiento y evaluación del PND 2011-2014 a los tomadores de decisión	101

En la sección abierta a esta pregunta, las respuestas comunes fueron:

- ✓ Eliminar las modificaciones de metas y acciones por los responsables sectoriales
- ✓ Diferenciar los factores que inducen al grado de logro o avance de las metas
- ✓ Mayor voluntad política de realizar investigación evaluativa

5. OTROS INSTRUMENTOS PERTINENTES

Nivel de desarrollo y aplicación de otros instrumentos de planificación y presupuestación

Según el resultado de la encuesta, los funcionarios indican que existe y se aplica el Plan Sectorial (estratégico) en un 32,8%, el Plan de acción de mediano plazo con horizonte móvil en un 19,5%, Marco Fiscal de Mediano Plazo en un 15,6% y Marco de Gasto Sectorial de Mediano Plazo en un 5,5%. Según las entrevistas en campo realizadas, esta información parecería indicar un poco confusión frente a la existencia y aplicación porque ninguno de los entrevistados de MIDEPLAN y Ministerio de Hacienda manifestó conocer un Plan Sectorial ni tampoco existe la metodología aplicada de Marco de Gasto en Costa Rica.

A continuación se presentan los resultados:

Aparte del PND, las Propuestas Sectoriales, el POI y el presupuesto anual, favor indicar otros procesos e instrumentos de planificación y presupuestación adicionales que se utilizan en su institución

	No existe	Existe en versión preliminar	Existe y se aplica	Existe pero no se aplica	NS/NR	No aplica	Total
Plan Sectorial (Estratégico)	23	18	42	6	22	17	128
Plan de acción de mediano plazo con horizonte móvil	41	8	25	3	30	21	128
Marco Fiscal y Presupuestario de Mediano Plazo	36	8	20	8	35	21	128
Marco de Gasto Sectorial de Mediano Plazo	46	5	7	4	44	22	128

Nivel de desarrollo y aplicación de los instrumentos de seguimiento y evaluación

En cuanto al nivel de desarrollo y aplicación de los instrumentos de seguimiento y evaluación se observa una gran concentración de las respuestas en las categorías de “elaborado y aplicado de manera sistemática” y “elaborado y aplicado de manera parcial” lo cual permite indicar un buen nivel de apropiación por parte de los diferentes tipos de entidades de los instrumentos diseñados por MIDEPLAN. Para la opción de respuesta de “elaborado y aplicado de manera sistemática” el mayor porcentaje lo obtuvo Seguimiento Semestral de cumplimiento y avance de metas con el 75%, seguido por los Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación M&E del Sector Público con el 58,6%,

A continuación se presentan los resultados específicos a esta pregunta.

¿Indicar los mecanismos de seguimiento y evaluación del PND 2011-2014 y su grado de implementación?

Mecanismo de seguimiento y evaluación	Elaborado pero no implementado	Elaborado y aplicado de manera piloto	Elaborado y aplicado de manera parcial	Elaborado y aplicado de manera sistemática	NS/NR	No aplica	Total
Metodologías de Seguimiento, monitoreo y Evaluación (M&E) para el PND integrales	5	6	28	51	30	8	128
Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación, M&E del Sector Público (MH-MIDEPLAN)	4	4	24	75	16	5	128

Seguimiento Semestral de cumplimiento y avance de metas	3	5	12	96	10	2	128
Metodologías y manuales para la Evaluación Estratégica	14	9	19	46	31	9	128

Apéndice 2.1: Cuestionario de la Encuesta Online

Evaluación del diseño metodológico y elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2014

María Teresa Obregón Zamora

Encuesta de actores del sector público

Cuestionario Versión Final

17 de mayo 2013

Mensaje introductorio

IDEA International Institute se encuentra realizando una evaluación externa para el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) sobre el proceso de elaboración y diseño metodológico del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. Dicha evaluación se ejecuta en el marco del programa “Fomento de las Capacidades en Evaluación en Centroamérica” (FOCEVAL) financiado con fondos de la GIZ (Cooperación Alemana para el Desarrollo) por encargo del BMZ (Ministerio Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo). Durante dicha evaluación se espera analizar el proceso de diseño y elaboración del PND 2011-2014, y proponer una nueva metodología para contar en el futuro con PND’s orientados hacia resultados más estratégicos y evaluables, que tengan en cuenta del modelo de Gestión para Resultados.

Para lograr este cometido, se previó la aplicación de esta encuesta online, a funcionarios públicos clave de las entidades que han estado relacionadas con los procesos de formulación, elaboración, monitoreo & evaluación (M&E) y rendición de cuentas del PND 2011-2014; de tal manera que sus resultados contribuyan y aporten insumos valiosos para realizar una propuesta metodológica que facilite la elaboración de un PND 2015-2018 con un enfoque orientado hacia resultados más estratégicos así como evaluables, garantizando el vínculo entre Plan-Presupuesto.

Instrucciones

La siguiente encuesta, tiene por finalidad captar su punto de vista sobre el diseño metodológico y los procesos asociados a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 María Teresa Obregón Zamora (en adelante PND 2011-2014). Para lograrlo, se ha propuesto identificar cómo los actores del sector público evalúan el pasado proceso e identifican cuáles fueron los principales desafíos del mismo. Una vez consolidados los resultados de esta encuesta, se podrá orientar la construcción de propuestas a través de talleres de validación y reuniones de Focus Group, con el objeto de revisar por qué se tienen esos desafíos y luego determinar qué se debe hacer lograr un mejor proceso para el siguiente PND 2015-2018.

El instrumento ha sido diseñado rigurosamente para capturar información valiosa de su parte para mejorar el proceso institucional y técnico-político de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, lo cual se aleja de una valoración individual o calificación institucional; en este sentido, responder con la información y conocimiento que tiene a disposición en este momento es de suma importancia para nosotros.

Por favor seleccione la respuesta haciendo clic sobre la opción más indicada según su estimable criterio. Se han habilitado dos opciones para un posible caso de “no respuesta”. **No sabe/No responde (NS/NR)** en el caso de no tener suficiente información; **no aplica** si la pregunta no tiene pertenencia para su institución o porque no corresponde a su área de trabajo. Si considera que los desafíos presentados en la encuesta no son suficientes, tendrá siempre la posibilidad de añadir adicionales al fin de cada tabla listando desafíos.

Identificación

Instrucciones: la información requerida en esta hoja es estrictamente CONFIDENCIAL y su uso será para fines estadísticos y de interpretación de datos. Haga clic en su respuesta.

