

Evaluación de la gestión pública: Gobierno Central de Costa Rica periodo 2007-2017

Evaluation of public management: Costa Rica Central Government period 2007-2017

Carlos Carranza Villalobos

Escuela de Administración Pública. Universidad de Costa Rica

carlos.carranza@ucr.ac.cr

<https://orcid.org/0000-0003-4917-9737>

Noelia Clerc Gómez

Escuela de Administración Pública. Universidad de Costa Rica

noelia.clerc@ucr.ac.cr

<https://orcid.org/0000-0003-4917-9737>

Christian Madriz Padilla

Escuela de Administración Pública. Universidad de Costa Rica

christian.madriz@ucr.ac.cr

<https://orcid.org/0000-0001-8723-101X>

Referencia/ reference:

Carranza, C., Clerc, N., Madriz, C. (2020). Evaluación de la gestión pública: Gobierno Central de Costa Rica periodo 2007-2017. *Yulök Revista de Innovación Académica*, 4 (2). pp.1-24.

Recibido: 15 de setiembre 2020

Aprobado: 15 de noviembre 2020

Publicado: 14 de diciembre del 2020

Resumen

La inversión pública contribuye a entender el nivel de crecimiento económico de un país, a través de la participación activa en áreas estratégicas como la política hacendaria y económica. Al tomar en cuenta que el Estado dispone de recursos limitados, surge la necesidad de contar con efectivos procesos de seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión pública tanto para el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, como para asegurar la transparencia y el uso eficiente de los recursos públicos. En este sentido, las autoridades gubernamentales deben tener las herramientas conceptuales y operacionales necesarias en aras de elevar la propuesta de proyectos estratégicos, así como facilitar la identificación exacta de resultados a través de indicadores de gestión que permitan a los tomadores de decisiones canalizar la información pertinente vinculada con las prioridades sociales y la disponibilidad de recursos. En el presente artículo se abordan los principales hallazgos sobre el estudio de las capacidades de 10 Ministerios del Gobierno Central de Costa Rica; mediante la recolección y análisis de datos tanto cualitativos como cuantitativos para conocer la incidencia de los proyectos ejecutados por dichas entidades para la construcción del bienestar general, acompañado de la innovación y emprendimiento de dicha gestión pública.

Palabras clave: Inversión pública, bienestar general, recursos públicos, capacidades institucionales, competitividad.

Abstract

Public investment contributes to understanding the economic growth's level of a country, through active participation in strategic areas such as finance and economic policy. Taking into account that the Government has limited resources, the need arises for effective monitoring and evaluation processes of public investment projects both for the fulfillment of institutional goals and objectives, as well as to ensure transparency and efficient public resources use. In this sense, government authorities must have the conceptual and operational tools necessary in order to raise the proposal of strategic projects, as well as facilitate the exact identification of results through management indicators that allow decision makers to channel the relevant information linked to social priorities and the availability of resources. This article addresses the main findings on the study of the capacities of 10 Ministries of the Central Government of Costa Rica; through the collection and analysis of both qualitative and quantitative data to know the incidence of the projects executed by said entities for the construction of general well-being, accompanied by innovation and entrepreneurship of this public management.

Keywords: public investment, general well-being, public resources, institutional capacities, competitiveness.

I. Introducción

El presente artículo expone los principales hallazgos de la investigación académica llamada: **“Gestión pública: un análisis del rol de las capacidades de las instituciones públicas”** llevada a cabo en el periodo 2010-2016 por docentes e investigadores de la Universidad de Costa Rica con la finalidad de realizar un estudio a profundidad del estado actual de la inversión pública, específicamente en las capacidades de inversión pública del sector público costarricense mediante el análisis de los proyectos institucionales realizados por 10 Ministerios del Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica ejecutados entre el 2007 y 2017 enfocados en esta temática, los cuales son: Ministerio de Hacienda (MH), Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Ministerio de Educación Pública (MEP), Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICITT), Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (RREE), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Planificación y Política Económica (de ahora en adelante MIDEPLAN), Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (COMEX) y el Banco Central de Costa Rica (BCCR)¹.

Se partió de un concepto de capacidades institucionales tras el fortalecimiento en el área de la competitividad, sobre la cual resalta la importancia en el presente artículo, donde la inversión pública estratégica se encuentra inmersa.

Cabe resaltar que estas entidades se consideraron debido al gran impacto que genera su gestión pública sobre el crecimiento económico y productividad laboral del país. En esta misma línea, Carranza y Castillo (2019, p.18) acotan que las instituciones mencionadas son clave para el desarrollo socioeconómico costarricense, por lo tanto, tienen incidencia considerable sobre la competitividad y el bienestar general de la población. Por lo que, a partir de este análisis se busca comprender el impacto de la ejecución de dichos proyectos en la construcción del bienestar general y la satisfacción de necesidades sociales.

Asimismo, para esta área de inversión pública hay 3 actores que presentan una interrelación fundamental e influyen en forma directa en esta temática: uno es el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) por su carácter regulador, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) por los instrumentos propios enfocados con la política monetaria y crediticia (para la parte de resultados) y el Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (COMEX) porque tiene que ver con el modelo de desarrollo comercial implementado desde los 80 en el país y es el más importante desde el punto de vista de políticas, creando condiciones en la matriz de desarrollo nacional. En palabras de Garretón y Espinosa: “(...) tan importante como este ejercicio político, es contar con recursos materiales, financieros, productivos y culturales que sustenten un desarrollo económico, social y político a nivel regional y local” (2006, p. 14).

Por lo tanto, la medición del impacto real de la ejecución de estos proyectos en la temática de inversión pública permite comprender la forma en que los gobiernos distribuyen los recursos económicos, materiales y capital humano de alta capacidad disponibles para beneficio de la sociedad, mediante la atención de demandas de interés público en áreas estratégicas como por ejemplo: vivienda, salud, educación², transporte, infraestructura, urbanismo, servicios básicos como la electricidad y la disponibilidad de agua potable, promoción de actividades comerciales, generación de fuentes de empleo y protección al medio ambiente.

Debido a que la inversión pública estratégica es una variable compuesta por varios factores, entre ellos, la disponibilidad de recursos, las capacidades estatales para el desarrollo de proyectos, los actores involucrados en esta temática y las metas a alcanzar; es necesario enfocar el estudio hacia un periodo de tiempo específico (2007-2017) para comprender las decisiones tomadas por los gobiernos en procura de la construcción de ese bienestar general, considerando la existencia de factores externos que influyen en la obtención de financiamiento para ejecutar esta inversión.

1 Si bien el BCCR no depende del Gobierno Central de la República, por el tipo de política que fiscaliza (política monetaria y del tipo de cambio del dólar), para esta investigación se considera que esta entidad bancaria influye directamente en la acción del Gobierno referente a la inversión pública.

2 En forma indirecta la educación contribuye a fortalecer las capacidades económicas sin caer en una visión limitada del tema, pero es importante su análisis y comprensión.

Carranza y Castillo (2019) argumentan que este concepto debe incorporar ciertos criterios o elementos que fomenten la competitividad nacional como, por ejemplo: “(...) la infraestructura, los puertos, ciertos procesos de educación y salud pública” (p. 3). Se busca con esto apoyar la definición de decisiones estratégicas en materia de inversión pública, debido a que las mismas colaboran “(...) como fundamento de nuevas formas de crecimiento económico y de desarrollo social” (p. 3) para los tomadores de decisiones y formuladores de planes, proyectos, programas y políticas públicas en general.

En este sentido, no se debe ignorar los factores externos de la política económica mundial que influyen en la captación de recursos para la inversión pública, siendo necesaria la existencia de planes de contingencia que permitan a los gobiernos afrontar con mayor seguridad la continuidad de los proyectos de inversión pública cuando existan periodos de crisis, déficit fiscal o reducción de ingresos; para así garantizar la construcción del bienestar general a través de un desarrollo sostenible enfocado a la existencia de competitividad e innovación para la sociedad. Según Schumpeter (citado en Albuquerque, 2008) en relación con el tema de capacidades y nuevas formas de economía:

(...) el desarrollo no es un fenómeno que pueda explicarse económicamente, porque la economía está influenciada por los cambios del entorno. Por tal razón, el autor diferencia el desarrollo económico del crecimiento de la economía, esto debido a que en el desarrollo económico se refleja en el incremento de la población y la riqueza, pero sin incorporar ningún elemento cualitativamente nuevo. Los cambios que trae el desarrollo son endógenos y discontinuos, los cuales generan variaciones en la evolución económica, pero los cambios endógenos continuos se relacionan con el crecimiento económico (p. 2).