1. ¿En qué tipo de institución del sector público costarricense trabaja?

Ministerios (Presidencia, MIDEPLAN, Hacienda, MOPT, Salud, Vivienda, Educación, etc.)

Órganos Adscritos a Ministerios (SEPSA, CONESUP, SETENA, COSEVI, DGSC, etc.)

Autónoma o Semiatónoma (CGR, CCSS, AyA, ICE, IMAS, INA, SENARA, etc.)

Institución Adscrita a Autónoma (SUGEF, SUPEN, SUGESE, etc.)

Empresas Públicas Estatales y No Estatales (RECOPE, SINART, RACSA, CNFL, etc.)

Ente Público No Estatal (PROCOMER, BANHVI, CONACOOB, etc.)

Otro: Cual? _____

2. ¿En cuál nivel jerárquico se encuentra dentro de su institución o entidad?

Político

Directivo

Técnico

Administrativo

Otro:Cuál? _____

3. Indique la actividad principal a la cual se dedica la oficina donde trabaja:

Planificación

Presupuestación

Ejecución de programas y proyectos

Monitoreo y evaluación

Auditoría y control

Otra: Cual? _____

4. Su rango de edad es:

Menos de 25

Entre 25 y 35

Entre 36 y 45

Más de 45

5. Su nivel educativo superior es:

Bachillerato

Licenciatura

Postgrado (Maestría o Doctorado)

Otro: Cual? _____

6. Tiempo total que ha trabajado en áreas relacionadas con la planificación estratégica en el sector público:

Años completados: _____

1. Proceso de elaboración del PND 2011-2014

1.1 El objetivo principal de la elaboración del PND 2011-2014 era contar con un plan nacional de desarrollo pertinente a las realidades de Costa Rica, y útil para orientar las políticas y programas y asignaciones presupuestarias a nivel sectorial y regional.

¿De qué manera considera Usted que se cumplió este objetivo en el proceso global de elaboración del PND 2011-2014?

Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno	NS/NR	NA

1.2 ¿Qué tan pertinentes y útiles fueron el marco legal⁶⁸ y los mecanismos institucionales utilizados en el proceso de elaboración del PND 2011-2014?

Bajo	Moderado	Alto	NS/NR	No aplica

1.3. ¿Cuáles fueron los principales desafíos a nivel del marco legal⁶⁹ y de los mecanismos institucionales utilizados para la elaboración del PND 2011-2014?

	No fue un desafío significativo	Si fue un desafío	Si fue un desafío mayor	NS/NR	No aplica
El alcance del marco legal existente fue suficiente para el proceso de elaboración del PND y cumplir con los objetivos de este proceso					
La claridad de este marco legal (sin posibilidades de interpretaciones ambiguas)					
La coherencia de este marco legal					
La aplicación de este marco legal por instituciones pertinentes					
La coordinación entre MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda y Presidencia					
La coordinación entre los Ministros Rectores y MIDEPLAN					
La coordinación dentro del sector público entre todos los actores involucrados en la elaboración del PND					
La coordinación entre el sector público y los otros actores nacionales para la elaboración del PND					

⁶⁸ Por marco legal se entenderán la Ley 5525 de Planificación y la Ley 8131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y los Decretos Reglamentarios y Directrices asociados estas dos leyes.

⁶⁹ Por marco legal se entenderán las Ley 5525 de Planificación y la Ley 8131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y los Decretos Reglamentarios y Directrices asociados estas dos leyes.

La coordinación entre los actores nacionales y los actores internacionales para la elaboración del PND					
La capacitación de los actores involucrados en la elaboración del PND sobre la metodología de elaboración y apropiación par estos actores					
La participación de todos los actores pertinentes del sector público en la elaboración del PND					
La participación de todos los actores pertinentes de la sociedad civil (incluyendo el sector privado) en la elaboración del PND					
La participación del legislativo en la elaboración del PND					
La validación del documento final en Consejo de Gobierno					
Otro desafío (especificar)					
Si necesita más líneas, incorpórelas					

1.4 ¿Qué tan pertinente y útil fue la metodología que MIDEPLAN utilizó para orientar la elaboración del PND 2011-2014 y reducir las complejidades del proceso?

Bajo	Moderado	Alto	NS/NR	No aplica

1.5 ¿Cuáles fueron los principales desafíos encontrados a nivel metodológico durante la elaboración del PND 2011-2014?

	No fue un desafío significativo	Si fue un desafío	Si fue un desafío mayor	NS/NR	No aplica
La claridad del propósito que tiene hacer un PND (un plan estratégico global) y el acotamiento del alcance del PND (sin entrar en la planificación sectorial u operativa)					
La pertinencia de los objetivos elegidos frente a la problemática del desarrollo en Costa Rica					
La articulación entre las 40 metas prioritarias del Plan de Gobierno de la Presidenta Laura Chinchilla y la metas del PND					
La definición de un número reducido de objetivos prioritarios a nivel nacional en el PND					

La traducción de estos objetivos en un conjunto reducido de indicadores clave de desempeño a nivel nacional					
La definición de líneas de base y valores meta para estos indicadores de desempeño a nivel nacional					
La articulación técnica entre las políticas nacionales, las políticas sectoriales y las acciones estratégicas sectoriales (coherencia de los indicadores y metas)					
La definición clara, estándar, y armonizada de conceptos y niveles de planificación y presupuestación dentro del PND y entre MIDEPLAN y Hacienda (acción estratégica, programa, sub-programa, actividad, proyecto de inversión, etc.)					
Una clasificación presupuestaria programática que permita atribuir gastos a acciones estratégicas del PND a través de programas					
La inclusión del tema regional					
La inclusión del tema medio ambiente					
La inclusión de temas transversales (políticas intersectoriales) en el PND					
La disponibilidad y el flujo de la información necesaria para elaborar el PND entre todos los actores					
La calidad de los datos necesarios para elaborar el PND					
El sistema de seguimiento y evaluación					
Capacitación y divulgación de la metodología					
Otro desafío (especificar)					
Si necesita más líneas, incorpórelas					

2. Proceso de elaboración de Propuestas Sectoriales

2.1 ¿Cómo valora el proceso de elaboración de la Propuestas Sectoriales (metas y acciones estratégicas) que llevó a cabo MIDEPLAN junto con los representantes sectoriales e institucionales?

Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno	NS/NR	No aplica

2.2. ¿Cuáles fueron los principales desafíos encontrados durante el proceso de elaboración de las Propuestas Sectoriales (metas y acciones estratégicas)?

	No fue un desafío significativo	Si fue un desafío	Si fue un desafío mayor	NS/NR	No aplica
La disponibilidad de una previsión indicativa de los recursos presupuestales disponibles para cada sector					
La disponibilidad de una metodología de elaboración de propuesta sectorial y la definición de las etapas del proceso					
La aplicación de la metodología de elaboración de propuestas sectoriales por parte de todas las partes involucradas					
La priorización hecha durante el proceso por parte de los jefes					
La priorización hecha durante el proceso por parte de los técnicos					
La incorporación de las propuestas regionales enviadas por MIDEPLAN en las Propuestas Sectoriales					
La coordinación entre instituciones para discutir propuestas sectoriales transversales ⁷⁰					
La participación de los actores clave dentro de la institución en el proceso de elaboración de las Propuestas Sectoriales					
La validación final en Consejos Presidenciales de las Propuestas Sectoriales					
Otro desafío (especificar)					
Si necesita más líneas, incorpórelas					

⁷⁰ Se refiere a gestión compartida entre diferentes instituciones y/o sectores.

3. Vínculo entre el proceso de elaboración del PND 2011-2014 y los procesos de elaboración de los Planes Operativos Institucionales y el presupuesto anual

3.1. ¿Cómo evalúa el grado de articulación entre el proceso de elaboración del PND 2011-2014 y los procesos de elaboración de los Planes Operativos Institucionales y el presupuesto anual?

Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno	NS/NR	No aplica

3.2 ¿Cuáles fueron los principales desafíos de articulación entre el proceso de elaboración del PND 2011-2014, los procesos de elaboración de los Planes Operativos Institucionales y el presupuesto anual?

	No fue un desafío significativo	Si fue un desafío	Si fue un desafío mayor	NS/NR	No aplica
La exigencia de vincular los recursos anuales del presupuesto con el PND 2011-2014 para poder aprobar asignación de gasto					
La articulación entre las definiciones programáticas de MIDEPLAN (acción estratégica en el PND, proyecto de inversión en el SNIP) y de Hacienda (programa institucional - sub-programa institucional - actividad institucional)					
La articulación entre el enfoque técnico de las directrices técnicas para la formulación del presupuesto anual y el enfoque técnico de la "Metodología para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014"					
La existencia de metodologías para costear metas por parte de las instituciones					
La articulación entre los sistemas de información que suministran datos para el PND 2011-2014, Planes Operativos Institucionales y presupuesto anual					
Otro desafío (especificar)					
Si necesita más líneas, incorpórelas					

4. Vínculo entre el PND 2011-2014 y otros procesos e instrumentos de planificación y presupuestación

4.1 Aparte del PND, las Propuestas Sectoriales, el POI y el presupuesto anual, favor indicar otros procesos e instrumentos de planificación y presupuestación adicionales que se utilizan en su institución.

	No existe	Existe en versión preliminar	Existe y se aplica	Existe pero no se aplica	NS/NR	No aplica
Plan Sectorial (Estratégico)						
Plan de acción de mediano plazo con horizonte móvil						
Marco Fiscal y Presupuestario de Mediano Plazo						
Marco de Gasto Sectorial de Mediano Plazo						
Otro instrumento (especificar)						
Si necesita más líneas, incorpórelas						

4.2 ¿Cómo evalúa el grado de articulación entre el proceso de elaboración del PND 2011-2014 y estos otros procesos e instrumentos de planificación y presupuestación?

Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno	NS/NR	No aplica

4.3 ¿Cuáles fueron los principales desafíos encontrados en la articulación entre el proceso de elaboración del PND 2011-2014 y estos otros procesos de planificación y presupuestación?

	No fue un desafío significativo	Si fue un desafío	Si fue un desafío mayor	NS/NR	No aplica
La articulación y coherencia entre la metodología de elaboración del PND y las metodologías de estos otros procesos e instrumentos de planificación y presupuestación					
La articulación entre los sistemas de información que suministran datos para la elaboración del PND y para el uso de estos otros procesos e instrumentos de planificación y					

presupuestación					
La coordinación institucional entre los actores involucrados en la elaboración del PND y los actores involucrados en estos otros procesos e instrumentos de planificación y presupuestación					
Otro desafío (especificar)					
Si necesita más líneas, incorpórelas					

5. Proceso de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas del PND 2011-2014

5.1 ¿Indicar los mecanismos de seguimiento y evaluación del PND 2011-2014 y su grado de implementación?

Mecanismo de seguimiento y evaluación	Elaborado pero no implementado	Elaborado y aplicado de manera piloto	Elaborado y aplicado de manera parcial	Elaborado y aplicado de manera sistemática	NS/NR	No aplica
Metodologías de Seguimiento, monitoreo y Evaluación (M&E) para el PND integrales						
Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación, M&E del Sector Público (MH-MIDEPLAN)						
Seguimiento Semestral de cumplimiento y avance de metas						
Metodologías y manuales para la Evaluación Estratégica						
Si necesita más líneas, incorpórelas						

5.2 ¿Cuáles fueron los principales desafíos para elaborar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación sobre la ejecución del PND 2011-2014 y sus resultados?

	No fue un desafío significativo	Si fue un desafío	Si fue un desafío mayor	NS/NR	No aplica
El proceso de selección y validación de indicadores de desempeño del PND (implementación y resultados)					
La disponibilidad de datos requeridos a nivel sectorial y regional para calcular el conjunto de indicadores elegidos					
La entrega según la periodicidad establecida por todos los actores pertinentes de los datos requeridos para el seguimiento de la implementación y de los resultados del PND					
La cadena de producción de información al interior de las instituciones					
La calidad de los datos requeridos para el seguimiento de la implementación y de los resultados del PND					
La coordinación de los sistemas de información inter-institucionales para obtener los datos requeridos para el seguimiento de la implementación y de los resultados del PND					
La pertinencia de la información incluida en el Informe Anual del PND 2011-2014 para la toma de decisiones					
La definición de los temas estratégicos a evaluar del PND 2011-2014					
Otro desafío (especificar)					
Si necesita más líneas, incorpórelas					

5.3 ¿Cómo evalúa el grado de uso de los resultados de seguimiento y evaluación del PND 2011-2014 para la rendición de cuentas?

Bajo	Moderado	Alto	NS/NR	No aplica

5.4 ¿Cuáles son los principales desafíos para el uso de los resultados de seguimiento y evaluación del PND 2011-2014 para la rendición de cuentas?