En Costa Rica se han realizado grandes esfuerzos para satisfacer dichas demandas, pero como lo indica el Programa Estado de la Nación, debido a que “(...) los problemas fiscales impiden una reactivación basada en mayor gasto e inversión pública, la confianza de consumidores y empresarios ha disminuido a niveles mínimos” (2019, p. 34); ha conllevado a una pérdida de credibilidad en relación a la capacidad del gobierno costarricense para la captación de recursos, el cumplimiento de sus propuestas de trabajo y el uso eficiente de los recursos económicos.

Dichos factores son relevantes para el análisis de la inversión pública estratégica porque permiten comprender

la distribución del gasto público y su impacto en la productividad y competitividad; destaca en el caso de Costa Rica que “(...) el gasto del sector público en su conjunto es dos veces mayor que el gasto que realiza solo el Gobierno Central” (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2007, p. 39).

Dentro del debate costarricense sobre modernización del Estado, pasa por un adecuado tratamiento el tema de inversión pública, el cual, no debe ser visto solamente como reforma política, sino como una reforma económica y financiera fundamental, acompañada del buen uso de los recursos y la posibilidad de crear condiciones para la innovación y el emprendimiento. Una buena inversión pública bien definida, facilita el desarrollo óptimo de estas condiciones, es necesario el esfuerzo a gran magnitud que Costa Rica debe realizar para alcanzar esta modernización y un mejor uso de los recursos con el mayor grado de optimización.

Por otro lado, cabe aclarar que en un artículo reciente elaborado por el investigador Carlos Carranza llamado “*Inversión Pública Estratégica: Palanca de Apoyo para la Competitividad y el Desarrollo*”, se abordan elementos esenciales sobre la inversión pública estratégica y su importancia en el fortalecimiento de la competitividad y desarrollo; mientras que la presente investigación se basa en el análisis de las capacidades de inversión pública de las instituciones estudiadas entre el periodo 2007 y 2017.

El presente artículo se encuentra estructurado de la siguiente manera: la segunda parte abarca la metodología de abordaje de la temática en investigación de inversión pública estratégica, la tercera parte expone los principales aspectos relacionados con la inversión pública mediante la presentación de la revisión literaria de esta temática. Los principales hallazgos de las instituciones públicas estudiadas se expondrán en la cuarta parte y finalmente se plantea en la quinta parte las principales conclusiones.

II. Metodología

A través de un enfoque mixto el cual consiste en “(...) la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (metainferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio” (Hernández Sampieri 2014); se midió la capacidad de inversión pública estratégica de las 8 instituciones del gobierno central mencionadas an-

teriormente, a través del análisis de los proyectos ejecutados de inversión pública durante el periodo 2007-2017 y los resultados obtenidos a partir de su ejecución. La siguiente matriz expone las variables de investigación usadas junto con las definiciones conceptuales, operacionales e instrumentales respectivamente:

Tabla 1. Metodología aplicada durante la investigación

Variables	Tipo de variable	Definición conceptual	Definición operacional	Definición instrumental
Inversión pública	Multidimensional, variables de razón (continuas)	Un Proyecto de Inversión es el grupo de procedimientos y actividades planeadas y relacionadas entre sí que permiten llevar a cabo una inversión pública y cuyos elementos están ligados como una unidad funcional (MIDEPLAN, 2009).	Total de proyectos inscritos en Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) del MIDEPLAN para cada una de las instituciones entre los años 2007 y 2017. El gasto de capital en millones de colones constantes reportados por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda (STAP) para cada una de las instituciones	Revisión del Banco de Proyectos de Inversión Pública. Estudio de informes financieros del Ministerio de Hacienda
Inversión pública estratégica	Unidimensional nominal	Son aquellos proyectos de inversión pública alineados con algún instrumento de planificación.	Número de proyectos inscritos en el BPIP que se auto-determinan estar alineados con su respectivo Plan Nacional de Desarrollo.	Análisis de estados financieros de las instituciones involucradas. Entrevistas con los actores involucrados.
Continuidad o discontinuidad de la inversión pública	Multidimensional, nominal y de razón	Muestra si la inversión pública en la institución en particular ha sido continua, ha disminuido o se ha frenado del todo.	Valoración del número de proyectos inscritos en el BPIP según su Estado (activo, suspendido, eliminado, cancelado, etc.) para los años 2007 – 2013. Se determina la evolución del gasto de capital registrado ante la (STAP), tanto en términos absolutos como en términos relativos a su gasto en general y a su presupuesto anual.	Entrevistas con los funcionarios encargados de proyectos de inversión pública. Revisión de planes y presupuestos institucionales
Capacidad de Inversión Pública Estratégica	Multidimensional	Consiste en la conjunción de las variables 1, 2 y 3 para determinar la capacidad de inversión pública estratégica de las 9 instituciones del sector público central que se encuentran bajo estudio.	Ranking de las instituciones según las variables uno, dos y tres de esta matriz.	Entrevistas con las autoridades del Ministerio de Hacienda. Revisión de informes contables y financieros sobre los proyectos.

Fuente: Elaboración propia

III. Revisión literaria

Para este apartado, se presentan los principales hallazgos de los documentos de alto aporte consultados en la investigación de los años 2007-2017 tanto a nivel nacional de Costa Rica como a nivel internacional, con el propósito de relacionar la literatura existente con el estado actual de la inversión pública de Costa Rica, la cual no se desliga de los factores externos que influyen en la evolución de esta temática a nivel latinoamericano.

En lo que respecta a la definición de inversión pública, la Dirección Nacional de Presupuesto de Chile, en siglas DIPRES (como se mencionó en Pacheco, 2010), define la inversión pública como “(...) el aporte del Sector Público al aumento del stock de capital en la sociedad, expandiendo las posibilidades de producción y de ingreso a ella por medio de un gasto que debe ser eficiente, eficaz y de calidad” (p. 10).

De esta forma, es fundamental la capacidad institucional del Estado para designar la cantidad y el uso de recursos disponibles para realizar la inversión pública de forma exitosa y equitativa, mediante el estudio a profundidad de la medición de los ingresos y gastos gubernamentales, el fortalecimiento de áreas estratégicas del bienestar general (vivienda, salud, educación, infraestructura, transporte, entre otros) y la identificación de los actores beneficiarios directos e indirectos de la ejecución de esta inversión pública para el desarrollo a nivel nacional.

Milton von Hesse de la Universidad del Pacífico de Lima Perú (2001), acota que este concepto “(...) ha sido tradicionalmente una variable de ajuste de las cuentas fiscales (...) [siendo] parte fundamental de un plan de estímulo económico en el contexto de la implementación de una política fiscal contracíclica” (p. 4); lo que implica que la inversión pública se ve influenciada por la disponibilidad de recursos monetarios para la ejecución y puesta en marcha de los proyectos y planes que los Gobiernos deseen implementar como parte de su gestión pública.

En virtud de ello, toda recaudación monetaria constituye un estímulo económico para los gobiernos, debido a que se suman los recursos disponibles para hacerle frente a las obligaciones gubernamentales en materia de obra pública, que permite mejorar la calidad de vida ciudadana.

Ahora bien, cuando se habla de la inversión pública estratégica se refiere a la búsqueda del fortalecimiento del valor público y el bienestar general a través de la asignación de recursos presupuestarios destinados a vivienda, salud, educación, transporte, energía, telecomunicaciones, ambiente, empleo, comercio, industria, economía, etc. Para alcanzar una inversión pública estratégica, si se considera que en el presente las demandas sociales son ilimitadas y los recursos con los que cuentan los gobiernos para satisfacer dichas necesidades son limitados e impiden mejorar la gobernanza y la gobernabilidad, es necesario entonces el deber de la realización de esfuerzos de gran magnitud enfocados a mejorar dicha inversión para que la misma

sea vista como una herramienta fundamental en este proceso. Bonari y Gasparin acotan al respecto:

La articulación entre los planes de gobierno y la asignación de recursos constituye el núcleo de la gestión en el nivel meso de la administración pública. Para administrar los recursos sobre la base de resultados, es necesario tener presente un marco lógico que contemple al menos los siguientes elementos: recursos (físicos y monetarios), actividades, productos y resultados e impactos esperados, así como indicadores (2014, p. 7).