	No fue un desafío significativo	Si fue un desafío	Si fue un desafío mayor	NS/NR	No aplica
La obligación de rendir cuentas al interior del gobierno					
La obligación de rendir cuentas al legislativo					
La obligación de rendir cuentas al ciudadano y sociedad civil					
Otro desafío (especificar)					
Si necesita más líneas, incorpórelas					

5.5 ¿Cómo evalúa el grado de uso de los resultados de seguimiento y evaluación del PND 2011-2014 para retroalimentar la toma de decisiones?

Bajo	Moderado	Alto	NS/NR	No aplica

5.6 ¿Cuáles son los principales desafíos del uso de los resultados de seguimiento y evaluación del PND 2011-2014 para retroalimentar la toma de decisiones?

	No fue un desafío significativo	Si fue un desafío	Si fue un desafío mayor	NS/NR	No aplica
Los mecanismos de comunicación de los resultados de seguimiento y evaluación del PND 2011-2014 a los tomadores de decisión					
El formato de los productos de seguimiento y evaluación del PND 2011-2014 para los tomadores de decisión					
La salida oportuna en el tiempo de los productos de seguimiento y evaluación del PND 2011-2014 para los tomadores de decisión					
La prioridad dada a otros factores que los resultados de seguimiento y evaluación del PND 2011-2014 por los tomadores de decisión					
Otro desafío (especificar)					
Si necesitan mas líneas, incorporarlas					

6. Sección abierta para comentarios (opcional)

6.1 Si Ud. considera que hay elementos que no fueron contemplados en las secciones anteriores, por favor expréselos en este espacio a continuación.

Nota de cierre

Consideramos que su opinión es muy importante de cara al proceso de elaboración del PND 2015-2018 y esperamos haber recogido los aspectos más relevantes para esta evaluación.

¡Muchas gracias por haber dedicado este tiempo en responder esta encuesta! ¡Que tenga un buen día!
Atentamente,

Instituto IDEA International

ANEXO 3: BASE DE DATOS DE LA ENCUESTA ONLINE

Ver archivo Anexo en Excel adjunto a este informe

Nombre del archivo: **Anexo 3. Base datos validada encuesta online Mayo 28 2013.xls**

ANEXO 4: DESAFÍOS IDENTIFICADOS DEL GRUPO FOCAL SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL**A. Contexto:**

- Según la Ley 5525 de Planificación⁷¹, se pueden establecer consejos asesores, comités de coordinación y comisiones consultivas con el propósito de ampliar la participación de los sectores públicos y privados.
- El Ministro Rector es el responsable en cada sector de dirigir y coordinar el proceso de elaboración de las propuestas sectoriales a ser incorporadas en el PND así como establecer mecanismos para integrar de manera participativa las opiniones de distintos grupos de interés en asuntos de importancia y vinculación sectorial. (Metodología del PND)
- En el PND se hace mención sobre la necesidad de i) satisfacer las necesidades de la sociedad y ii) trabajar articuladamente. El PND es explícito sobre las interacciones con el sector privado, la comunidad internacional y las instituciones financieras internacionales. Reconoce que sin el aporte y esfuerzo del sector privado y de la sociedad civil, este plan no es viable. También se afirma que ha sido legitimada socialmente.
- El papel de la con la sociedad civil y el sector privado se menciona en el Eje 2. Seguridad Ciudadana y Paz Social y el Eje 3. Ambiente y Ordenamiento Territorial.

B. DesafíosPresentación en 15 minutos de desafíos mayores

1. Visión concentrada en lo interno del país y no una visión del país en el contexto mundial a mediano y largo plazo
2. La pertinencia de los objetivos elegidos frente a la problemática del desarrollo en Costa Rica
3. La claridad del propósito que tiene hacer un PND (un plan estratégico global, orientador de prioridades)
4. La articulación entre los niveles de planificación nacional, sectorial y operativa
5. La coordinación entre el sector público y los otros actores nacionales (sociedad civil, sector privado y otros actores)
6. Los mecanismos de consulta para garantizar una adecuada participación y validación de la sociedad civil sobre lo que se propone hacer con la ejecución del PND
7. La participación del legislativo en la aprobación del PND
8. El sistema de seguimiento y evaluación para alimentar la toma de decisiones y rendir cuentas
9. La obligación de rendir cuentas al legislativo, al ciudadano y la sociedad civil sistemáticamente, con mecanismos de exigibilidad y *accountability* por desempeño de la gestión
10. La inclusión del tema regional y ambiental como temas transversales a la gestión de todos los sectores

Opinión de los participantes

- Están de acuerdo en incluir estos desafíos como desafíos mayores?
- Proponen otros desafíos para incluir en la lista de desafíos mayores?

Votación con el método de grupo nominal de los 5 desafíos los más importantes

⁷¹ Art 19

Discusión del desafío top 1

- Causas
- Elementos de solución para el próximo PND

Discusión del desafío top 2

- Causas
- Elementos de solución para el próximo PND

Set de preguntas de apoyo a la discusión:

- ¿Ud. considera que el PND fue debidamente validado con actores de la sociedad civil? Si o no, y por qué no?
- ¿Existieron mecanismos de consulta? ¿Conoce alguno? ¿puede darnos alguna opinión sobre cómo funcionó?
- ¿Qué le cambiaría a estos mecanismos, o qué mecanismos de consulta propondría?
- ¿Qué le cambiaría al PND actual en cuanto a alcance, contenido y estructura?
- Uno de los objetivos del PND 2011-14 era contar con un plan nacional a la pertinente a las realidades de los ciudadanos. De qué manera considera Ud que se cumplió este objetivo en el proceso global de elaboración?
- ¿Cómo podría contribuir la sociedad civil y el sector privado a la construcción del PND 2015-2018?
- ¿Qué opina de los esquemas que se utilizan para rendición de cuentas? ¿Qué mejoras les haría?