Por ende, las instituciones públicas deben hacer uso eficiente de los recursos disponibles, sin hacer distinción del método de financiamiento elegido; de lo que resulta necesario como lo acota la CEPAL (2003, p. 27): (...) un flujo de recursos que se relaciona con una política pública determinada, que parte por la fijación de objetivos de carácter estratégico, que utiliza recursos humanos, monetarios e institucionales, entre otros, para el cumplimiento de los programas y que finalmente se expresa en proyectos ejecutados que redundan en bienes o servicios que son transferidos a la población.

Esto significa que la inversión pública estratégica debe complementarse con la existencia de proyectos de inversión, los cuales son el grupo de procedimientos y actividades planeadas y relacionadas entre sí que permiten llevar a cabo una inversión pública y cuyos elementos están ligados como una unidad funcional. Al respecto, dichos proyectos permiten brindar una solución completa a una necesidad o requerimiento social y permiten dar inicio al desarrollo o mejorar la prestación de un servicio o diligencia pública.

Igualmente, si existen canales de comunicación acertados entre los actores pertenecientes a esta temática (sector público, sector privado, sociedad civil, entre otros) y mejores formas de plantear el tema de inversión pública; se pueden establecer con mayor seguridad las fuentes de financiamiento requeridas para ejecutar dicha inversión pública, respondiendo a las siguientes interrogantes: ¿Para qué se va a utilizar? y ¿Cuáles son los rendimientos económicos, sociales y políticos?

Lo anterior lleva a analizar la existencia en el futuro de la inversión pública, de 3 variables necesarias para la buena marcha de los proyectos, planes, programas y políticas públicas diseñadas en esta área: primeramente, si un programa de inversión pública es bueno, en segundo lugar, si se proporcionan réditos sociales a diferentes grupos so-

ciales de la población y en tercer lugar si se puede tener réditos económicos para que el crecimiento económico se presente en forma continua.

En el caso de Costa Rica, entre la década de los años 50 y 80 se presentó un crecimiento país semejante a los países desarrollados, pero no se continuó con dicho crecimiento en esta temática por la incidencia de eventos externos (que se explicarán más adelante en el apartado “El ciclo de crecimiento económico y de inversión pública” de este artículo) que repercutieron en la incapacidad de responder a las interrogantes del uso de las fuentes de financiamiento buscadas y los rendimientos esperados; siendo necesario replantear cuáles son las metas y objetivos a alcanzar en esta temática con los recursos disponibles.

Spence (2015), plantea que la importancia de definir adecuadamente el rumbo a seguir de la inversión pública consiste en que facilita en gran medida el impulso de un adecuado “(...) desempeño económico: generan demanda agregada rápidamente, alimentan el crecimiento de la productividad al mejorar el capital humano, fomentan la innovación tecnológica y estimulan la inversión del sector privado al aumentar los rendimientos” (2015, párr. 10); sin dejar de lado el hecho que la inversión no solucionará en su totalidad las brechas de demandas pero “(...) sí puede acelerar la recuperación y establecer patrones de crecimiento más sostenibles” (párr. 10).

A pesar de la existencia de fuertes limitaciones fiscales, financieras, políticas o de cualquier índole; el Foro Económico Mundial es claro en enfatizar que la inversión debe posicionarse en primer lugar tanto en el proceso de toma de decisiones como en la planificación institucional, al involucrar en gran medida a todas las partes relacionadas con esta temática (actores públicos, sector financiero, sociedad civil, sector empresarial, actores privados, entre otros) tal y como se indica a continuación:

Las reformas orientadas a aumentar la flexibilidad de una economía siempre son difíciles —más aún en tiempos de escaso crecimiento—, porque requieren eliminar protecciones de los intereses creados en el corto plazo para lograr una mayor prosperidad en el largo plazo. Considerando esto, resulta fundamental encontrar maneras de impulsar la demanda para facilitar las reformas estructurales en las economías relevantes (Spence, 2015, párr. 7).

En síntesis, las reformas explicadas tienen una gran importancia en cuanto a la definición del rumbo de inver-

sión pública refiere, pero resulta necesario que cuenten con una orientación al desarrollo económico y no sólo a hacer cambios a corto plazo pues estas deben conducir a un mejoramiento de las capacidades de inversión pública a mediano y largo plazo, para así fortalecer las nuevas posibilidades de la economía, las cuales pueden cambiar el enfoque de gobernanza, pero lo fundamental es que el desarrollo sea el tema central.

Al respecto la OCDE (2018) hace énfasis en una lista de recomendaciones emitidas para Costa Rica, a partir de los hallazgos obtenidos del estudio económico llevado a cabo por este Organismo Internacional, en aras de obtener ese desarrollo como tema central de planificación y organización, las cuales son: reducción del déficit fiscal y el gasto público, simplificación del régimen laboral del sector público, disminución de la intervención del mercado de divisas, unificación de los sistemas de depósitos de seguros para todos los bancos, implementación de un plan para combatir el empleo informal, mejoramiento de los resultados educativos a obtener, así como la coordinación entre los diferentes organismos de obras públicas especificando sus competencias y otorgando el control general a un solo organismo director (p. 30).

IV. Resultados

El ciclo de crecimiento económico y de inversión pública

En cuanto a la evolución que ha tenido la inversión pública en los últimos años, Méndez y Muñoz (1996), indican que en los años sesenta se dio una tendencia hacia la “(...) promoción del desarrollo basadas en la industrialización de la economía; en especial una política de incentivos a la sustitución de importaciones bajo el marco protector de la integración centroamericana” (p. 3), promoviendo un crecimiento en el sector público y la existencia de infraestructura para el sector privado. En los años setenta el gobierno “(...) intervino directamente en la producción de bienes y servicios no públicos, mediante el establecimiento de empresas propias” (p. 3) gracias a ese crecimiento presentado en el siglo pasado.

Para la década de los ochenta, el país se ve afectado por la crisis económica de la época más conocida como la “crisis de deuda externa”, la cual debió ser enfrentada por varios países en desarrollo y “(...) se caracterizó por un acceso limitado a nuevos fondos externos, un aumento significativo de las tasas de interés internacionales y

un desmejoramiento de los términos de intercambio que afectaron la atención de las obligaciones financieras con el exterior” (Méndez y Muñoz, 1996, p. 3); lo que perjudicó las actividades comerciales de países latinoamericanos y de Costa Rica, las mismas llevaron a un decrecimiento económico que impactó enormemente el empleo, gasto interno gubernamental, los préstamos bancarios, las tasas de inflación y por ende la inversión pública nacional.

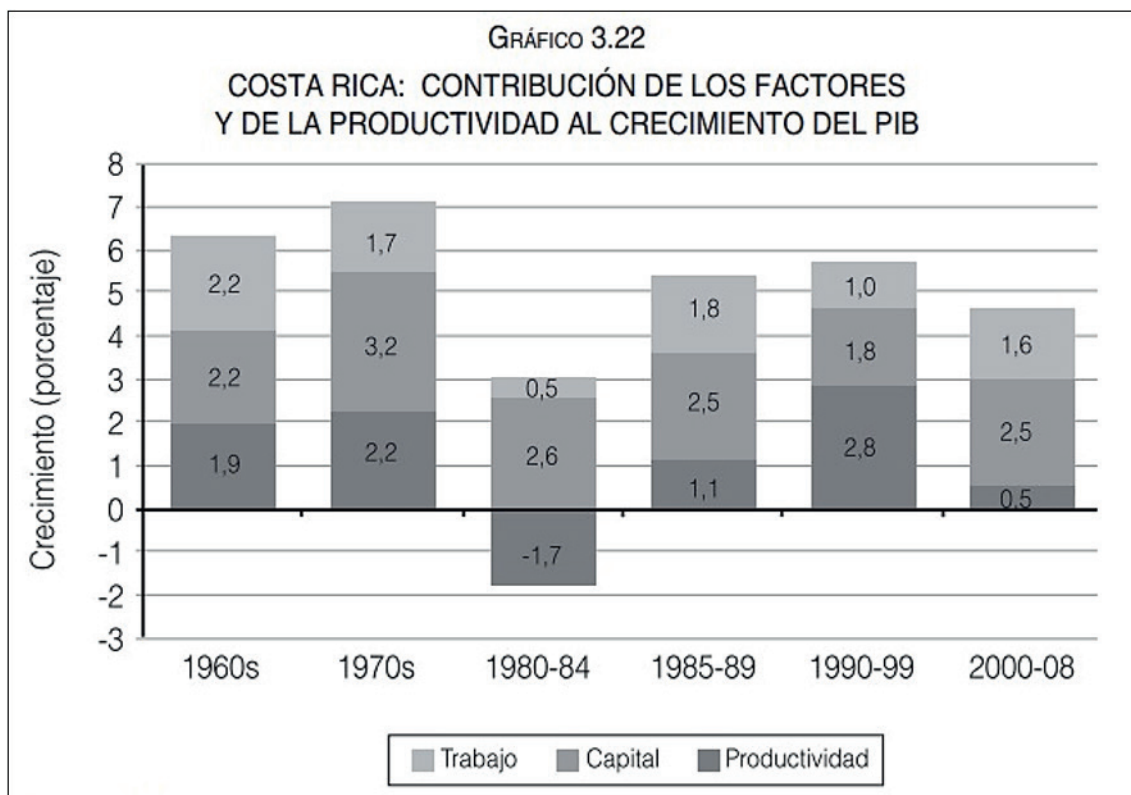
Asimismo, dicha crisis propició la existencia de falencias que impactaron en la disponibilidad de recursos para educación, infraestructura y salud por un largo periodo de tiempo y el retraso en la inversión pública, la cual fue baja en esos años; a pesar que la política de estímulos a nuevas formas de producción permitió diversificar el modelo productivo costarricense impulsado por el COMEX. Al respecto, la CEPAL acota que:

Entre 1980 y 1982 el PIB disminuyó en casi un 10% y el nivel de la producción real se redujo a cifras similares a las que se tenían antes de 1977. En consecuencia, el ingreso nacional bajó en un 22%, con lo que el ingreso per cápita se contrajo en más de una cuarta parte durante ese breve período. (Villasuso, 2000, p. 8).

Como se observa en el siguiente gráfico, la disminución del PIB durante el periodo citado conllevó a que la contribución de los factores de productividad y crecimiento del PIB disminuyeran a un -1,7%, esto debido a que “(...) las condiciones del mercado laboral durante ese periodo de crisis disminuyeron las posibilidades de un uso óptimo de estos recursos, al punto que su contribución fue negativa” (Mesalles y Céspedes, 2009, p. 211)

Ante esta situación, como acotan Méndez y Muñoz (1996, p. 3), Costa Rica implementó medidas para estabilizar la economía nacional con el propósito de minimizar las consecuencias de esta crisis económica mundial “(...) que procuraron eliminar las distorsiones internas y aumentar la eficiencia en el uso y en la asignación de los recursos en un nuevo marco de apertura al exterior”. He aquí la importancia de la oportuna intervención estatal ante estos eventos, para mitigar en la medida de lo posible los impactos que genera una crisis en el crecimiento económico y social de un país.

Gráfico 1. Variación del PIB en Costa Rica periodo 1960 – 2000



Fuente: Mesalles y Céspedes (2009).

Mesalles y Céspedes (2009) acotan que ante la presencia de esta crisis financiera, se dio una reducción significativa en la productividad total de factores (PTF)³ y ratifica lo citado en líneas anteriores sobre la reducción de productividad, debido a que hay menor oportunidad de invertir en capital y trabajo cuando existe una crisis. El siguiente gráfico refleja esa reducción del PTF durante la crisis de los años 80 y su recuperación en el momento que el gobierno toma las acciones requeridas:

Datos del Banco Interamericano de Desarrollo (como se citó en Beverinotti, 2016), plantean el cambio del modelo económico llevado a cabo por Costa Rica para promover las exportaciones, estabilizar la macroeconomía y fomentar la intervención del sector privado, tal y como se acota en las siguientes líneas:

(...) se firmaron dos Programas de Ajuste Estructural⁴ con el Fondo Monetario Internacional (FMI), los cuales incorporaban un paquete de medidas enfocadas en contraer el déficit fiscal y la deuda ex-

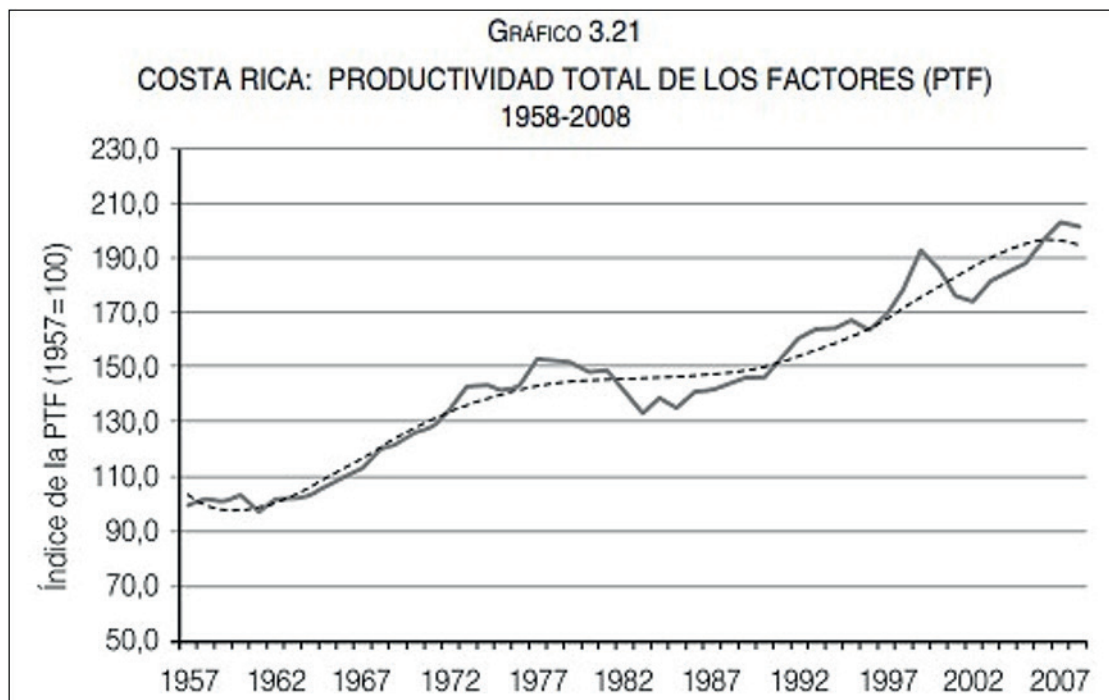
terna del BCCR, así como el asesoramiento en materia de crecimiento económico. Este modelo de promoción de exportaciones dio inicio a la apertura comercial, la cual vino a reducir el nivel promedio de aranceles, pasando de un 53% en 1985 a 16,4% en 1987. (...) Asimismo, esto se acompañó con la creación de un sistema de zonas francas que permitiría atraer grandes compañías extranjeras (p. 22).

A partir del año 1983 hasta la década de los noventa, se empieza a dar una recuperación de los gastos y bienes de capital “(...) de manera que la formación de capital fijo se ha constituido en uno de los componentes más dinámicos de la demanda agregada de los últimos años, hasta llegar a representar un 27% del PIB en 1993” (Méndez y Muñoz, 1996, p. 5); incrementando así la confianza del sector privado para la posibilidad de invertir en actividades comerciales en suelo costarricense gracias a la estabilización económica y comercial.

3 “(...) diferencia entre la tasa de crecimiento de la producción y la tasa de crecimiento medio de los factores para obtenerla” (Generalitat de Catalunya, 2019).

4 Respecto a los Programas de Ajuste Estructural (conocidos como PAE) citados, no se cumplió con la totalidad de objetivos planteados, por lo que no se logró hacer una inversión pública adecuada. Aunque se cambió el modelo de gestión, tenía que ir acompañado de un adecuado uso de política pública de apoyo con política pública de inversión y no solamente considerar al sector privado.

Gráfico 2. Variación de la Productividad Total de Factores (PTF) periodo 1958 – 2008



Fuente: Mesalles y Céspedes (2009).

Sin embargo, Costa Rica empieza a experimentar una disminución en la inversión pública, específicamente en el desarrollo de obra pública, tanto por la reducción del recurso presupuestario ante la presencia de la crisis económica como por la ausencia de una definición clara de políticas públicas, como por “(...) los esfuerzos de contención fiscal y el cambio de orientación del papel del estado en la economía” (Méndez y Muñoz, 1996, p. 7). Esta dinámica económica provocó un rezago en la modernización del país a nivel urbano, vial y de infraestructura tal y como se indica a continuación:

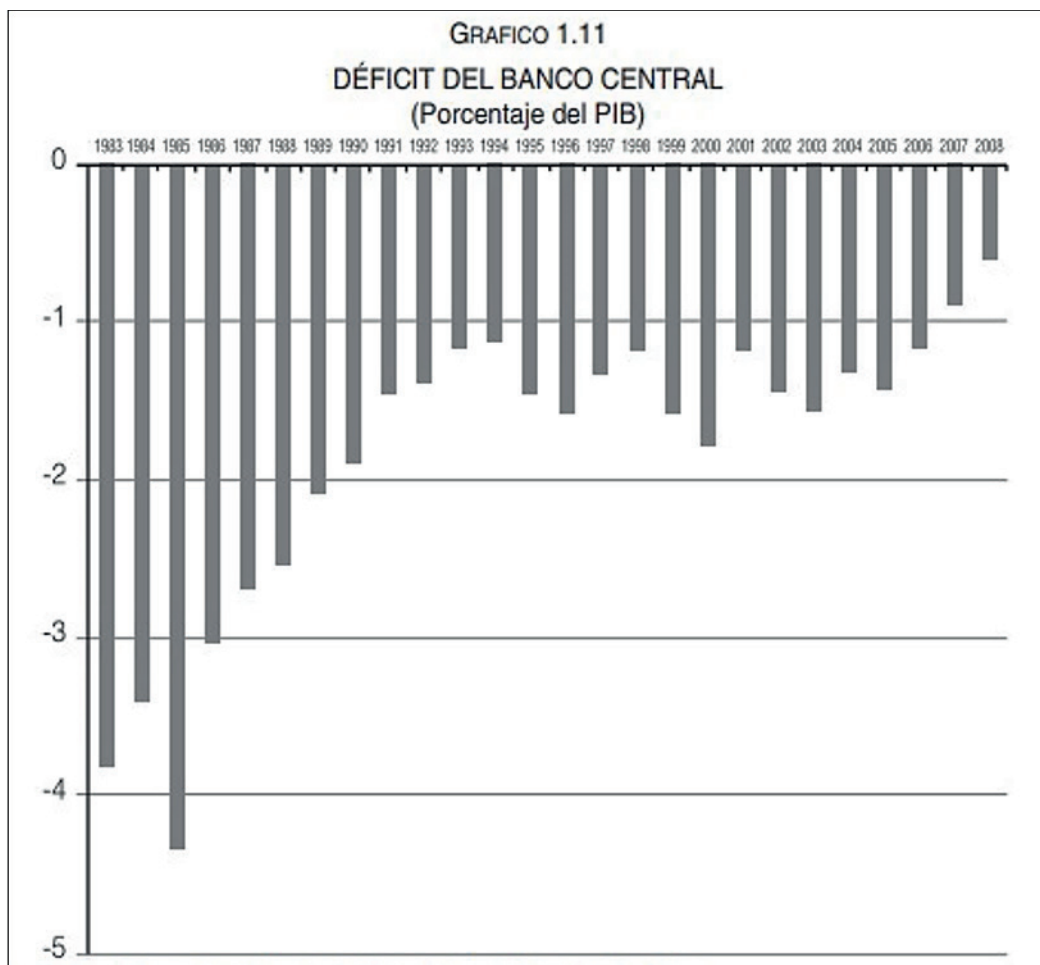
(...) Los resultados fueron en general rápidos y exitosos en cuanto a la estabilidad económica y en grado apreciable en cuanto a la recuperación de la producción y de la inversión y se vieron apoyados, ya en la presente década, por desarrollos externos como la reincorporación a los mercados financieros interna-

cionales y la influencia de importantes flujos de capitales desde el exterior que, aunque condicionaron en alguna medida la gestión de la política económica, hicieron resurgir la producción y el gasto y en algún grado la inversión. No obstante, prevalecen todavía desbalances económicos importantes en el ámbito fiscal y externo que tienden a traducirse en alguna inestabilidad económica y en altas tasas de interés reales que podrían afectar en alguna medida la inversión del sector privado (Méndez y Muñoz, 1996, p. 3).

El siguiente gráfico evidencia el comportamiento histórico del PIB costarricense desde la década de los 80 hasta el año 2008, el cual presenta un déficit cercano al -5% en el año 1983 que revela el impacto de esta crisis financiera en la liquidez bancaria y la inflación costarricense, la cual tomó un periodo extenso de tiempo para su recuperación:

De forma análoga, en el año 2008 surge la crisis finan-

Gráfico 3. Variación del PIB en relación a la deuda pública período 1983 – 2008



Fuente: Mesalles y Céspedes, con datos del Banco Central de Costa Rica (2009)

ciera del sector inmobiliario estadounidense, debido al incremento desordenado de préstamos bancarios para adquirir vivienda y provocó un desequilibrio financiero mundial, el cual Costa Rica no pudo evitar. Ulate y Soto (2013) enfatizan al respecto que los países en desarrollo de ese año, incluido Costa Rica, no valoraron la posibilidad de que podrían verse afectadas sus economías, debido a que no existía una unión financiera muy estrecha a la posesión de estos bienes inmuebles llamados en ese momento “activos tóxicos”. El panorama varió en el momento que el mercado internacional aumentó el precio de las materias primas denominadas “commodities”, “(...) sin que lo justificara ningún cambio en la estructura de estos mercados, sino más bien como consecuencia de la corrida de los inversionistas que dejaron los activos financieros en ese momento riesgosos y se movieron hacia los bienes primarios” (p. 15).

El impacto en la economía costarricense se vio reflejado a través de una reducción del Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE)⁵ a un -6% producto de dicha crisis, afectando de forma directa a los sectores de construcción, industria manufacturera, comercio, hotelería y agropecuario, aumento en el precio del petróleo y de materias primas. Adicionalmente, las tasas de interés incrementaron a nivel local de este país centroamericano y se redujeron los créditos a nivel mundial, llevando a un incremento de desaceleración económica y desigualdad social (Moya y Henríquez, 2020)⁶.

El BID acota al respecto que ante la existencia de una crisis financiera, cuyas consecuencias inciden en la reducción de oportunidades favorables para el crecimiento económico y el fortalecimiento del sistema fiscal, en América Latina se ejecutaron grandes esfuerzos para continuar con la inversión pública durante los últimos 15 años, contrario a lo que se esperaría que se realizara ante la evidencia de una crisis que es reducir el gasto: “Al comparar los periodos 2002–06 (antes del máximo del boom) vs. 2012–16 (luego del boom), se observa que

la inversión pública de América Latina ha crecido (...) de un 2,8% a un 3,9% del PIB” (Armendáriz y Carrasco, 2019, p. 11). Lo anterior evidencia que “(...) Dadas las condiciones económicas externas, factores internos como la inversión pública se vuelven más relevantes para impulsar el crecimiento económico” (Armendáriz y Carrasco, 2019, p. 1).

Para el caso costarricense, entre las medidas tomadas durante la Administración Arias Sánchez, se utilizó una estrategia muy clara que se expresa en el Plan Escudo⁷, el cual buscaba la ampliación de la inversión pública en materia de infraestructura, empleo público, salud y educación. Sin embargo, hay que señalar que en el caso del crecimiento del empleo en instituciones como el ICE y algunas del Gobierno Central causa un déficit a mediano plazo debido a que (...) entre los años 2010- 2015, el desbalance financiero promedio del Gobierno Central fue de 5,1% respecto al PIB. Este valor es significativamente mayor al promedio de los últimos 40 años (3,25%) y ha venido aumentando en forma sostenida desde el 2009, luego de dos años consecutivos de superávits fiscales (Beverinotti, 2016, p. 7).

La experiencia en esos años demuestra que la inversión era importante, pero había que establecer de forma más clara sobre cuáles eran los objetivos prioritarios para orientarla de acuerdo a las necesidades de inversión pública del país, proceso que no se realizó de forma completa en las 2 Administraciones siguientes (Chinchilla Miranda periodo 2010-2014 y Solís Rivera periodo 2014-2018). Dichos eventos refuerzan la incapacidad del gobierno costarricense para solventar el déficit económico, el cual ha crecido en los últimos 40 años “(...) de la mano de un menor crecimiento económico y un mayor crecimiento en el nivel de deuda” (Beverinotti, 2016, p. 8).