Resumen de los desafíos tratados en el grupo focal

Participación de quien, en qué momento, para qué y como

De quien

- Mecanismo organizacional de participación de la sociedad civil (muchos actores). Como hacer la participación factible; no pueden participar a todos; sugerencia: utilizar comisiones temáticas
- Unos actores no involucrados; Necesidad involucrar a 4 grandes categorías de actores:
 - Público (ejecutivo, legislativo, ministerios/instituciones a nivel central y descentralizado, partidos políticos, organismos internacionales
 - Privado (unión cámaras, cámaras, organizaciones/cooperativas, organizaciones comunitarias en cada región, ONG
 - Trabajadores (sindicatos)
 - Involucrar a partidos políticos
- Reflejar las necesidades de cada región

Para que

- Objetivo del Plan no un fin en sí mismo, sino un medio para convertir necesidades expresadas en un conjunto coherente de acciones
- Congruencia PND y Plan de gobierno
- Coherencia de las metas del PND
- Articulación plan – presupuesto; falta una arquitectura de programa para posicionar nuevos proyectos

- A veces proyectos definidos en función de sus implicaciones financieras para las instituciones involucradas más que las necesidades expresadas a nivel local

En qué momento

- Implicar a la sociedad civil no solamente durante las fases clave de la elaboración del PND, sino también en la Implementación del PND, evaluación y rendición de cuentas
- Rendición de cuentas limitada y cerrada
- Evaluación de tipo político; no evaluación de impacto

Como

- No hay necesariamente aplicación de la Ley de planificación (diferencia entre lo oficial y la practica)
- Como responder a las necesidades de cada región; el Plan no toma en cuenta las diferencias entre regiones;
- Como traducir anuncios generales en acciones
- Capacidad limitada en ciertos tipos de evaluación
- Evaluadores nacionales bajo presión de evaluar positivamente los programas
- Recursos limitados para evaluación
- No hay línea de base sistemática
- Incoherencia de los datos
- Combinar horizontes corto-mediano-largo plazo

ANEXO 5: DESAFÍOS IDENTIFICADOS POR EL GRUPO FOCAL SOBRE LA PERSPECTIVA REGIONAL EN EL PND 2011-2014**A. Contexto:**

- Costa Rica tiene dos niveles de gobierno: Nacional y Cantonal.
- Para implementar la descentralización se reformó la constitución⁷² en 2001. En 2010 se aprobó la Ley Nº 8801 de transferencia de competencias del poder ejecutivo a las municipalidades⁷³. Se previó una transición con la formulación de 7 leyes más por parte de MIDEPLAN. En 2010 el ejecutivo lo reglamento vía decreto⁷⁴, y se crearon Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional en cada cantón o distrito que tenga Concejo Municipal de Distrito, precedido por el titular de la Alcaldía. MIDEPLAN hace parte de estos Consejos y tiene como función velar por su buen funcionamiento.
- Según el reglamento, el monto en recursos a transferir será un porcentaje de los ingresos ordinarios estimados en el Presupuesto de la República según las competencias transferidas. La distribución entre municipios se deberá hacer tomando en cuenta criterios de población y de desarrollo social.
- En 2011, MIDEPLAN creó un Área de Planificación Regional (APR) para coordinar y facilitar la elaboración de los Planes Regionales de Desarrollo en conjunto con las diferentes instituciones pública, participación de organizaciones privadas y gobiernos locales. Actualmente el APR está desarrollando la metodología de estos Planes Regionales.
- Existen actualmente 60 planes cantonales a 10 años de los 83 municipios que tiene CR.
- En cuanto al proceso de elaboración del PND y la consulta con las regiones, MIDEPLAN utilizó sus oficinas regionales para convocar a funcionarios de los otros ministerios que tienen presencia en las regiones y realizaron un proceso de planificación estratégica.

B. Desafíos identificados en la encuesta y otra información calificada relacionados con el tema regional

1. Uno objetivo principal del PND 2011-14 era contar con un plan nacional a la pertinente a las realidades regionales

De qué manera considera Ud. que se cumplió este objetivo en el proceso global de elaboración.

2. La coordinación interinstitucional y sectorial a nivel regional fue la adecuada?
3. La coordinación entre el sector público, la sociedad civil y el sector privado fue adecuada para la elaboración de los planes regionales?
4. La consulta y participación en la elaboración de los planes regionales, a nivel territorial fue suficiente y pertinente, o solo cumplió con un aspecto formal?
5. Ud. considera que los planes sectoriales incorporan adecuadamente las necesidades regionales?

6. El Plan de Inversión Pública del PND contempla las obras y proyectos estratégicos desde la perspectiva regional?
7. La cobertura del PNIP a nivel territorial es adecuada?
8. La ejecución de los programas, proyectos e iniciativas a nivel regional y cantonal se ejecutan en los tiempos planeados en el PND o sufren demoras? Cuál es el mejor sector en cumplimiento? Cuál es el peor sector?
9. Las regiones y los cantones disponen de información oportuna para el seguimiento de los programas y proyectos nacionales que se ejecutan en sus regiones?
10. Los planes cantonales impulsados por MIDEPLAN reflejan adecuadamente las prioridades de los cantones
11. En su opinión, ¿considera que existen otros desafíos? Cuáles?

C. Ejercicio de priorización de desafíos (opcional)

1. Cada participante ordena los desafíos de mayor a menor individualmente.
2. Se presenta el resultado y por votación se realiza una priorización.

D. Preguntas orientadoras por desafío principal

1. ¿Cuáles creen que son las causas para cada uno de estos desafíos (los identificados por funcionarios públicos y los identificados por representantes regionales)?

E. Respuestas a los desafíos

1. De manera muy concreta y práctica, ¿cuáles creen que son los elementos de solución para estos desafíos?
2. Como construiría una agenda territorial y cantonal ?

Que se hizo a nivel de planificación regional. Acercamiento solamente:

- El marco legal existe y prevé las competencias (central: definición de normas, cantonal: ejecución de acciones y proyectos). Municipalidades ya tienen autonomía. Hay unas competencias donde los dos niveles deben estar
- Fortalecer la planificación local ya era una prioridad del gobierno anterior
- Directriz Presidencia de mayo de 2010: consulta de regiones y sociedad civil;
- Apertura de las oficinas regionales de MIDEPLAN
- Planes cantonales – agendas regionales, pero no tuvieron el tiempo para hacer la articulación vertical entre los varios planes
- Existen planes cantonales integrales multisectoriales
- MIDEPLAN de la región Atlántica hizo un Plan estratégico al horizonte 2015
- Existen algunos Consejos cantonales interinstitucionales (CCI), por ejemplo en la zona Pacífica central
- No existe Consejo regionales interinstitucionales; esfuerzo de las oficinas regionales de MIDEPLAN para establecer estos vínculos

- Tomar en cuenta las metodologías existentes a nivel local en algunos municipios. Por ejemplo 3 municipalidades en el norte han trabajado a nivel de planificación regional que puede ser considerado como un ejemplo de éxito
- Consejos regionales de desarrollo existían. Ahora no hay gobierno regional
- La mayoría de los sectores no tienen oficinas regionales con la excepción de MIDEPLAN, salud, etc.