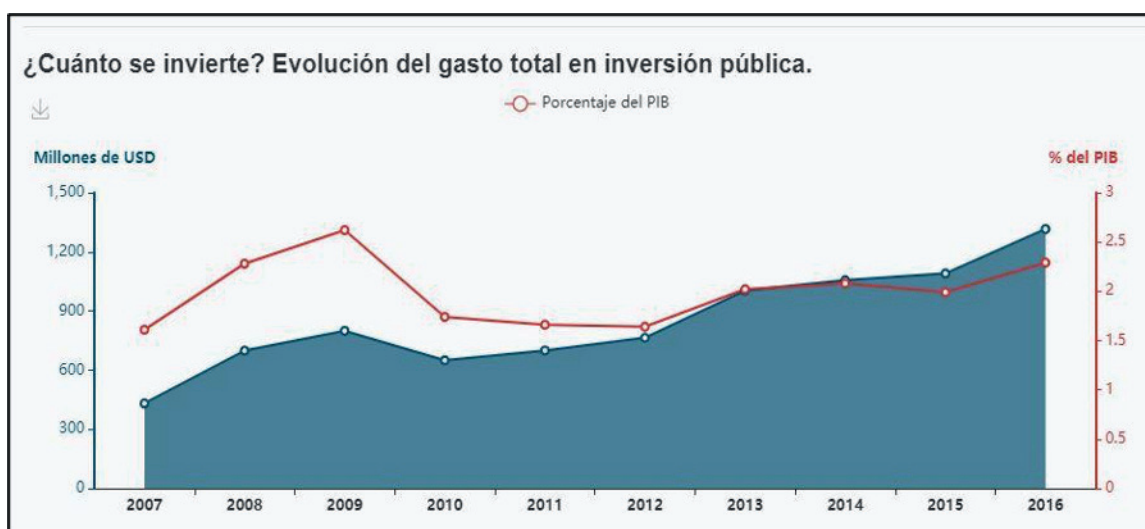
Al considerar la información analizada por la Base de Datos del Gasto en Inversión Pública de América Latina (BDD-GIPAL) del Banco Interamericano de Desarrollo

5 El Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) es un indicador de corto plazo que tiene como finalidad aproximar la evolución del valor bruto de producción (VBP) a un determinado mes para las diferentes industrias que conforman el Producto Interno Bruto (PIB) a precios básicos (BCCR, 2012, p. 2).

6 Este ejemplo fue tomado de los profesores Mauricio Moya Coto y Miguel Henríquez Maroto del curso PC-0341 Administración Financiera II, de la carrera de Contaduría Pública de la Escuela de Administración de Negocios de la Universidad de Costa Rica.

7 Este plan se fundamenta sobre cuatro pilares, establecidos por el Gobierno de turno, que representan los destinatarios de las medidas del Gobierno: las familias, los trabajadores, las empresas y el sector financiero. Esta división responde a la influencia directa de la crisis financiera sobre todas las personas, pero a cada grupo de manera particular (Arias, 2009, p. 2).

Gráfico 4. Evolución del gasto total en inversión pública de Costa Rica periodo 2007 – 2016



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2020)

(BID) en la temática de inversión pública, la cual tiene como función extraer datos históricos del gasto público en dicha materia en América Latina desde el año 2000 hasta el 2016, se destacan los siguientes hallazgos:

En América Latina la inversión pública sigue siendo relevante en la agenda de desarrollo económico, puesto que: i) persisten altas brechas de inversión con respecto a regiones emergentes y ii) existe evidencia de que las brechas de inversión de América Latina se traducen en brechas de productividad. (...) Si bien la evidencia es mixta, diversos estudios indican que la inversión en infraestructura, donde América Latina muestra grandes brechas, tiene efectos positivos en el crecimiento económico, así como en la reducción de la desigualdad del ingreso (Armendáriz y Carrasco, 2019, p. 3).

Todo lo expuesto con anterioridad, ratifica los impactos positivos tanto para la sociedad civil como para la gestión de las entidades públicas, que brinda una correcta ejecución de la inversión pública estratégica acompañada de la asignación efectiva de los recursos, el estudio previo de las brechas existentes, la contratación del personal capacitado necesario para la ejecución de proyectos y la obtención del financiamiento requerido.

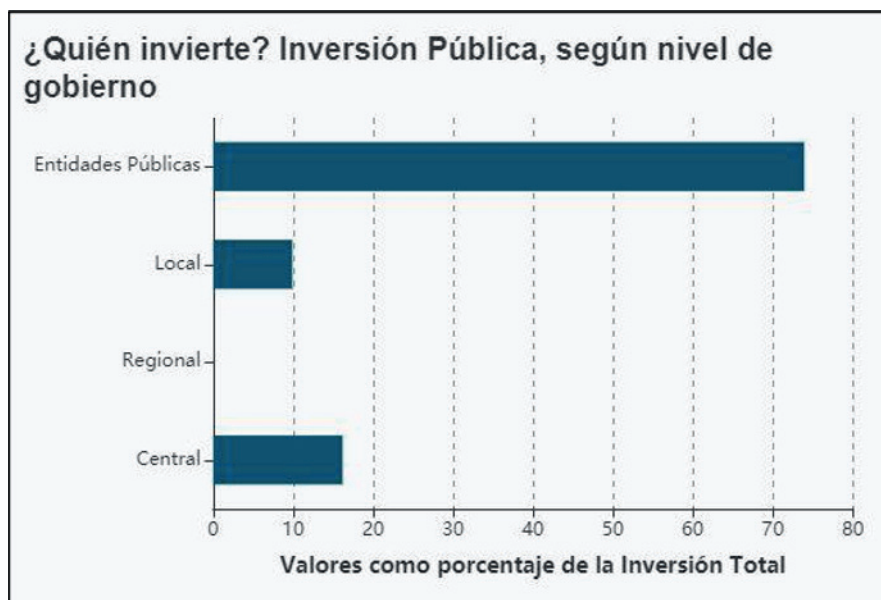
A pesar de que se presenten periodos de recesión o crisis que afecten de forma general la economía de un país e impacte el dinamismo del entorno económico, comercial y de inversión, ya sea a través del alza de los precios o de las tasas de interés o de la disminución de opciones económicas de financiamiento, no debe postergarse la inver-

sión pública estratégica aunque la misma tenga periodos de crecimiento bajo, moderado o alto según los factores externos que inciden en la consecución de los proyectos en esta temática.

De acuerdo con la información proporcionada por el BID, en Costa Rica se presenta una inversión promedio del 1,99% del PIB en el periodo 2007-2016; siendo destacable la evolución del gasto total en inversión pública ha mostrado un comportamiento creciente en el periodo comprendido del 2007 al 2016 pasando de \$430.960.000 en el 2007 a \$1.315.000.000,41 en el año 2016. Se puede percibir que el PIB aumenta entre los años 2007-2008, pero luego decrece del 2010 al 2012 y vuelve a estabilizarse aproximadamente en el año 2013. Esto evidencia que se ha presentado una lenta recuperación económica dado que este problema se ha heredado gobierno tras gobierno y no se han generado las políticas claras en inversión pública, por lo que no es posible crear fuentes de empleo y gastar recursos sin planificar, sino que debe haber una orientación hacia áreas estratégicas definidas, tal y como se observa en el gráfico adjunto:

Es importante destacar que las Entidades Públicas son quienes más ejecutan la inversión pública representando un 73,93% de la inversión total, mientras que el Gobierno Central ejecuta un 16,18% de la inversión total y por último las Municipalidades representan un 9,89% de la inversión total, como se aprecia en el siguiente gráfico:

Gráfico 5. Porcentaje de inversión pública total de Costa Rica clasificado por institución ejecutora



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2020).

Esto lleva a analizar las áreas específicas donde se realiza la inversión pública en Costa Rica, donde destaca la inversión dada en otras temáticas no señaladas por el BID equivalente a un 33,71% de la inversión total (**franja roja**), en la temática de transporte con un 31.26% de la inversión total (franja gris claro), en vivienda se ejecuta un 11.22% de la inversión total (**franja azul gris**), en salud un 7.62% de la inversión total (**franja gris oscuro**), en educación un 7.35 % de la inversión total (**franja rosa**) y en seguridad 5.36% de la inversión total (**franja amarilla**); y se identifica una inversión menor en áreas como ejemplo: servicios públicos (1.63% de la inversión total representada en la **franja verde oscuro**), cultura (0.88% de la inversión total representada en la **franja verde pastel**), protección social (0.56% de la inversión total representada en la **franja coral**) y medio Ambiente (0.41% de la inversión total representada en la **franja celeste**), como se revela en el siguiente gráfico:

Gráfico 6. Porcentaje de inversión pública total de Costa Rica clasificado por función



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2020).

En resumen, la inversión pública estratégica debe ser balanceada, la década de los 80, 90 y los primeros años del siglo 21 nos indican que el balance estuvo fortalecido hacia la estrategia de comercio exterior, lo cual es necesario para alcanzar mayores niveles de crecimiento y competitividad, pero la otra palanca que no hay que olvidar en este esfuerzo son los sectores como infraestructura y educación, los cuales debieron ser importantes pese a las contenciones de gasto y los Programas de Ajuste Estructural, sin embargo, no tuvieron todo el peso requerido.

Por otra parte, se mantienen las cifras de salud pero no ocurre lo mismo con las cifras de mejoramiento de la parte nutricional, asimismo, los niveles de diferenciación urbana y de pobreza se han mantenido por más de 30 años en un 20%⁸, con impactos negativos, acompañado de una escasa infraestructura pese al proceso de concesión de obra pública. De igual forma, en este periodo no se complementaron los 2 tipos de inversión pública necesaria (la tradicional y la estratégica), la que ayuda a la competitividad y la que fortalece esa competitividad como es el desarrollo social como factor fundamental. Sánchez, Lardé et al., indican que una de las causas de estas falencias identificadas “(...) son los bajos niveles de la inversión pública y privada en el sector de infraestructura o, mejor dicho, la brecha existente entre los niveles actuales de inversión y las necesidades de la economía” (2017, p. 7).

De aquí resulta necesario decir que los Gobiernos no deben omitir los errores cometidos y hechos relevantes del pasado explicados en este apartado, debido a que si no se corrigen las consecuencias que los mismos han generado en la actualidad, seguirán impidiendo que se presente una mejora en la inversión pública estratégica, y el impacto negativo en el desarrollo económico y social en vista de que la competitividad desempeña un rol preponderante hacia un desarrollo sostenido que influya en el bienestar de la población y los actores involucrados.

Estado actual de la inversión pública en Costa Rica periodo 2007-2017

Una vez comprendido los antecedentes de la inversión pública costarricense, cabe enfatizar que el Gobierno Central es un actor fundamental en la definición de prioridades de inversión pública delimitando el rumbo de la acción estatal. Entre los roles que este actor debe cumplir para la gestión de la inversión pública estratégica están los siguientes: el rol de catalizador de recursos, relacionado con la asignación y gestión de recursos a las instituciones para la atención de las demandas sociales en beneficio de la sociedad, el rol ejecutor de la inversión pública para el apoyo de los procesos institucionales de

planificación y de toma de decisiones, y el rol fiscalizador el cual facilita el control, la evaluación y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Se afirma entonces que el Estado es un proveedor, es decir, es aquel que da los recursos esenciales para el buen funcionamiento del mercado y el aprovechamiento requerido de la inversión pública necesaria para el alcance de bienestar general (Carranza y Castillo, 2019). Tanzi (2000) indica en relación a estos roles, que en el presente siglo el Estado ha incorporado funciones económicas como por ejemplo: “(...) i) redistribución del ingreso, ii) estabilización de la actividad económica, y iii) promoción del crecimiento económico y del empleo” (p. 9); las cuales han adquirido importancia en la ejecución de políticas económicas de los últimos 50 años y deben acompañarse de la normativa y la presencia institucional correspondiente para alcanzar una economía balanceada, un marco jurídico equitativo, una macroeconomía estable, la existencia de bienes y servicios accesibles para todos los ciudadanos y una distribución del ingreso acorde a lo demandado por la sociedad (p.10).

Tomando en cuenta la normativa costarricense, la inversión pública es definida de 2 formas; la primera corresponde al Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación N° 37735-PLAN:

Conjunto de recursos públicos destinados a mantener o incrementar el capital físico y humano que cada institución pretende ejecutar con sujeción a las metas y a las políticas enunciadas en los instrumentos de planificación vigentes. (Así reformada la definición anterior por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 38321 del 12 de marzo del 2014) (Presidencia de la República, 2014).

La segunda definición corresponde al Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública N° 34694-PLAN-H⁹, el cual define este concepto de la siguiente forma:

Conjunto de recursos de origen público, destinado a mantener o incrementar el capital físico y humano que cada institución pretende ejecutar, como parte de las

⁸ De acuerdo a las investigaciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), se expone que en Costa Rica, el porcentaje de hogares en condición de pobreza, según el método de Línea de pobreza, se ha mantenido cercano al 20% desde la década de los noventa. Para el año 2015, la pobreza total fue de 21,7%, mientras que la pobreza extrema fue de 7,2% de los hogares del país (2015, p. 9); reafirmando lo expuesto en este artículo científico.

⁹ Se debe reconocer el esfuerzo de la Administración Alvarado Quesada para empezar a plantear el tema por medio de la aprobación en el año 2018 de un reglamento de inversión pública llevado a cabo por el MIDEPLAN, pero los instrumentos con los que se cuenta no son los idóneos para medir todos los elementos de la inversión pública.

políticas enunciadas en el Plan Nacional de Desarrollo, que proporcione la ampliación de la capacidad de producción de bienes y servicios, con fundamento en una metodología que faculte su identificación, ejecución y evaluación (Presidencia de la República, 2008).

Conforme la síntesis de lo anteriormente expuesto¹⁰, estas definiciones de inversión pública coinciden en que se considera al capital físico y humano como elementos que forman parte de la misma y al mismo tiempo se establece que esta variable corresponde al desembolso con fines productivos que implementa el Estado para cumplir con sus metas de carácter público. Por lo tanto, se puede afirmar que la inversión pública se centra en la asignación de recursos por parte de las entidades públicas con

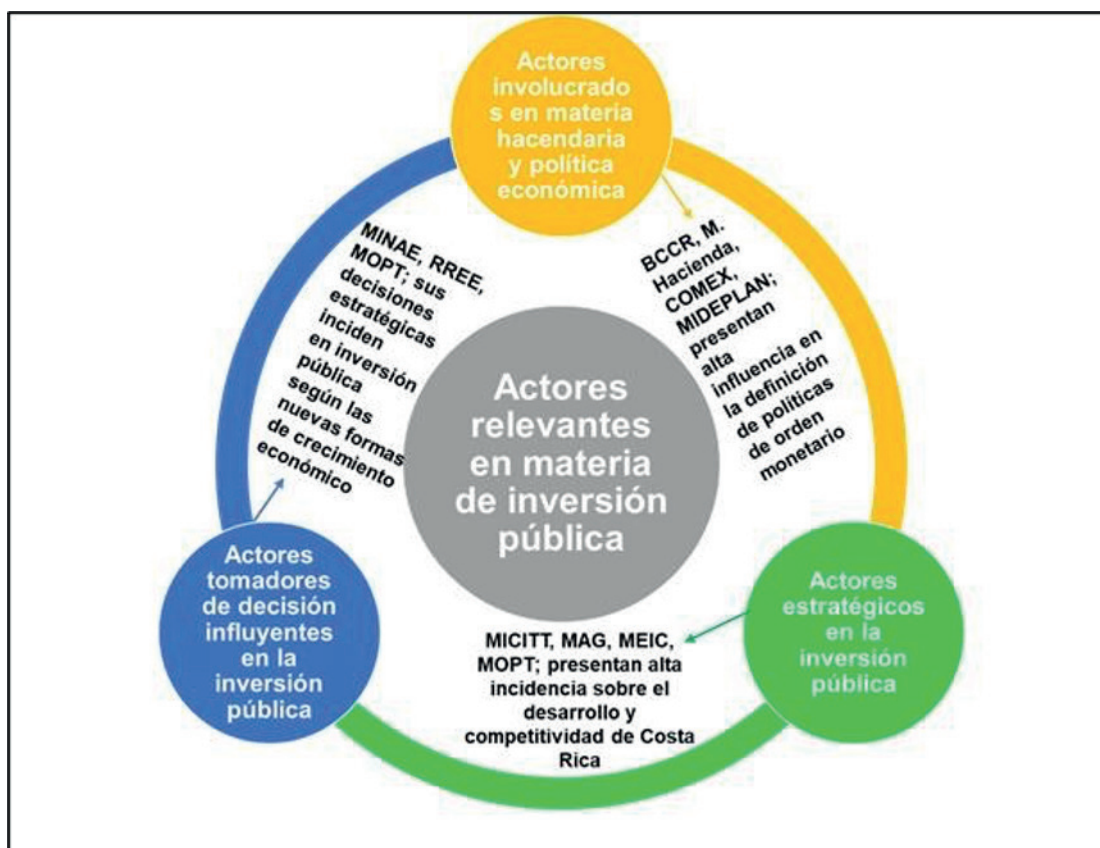
la finalidad de mejorar la situación país mediante la generación de bienes y servicios, a través de la generación de esfuerzos institucionales que conduzcan hacia un nuevo paradigma de inversión pública y al mismo permita a las instituciones públicas alcanzar sus metas planteadas en los planes institucionales en procura del fortalecimiento de su gestión pública.