Desafíos:

- Múltiples instituciones, múltiples iniciativas y planes: Plan de ordenamiento territorial (plan regulador), plan estratégico municipal (a 5 años), plan de desarrollo humano cantonal (a 10 años)
- Planes de Desarrollo humano cantonal: se quedan en papel; no hay recursos; se puede hacer, pero no institucionalizados
- Varis opiniones sobre el tema de recursos: algunas piensan que no hay bastante recursos a nivel local; para otros el tema no es de recursos
- Problema de acceso a la información
- Cada institución ya tiene su plan a mediano plazo y comprometido sus recursos. Impacto muy bajo si cada institución va al terreno sola. El presupuesto se queda institucional
- No hay recursos y capacidades técnicas, solamente competencias que la tienen por el marco legal
- Tener una estrategia de implementación del PND: como traduzco a nivel regional y local en acciones?
- Institucionalidad de la convocatoria. Cambiar la metodología de participación: No hay metodología participativa
 - Solamente consulta: no reunir a la gente para validar el plan hecho por expertos
 - No tiempo para ver prioridades (mayo a diciembre 2010)
 - Primera estimación necesidades
 - No consulta afuera de sector publico
- Falta de coordinación. No concatenación de instrumentos y iniciativas:
 - Desconcentración – descentralización; central – regional – cantonal
 - Definición programas; definición metodologías; por ejemplo entre Ministerio de Vivienda y MIDEPLAN
 - Como vincular a los actores
- Cambio de la forma de gobernar de algunos políticos:
 - Capacitar a los actores
 - No puede ser un plan “nacional”, si las orientaciones son determinadas por una persona o un grupo
 - Tema de poder; gobierno central realmente; a veces clientelismo (favores hechos por políticos; no democracia real; mejor tener a clientes que ciudadanos; algunos políticos no quieren desconcentrar, aun menos descentralizar)
 - El Diputado en zonas rurales facilita el proyecto; el Diputado en zonas urbanas obstaculiza el proyecto (presunción de corrupción)
 - No hay gobierno central fuerte, sino un funcionamiento institucional como silos
- Algunos cantones no son viables de los 81; no tienen recursos, solamente tienen necesidades
- Visión economista: proyectos deberían ser económicos para ser financiados
- Como se traducen los planes estratégicos regionales y cantonales en planes operacionales
- Como se hace el vinculo plan - presupuesto (gran parte de los recursos gastados a nivel sub-nacional vienen de transferencias del nivel central; pocos recursos locales)

- En teoría, el POI y el presupuesto son aprobados por la Contraloría en función del Plan estratégico municipal de 5 años quien debe ser alineado con el Plan cantonal de desarrollo humano. En practica, el plan es indicativo (no se puede obligar); no hay obligación de rendición de cuentas. Los alcaldes no tienen interés en respetar sur Plan cantonal
- Recursos para los CCI para actuar como vocería de los actores locales
- Necesidad de tiempo para responder bien a las solicitudes de MIDEPLAN para el PND
- Desaprender de la cultura centralista; necesita una “insurrección civil” de abajo hacia arriba.

Otros desafíos generales:

- PND para 4 años – no es mediano y largo plazo; más el plan de gobierno de la Presidente
- Que es un PND, que debería contener (no solo de la administración pública)
- Problema de empoderamiento sectorial Algunos ministros rectores no manejan su sector. Por ejemplo, es difícil para el ministro de Salud controlar a la Caja de Seguro Social (CSS) que tiene un presupuesto mayor. Causas: el presupuesto es institucional, la persona es rectora (no el ministerio)
- 76% del presupuesto se asigna la Contraloría (en teoría solamente un control de legalidad). Sea es solamente un control de legalidad y eso significa que una gran parte de los recursos públicos lo asignan las instituciones descentralizadas sin control de la pertenencia, de su relación a resultados del PND, y del costo-eficiencia. Sea la Contraloría hace en práctica más que un control de legalidad y eso significa una falta de unicidad del presupuesto nacional entre Hacienda y Contraloría y un problema de juez y partido, ya que la Contraloría fiscaliza el gasto publico. Establecer una unicidad del mandante del presupuesto y un corte entre la gestión y la fiscalización del gasto público requieren a mediano plazo un cambio de la constitución.

ANEXO 6: DESAFÍOS IDENTIFICADOS POR EL GRUPO FOCAL SOBRE LA INCORPORACIÓN DEL TEMA MEDIO AMBIENTE EN EL PND 2011-2014

Contexto

En el PND 2011-2014, se considera el tema medio ambiente como uno de cuatro ejes estratégicos: Eje Ambiente y Ordenamiento Territorial con dos sectores

- Sector Ambiente, energía y telecomunicaciones;
- Sector Ordenamiento territorial y vivienda.

El PND considera las estrategias siguientes:

- Promoción de la carbono neutralidad
- Promoción del uso de energías limpias (generación eléctrica con fuentes renovables)
- Promoción del uso racional de recursos (Ordenamiento territorial (desarrollo urbano; problema en la Gran Área Metropolitana de destrucción de acuíferos y suelos fértiles, restricción de la recarga hídrica, contaminación y emisiones de gases tóxicos de la industria y el transporte))
- Protección de ecosistemas vulnerables y el recurso hídrico (uso de agroquímicos y fertilizantes nitrogenados, red de alcantarillado sanatorio, utilización de tanques sépticos)

En el PND, se especifica metas sectoriales (p. 202)

1. Grado de implementación de 8 programas
2. Índice de desempeño ambiental en un 100% y en el tercer nivel del mundo
3. Generación de electricidad eléctrica a partir de un 100% de fuentes renovables
4. Generación de 325 MW

Las tablas de las páginas 203 a 216 mencionan acciones estratégicas, objetivos, metas (que parecen a programas), indicadores (que parecen a proyectos) línea de base, estimación presupuestaria y fuentes de financiamiento e institución ejecutora.

- Ambiente Energía y Telecomunicaciones; 10 metas/programas y 46 indicadores /proyectos
- Ordenamiento Territorial y Vivienda: 6 metas/programas y 13 indicadores /proyectos

Sin embargo la tabla de programas y proyectos de inversión pública p. 232 indique 4 proyectos.

A la pregunta 1.5 de la encuesta a los funcionarios públicos sobre los principales desafíos encontrados a nivel metodológico durante la elaboración del PND 2011-2014 (P.71 de las tablas de resultados), la inclusión del tema medio ambiente fue considerado como un desafío por 19% de los respondientes y como un desafío mayor por 26% de los respondientes. Entonces un problema, pero no los más importante en los ojos de los respondientes.

El Ministro de Planificación quiere tener explícito en el próximo PND como llegar a una Costa Rica “Verde”

Desafíos identificados

Enfoque para incorporar el tema medio ambiente en el PND

Programas específicos y/o visión transversal: pedir que cada sector pertinente toque el tema medio ambiente; tema transversal

Alcance y coherencia del dominio

Sector Ambiente, energía y telecomunicaciones y Sector Ordenamiento territorial y vivienda

Alcance de los desafíos considerados en medio ambiente

Incorporación del impacto de los desastres naturales

Importancia real acordada al tema Medio ambiente

Recursos dados a estos programas: p. 138 cuál es la parte de medio ambiente: 34.2% del costo del plan; la más grande del PND; pero cuando uno quite energía dura y telecomunicación, que queda?

Visión de los varios otros actores frente al medio ambiente

¿Cuál es la visión del sector privado? a corto plazo, generar beneficios; inversión extranjera (por ejemplo, de China)

¿Cuál es la visión del ciudadano? A corto plazo, sobrevivir, tener empleo y generar ingreso

Incorporación en el análisis de la sostenibilidad del modelo de desarrollo a largo plazo

Sectores agricultura y turismo

Como la preocupación ambiental para el Gran Área Metropolitana se traduce concretamente

Transporte público

Medición de los efectos

Especialmente a largo plazo (falta de información)

Diseño e implementación de mecanismos e incentivos para internalizar las externalidades

Licencias, cobros de usuario

Claridad de las definiciones y armonización entre instituciones públicas

Ejemplo: programa, proyecto

ANEXO 7: RESULTADO DEL EJERCICIO REALIZADO DURANTE EL TALLER POR LOS GRUPOS INTERINSTITUCIONALES

GRUPO 1 Propósito y contenido del PND	
Desafíos planteados	Accion
Adicional	Buen diagnostico de los problemas nacionales (que se puedan abordar subniveles de la planificación)
Proposito y periodo	Disponer de un Plan País (proyecto integrador) Horizonte entre 15 y 20 años
Proposito y periodo	PND seria el perfil pais por sector/ incluir solo impactos y efectos
Capacitación (adicional)	Invertir para desarrollar capacidades para programar en funcion de resultados y capacidades de evaluacion
Coordinacion (adicional)	Crear un Comité interdisciplinario (rector) durante todo el proceso
	Definir que se considera estratégico, acciones de impacto vinculadas con los objetivos

GRUPO 2 Coordinación en la elaboración, implementación y seguimiento del PND	
Desafíos planteados	Accion
Mecanismos institucionales para la coordinación	Unificar los conceptos y las metodologias Hacienda, Mideplan y CGR
Adicional	Definir con claridad los roles en las fases M&E
Unidades de referencia (sector e institucion)	Adecuada coordinación, articulacion e integracion entre los diferentes niveles
MIDEPLAN, Hacienda, Contraloría, y Presidencia (definición de roles y papeles)	Coordinacion para lograr la vinculacion entre el plan y el presupuesto. Hacerlo para la totalidad del presupuesto.
	CGR asuma el seguimiento y evaluacion de las entidades descentralizadas
Periodos y horizontes	Periodo del plan concluya cuando concluye la administracion
Sistemas de información	Sistemas de informacion para la toma de decisiones con información del territorio. Geroreferenciacion

GRUPO 3 Participación en la elaboración, implementación, seguimiento, evaluación del PND y rendición de cuentas		
Desafíos planteados	Etapa	Accion
Quién y cómo	Fase de diagnostico	Participacion de todos los sectores (toda la sociedad, organizaciones gremiales, sindicatos)
Quién y cómo	Fase de elaboracion	Contar con un mecanismo para la participación de representantes de los diferentes sectores de la sociedad
Quién y cómo	Fase implementacion	Implementacion efectiva. Las entidades deben tener conocimiento del PND
Quién y cómo	Fase de M&E	Evaluacion con participacion de la ciudadanía (mecanismo para que la soc civil le puedan llevar el puso por regiones, por ej)
		Revision y ajuste del diseño de los programas
Quién y cómo	Fase de Rendicion de cuentas	Rendicion de cuentas georeferenciada con software libre para que la ciudadanía se exprese
Legitimidad de los representates		Incluir. Asociaciones gremiales, asociaciones de desarrollo, org juveniles, grupos de mujeres

GRUPO 4 Metodología de elaboración, seguimiento y evaluación del PND	
Desafíos planteados	Accion
Definiciones claras y únicas/Selección y validación de indicadores/Selección y validación de metas/Líneas de base	Capacitacion conjunta con MH y definicion y estandarizacion de conceptos.
	Contar con bases de datos segun niveles de planificacion e incluir la información territorial
	Contar con fichas técnicas del indicador
Arquitectura del programa sectorial	Coordinacion de las propuestas con disponibilidad presupuestal
Propuestas sectoriales y regionales	Fortalecer y contar con planes sectoriales con acción en el territorio. Tener en cuenta que las acciones sectoriales deben trascender un periodo de gobierno.
Proceso de arriba hacia abajo o viceversa	Hacerlo en la doble via y garantizar la integración de las propuestas interregionales e intersectoriales

GRUPO 5 Articulación PND – presupuesto	
Desafíos	Accion
Articulación entre PND y otros planes y presupuesto	Fortalecer la Comision interinstitucional Hacienda Mideplan (deberia estar la contraloria?)
	Metodologia que articule el PND y el resto de los planes
	Lineamientos y metodologias para hacer los Planes Sectoriales
Banco de proyectos y Sistema nacional de inversión publica	SNIP. Construccion de guias especificas de acuerdo con el tipo de proyecto
Marco fiscal y presupuestario de mediano plazo	Integracion al PND y Capacitación Marco fiscal y presupuestario de Mediano Plazo

GRUPO 6 Seguimiento y evaluación del PND y rendición de cuentas sobre la implementación del PND	
Desafíos planteados	Accion
Revisión del ciclo de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas	Revisión del ciclo de elaboración de reportes
Rendición de cuentas	Los ministros rectores deberían rendir cuentas anualmente de cara a la ciudadanía
Multiplicidad de actores y sistemas de M&E	Definir los roles y competencias de Mideplan y Minhacienda y Contraloría. Trasladar competencias y garantizar
Articulación entre sistemas de información y bases de datos	Acceso de todas las instituciones a toda la información de un Sistema fortalecido a nivel nacional y a nivel sectorial
Uso de resultados del monitoreo y evaluación para la toma de decisiones y la rendición de cuentas	Rendir cuentas con la información de M&E
	Los resultados del M&E deben tener una utilidad y se deben respetar unas reglas mínimas
	Responsabilización, accountability (VERDADERO REGIMEN DE RESPONSABILIDAD.)

ANEXO 8: LISTA DE LAS PERSONAS DE LA MUESTRA**Participantes al taller de discusión de los resultados preliminares sobre el diagnóstico del PND y elementos de solución para el próximo PND**

Nombre	Entidad
Marta Jimenez Vargas	CCSS/Planificación Institucional
Julissa Saenz	CGR/Fiscalización Operativa y Evaluativa
Diego Santana	COMEX
Monica Moreira	Conavi/Enlace Sectorial
Emilio	CPI
Natalia Vega	FONAFIFO
Maria Mayela Zuñiga	GIZ
Sabrina Storm	GIZ/FOCEVAL
German Quiros	Hacienda DIPG
Fabián Quirós	Hacienda/Presupuesto
Maria Lourdes Jaen Caleron	Hacienda/Presupuesto/Comisión Hac-Mdpn
Leda Flores Aguilar	INA
Lisette Madrigal	MCJ
Ruth Obregon	MEIC
Eddy García	MIDEPLAN
Ericka Valero	MIDEPLAN
Ma. Elena Castro	MIDEPLAN
Martha Miranda	MIDEPLAN
Rosaura Herrera	MIDEPLAN
Silvia Jimenez	MIDEPLAN
Mario Robles Monge	MIDEPLAN/Análisis del Desarrollo
Florita Azofeifa Monge	MIDEPLAN/Evaluación y Seguimiento
Jorge Ortega Vindas	MIDEPLAN/Modernización
Rocío Chacón Torres	MIDEPLAN/Planificación Institucional
María del Milagro Muñoz Bonilla	MIDEPLAN/Regional
Oscar Loza Mendoza	Ministerio Ambiente Energía/Enlace Institucional
Dennis Torres	Ministerio Transporte/
Hazel Cubero	MIVAH/Enlace Sectorial
Isabel Riveraa	MOPT
Gabriel Abellan	Presidencia
Pablo Morales	Presidencia/Secretaría Técnica Consejos
Frankling Charpantier	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA)
Karla Vargas	Servicio Civil

Participantes a entrevistas a profundidad

Nombre	Entidad/Cargo
Roberto Gallardo	MIDEPLAN/Ministro
Silvia Hernández	MIDEPLAN/Viceministra
Maria Mayela Zuñiga Blanco	FOCEVAL
Federico Corrales	FOCEVAL
Sabrina Storm	FOCEVAL/Directora
Mario Robles Monge	AAD MIDEPLAN/Director
Olegario Sáenz	AAD MIDEPLAN/Coordinador Nacional
Carlos Marshall	AAD MIDEPLAN/Coordinador Prospectivo
Karol Barbosa	AAD MIDEPLAN/Coordinadora Sectorial
Florita Azofeifa	AES MIDEPLAN/Directora
Silvia Jiménez	AES MIDEPLAN/Coordinadora UAE
Francisco Tula	AI MIDEPLAN/Director
Jorge Ortega	MIDEPLAN/
Luis Fallas	MIDEPLAN/Secretaria Técnica del Sistema Nacional de Planificación
Saskia Rodríguez	MIDEPLAN/Cooperación Internacional
Ana Victoria Naranjo	MIDEPLAN/Comisión Hacienda-MIDEPLAN, Presidenta
Ma. Lourdes Jaen	MH/Comisión Hacienda-MIDEPLAN
Laura Fernández	MIDEPLAN/Comisión de Eficiencia Administrativa
Pablo Morales	Presidencia
Oscar Loza	MINAET/Enlace Sectorial MINAET
Ricardo Vindas	MEP/Enlace Sectorial MEP
Marjorie Naranjo	MH/Dirección General de Presupuesto/Directora
Fabián Quirós	MH/Dirección General de Presupuesto/Subdirector
Miguel Gutierrez	Estado de la Nación
Jorge Vargas	Estado de la Nación
Claudia Arroyo	Comisión de Ingresos y Gastos/Asamblea Legislativa
Patricia Cardenas	Comisión de Ingresos y Gastos/Asamblea Legislativa
Jose Luis Salas	Comisión de Ingresos y Gastos/Asamblea Legislativa
Jeanina Gould	Comisión de Ingresos y Gastos/Asamblea Legislativa
Carlos Rodriguez	Comisión de Ingresos y Gastos/Asamblea Legislativa
Kathya Monge	Comisión de Ingresos y Gastos/Asamblea Legislativa

Participantes Grupo Focal PND 2011-2014 y Sociedad Civil

Nombre	Entidad/Cargo
Grethel Vega	BID
Hellen Badilla	CADEXCO/Directora Ejecutiva
Corinna Schopphoff	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
Alberto Mora	Estado de la Nación/Director
Olman Villarreal Guzmán	Universidad de Costa Rica

Participantes Grupo Focal PND 2011-2014, Regiones y Municipios

Nombre	Entidad/Cargo
Manuel Blásquez	AECID/Coordinador regional
Jorge Wild	Consultor Independiente/Experto local
Rodolfo Vargas	Defensoría Habitantes/Experto tema local
Juan Antonio Vargas	Federación Munis Metropolitanas/Director
Marcela Ugalde	Femetron
Jorge Arturo Arrieta Solís	MIDEPLAN/ Director Regional Región Huetar Norte
Milagro Muñoz	MIDEPLAN/Coordinadora Área Regional
Ana Victoria Naranjo	MIDEPLAN/Coordinadora Regional Atlántica
Margoth Montero Jiménez	Municipalidad de Orotina / Alcaldesa
Ligia Quesada	Municipalidad de San José/Planificación y evaluación
Alejandro Hernández Ubau	Municipalidad de Upala/Alcalde
Paola Gonzalez	Municipalidad Orotina
Adriana Meza	UNGL

Participantes Grupo Focal PND 2011-2014 y Medio Ambiente

Nombre	Entidad/Cargo
Sally Reyes	AyA/Departamento Ambiental
Jenny Martinez Vargas	AyA/Departamento Ambiental
Mauricio Casho	Consultor local GIZ

Andreas Nieters	GIZ/Programa NEL
Imania Rojas	ICE
Roberto Villalobos	IMN
Cynthia Cordoba	MINAE
Oscar Loza	MINAE/Enlace institucional
Juan Carlos Mora	Senara
Gerson Cordoba Miranda	SETENA