Una vez analizado el contexto general de la inversión pública, es necesario el análisis del estado actual de la institucionalidad pública de Costa Rica en esta temática, para comprender a profundidad el rol de los actores involucrados. Para ello, se expone la siguiente clasificación de los Ministerios evaluados¹¹ a partir de la elaboración de un

10 La normativa explicada no es suficiente para conocer la realidad costarricense en la temática de la inversión pública, en vista de que, si no se cuentan con los indicadores de gestión cuantitativos y cualitativos adecuados, no se cuenta con herramientas para medir el buen funcionamiento de la inversión pública en el país. Dichos reglamentos no son un fin en sí mismos, es necesario contar con indicadores adecuados que aporten una mayor claridad en la inversión pública y complementen la normativa existente.

11 En un principio, se pensó dentro de la investigación realizada asignar una ponderación a cada una de las instituciones evaluadas. Sin embargo, no se pudo realizar esta calificación porque no se contó con la información suficiente para valorarlas.

Figura 1. Actores relevantes en materia de inversión pública



Fuente: elaboración propia con base en artículo científico “Inversión pública estratégica: Palanca de apoyo para la competitividad y desarrollo” de Carlos Carranza y Silvia Castillo (2019).

esquema donde se clasifica a los mismos en tres subgrupos los cuales son: los actores involucrados en materia hacendaria y política económica, los actores estratégicos en la inversión pública y finalmente los actores tomadores de decisión e influyentes en la inversión pública. Cabe destacar, que cada uno de ellos se encuentra conformado por actores con rasgos comunes que desempeñan un rol específico en el desarrollo económico y productividad a nivel nacional. Lo anteriormente expuesto se presenta en el siguiente esquema.

El contexto de la inversión pública en Costa Rica periodo 2007-2017

La inversión pública está inmersa en un marco normativo para su regulación; para efectos de este estudio, se tomaron en cuenta las siguientes leyes: primeramente el Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública N° 34694-PLAN-H del 2008, expone en el artículo 1 que el objetivo de la regulación de este marco normativo es “(...) lograr una utilización óptima de los recursos públicos para el cumplimiento de los objetivos estatales, apegado a los principios de economía, eficiencia, eficacia, gradualidad y calidad de la inversión”.

En el citado Reglamento, el artículo 2 define el Sistema Nacional de Inversión Pública (de ahora en adelante SNIP) como el grupo de normas, principios, métodos, instrumentos y procedimientos; encargados de ordenar el proceso de la inversión en la Administración Pública Central y Descentralizada para llevar a cabo los proyectos de inversión públicas más rentables y necesarios para el país, considerando las áreas de desarrollo económico, social y ambiental.

Se puede deducir que el SNIP consiste en un conjunto de políticas para las entidades que hacen inversión pública con la finalidad de evaluar y dar seguimiento a los proyectos de inversión pública, en el marco de las políticas, planes y programas de desarrollo. Este sistema es administrado por el MIDEPLAN, quién será el órgano rector encargado de “(...) la administración y ejecución de todas las acciones pertinentes que posibiliten el correcto funcionamiento del SNIP”; acorde a lo establecido en el artículo 10 de este reglamento

En segundo lugar, la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131 del 2001, expone en su artículo 1 que el ámbito de aplicación

de la Ley abarca al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial incluyendo sus dependencias; el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares; los órganos descentralizados, las empresas públicas del Estado, las universidades estatales, las municipalidades y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

En el artículo 3 de la presente Ley, se establecen los alcances de la regulación, los cuales consisten en garantizar la obtención y aplicación de los recursos públicos acorde a los principios de economía, eficiencia y eficacia; el desarrollo de sistemas que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión y la definición del marco de responsabilidad de los participantes en los sistemas aquí regulados.

Asimismo, la Ley de Planificación Nacional N° 5525 de 1974 en su artículo 9 delega un rol preponderante al Ministerio de Planificación de Costa Rica en el marco de la inversión pública, el cual de acuerdo a esta Ley consistirá en: “(...) vigilar porque los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones centralizadas y demás organismos de derecho Público, sean compatibles con las previsiones y orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND)”.

En esta misma línea, la Ley anteriormente expuesta crea esta entidad ministerial en 1973 como un “órgano asesor, y de apoyo técnico a la Presidencia de la República y es la instancia encargada de formular, coordinar, dar seguimiento, evaluar las estrategias y prioridades del Gobierno; es decir, define la visión, metas de mediano y largo plazo” (MIDEPLAN, 2020).

Para sintetizar lo manifestado en líneas anteriores, el MIDEPLAN según su misión institucional es el ente responsable de orientar el desarrollo nacional y mejorar la gestión pública a corto, mediano y largo plazo. En el marco de este fin, coordina el SNIP y es el encargado de dar el aval para la aprobación final de proyectos de inversión pública para organismos públicos cuando estos proyectos requieran financiamiento externo.

Ahora bien, para el control y seguimiento de esta labor, este Ministerio desarrolló el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP), el cual reconoce dos tipos de proyectos de inversión los que forman capital fijo y los

que no forman capital fijo. Cabe señalar que el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) consiste en:

(...) un componente del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y está constituido por todos los proyectos de inversión pública, debidamente sistematizados que han elaborado las instituciones públicas como parte del cumplimiento de sus funciones legalmente establecidas, que se traducen en la programación institucional y en los procesos presupuestarios que son parte del cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (MIDEPLAN, 2019).

También cabe precisar que para que los proyectos de inversión alcancen los objetivos para los que fueron desarrollados, el Ministerio de Planificación de Costa Rica elaboró el documento denominado “*Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública*”, el cual se desarrolló con el propósito de “(...) facilitar el proceso de la preinversión de proyectos de inversión pública, y así orientar las tareas de las instituciones públicas en la elaboración de los estudios de preinversión, partiendo desde la etapa de perfil” (MIDEPLAN, 2010).

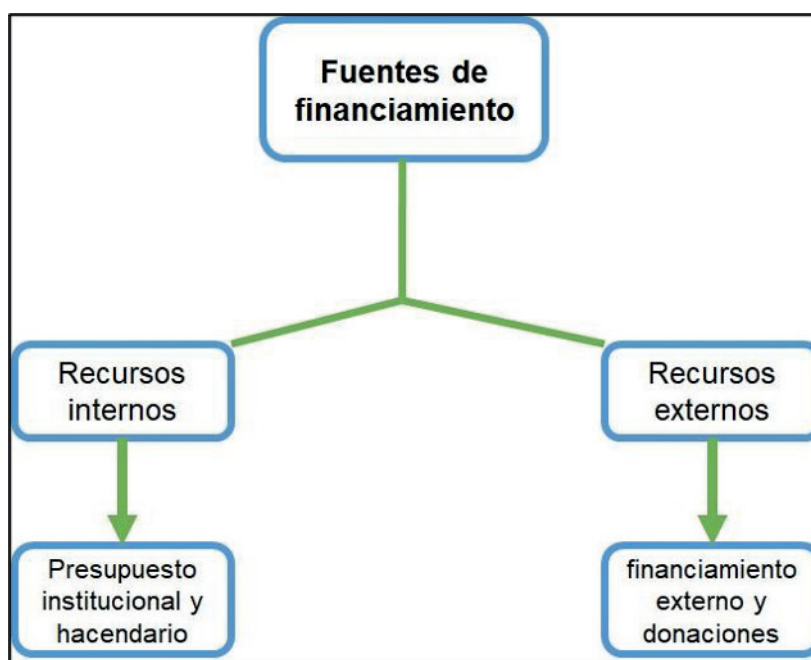
Es relevante destacar, que los principales recursos de financiamiento utilizados por el Gobierno Costarricense para financiar los gastos de capital (contemplando todos

los rubros relacionados con la inversión pública estratégica), tienen 2 orígenes: los recursos internos provenientes del endeudamiento interno, recursos presupuestarios e institucionales y los recursos externos provenientes del financiamiento externo (empréstitos con entidades bancarias internacionales) y donaciones.

Para la obtención de estos fondos, se debe hacer un análisis previo de la disponibilidad de recursos y el costo real de cada proyecto a través de “(...) una breve descripción de los términos y condiciones del financiamiento en cuanto monto, plazo, tasas de interés, entre otros aspectos” (MIDEPLAN, 2010, p. 14).

De acuerdo a un estudio realizado por Ortegon y Pacheco llamado “Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado” en el año 2004, se identificó para Costa Rica que “(...) la asignación de recursos destinados a Inversión Pública debe poseer un sustento metodológico que faculte su identificación, ejecución y evaluación, además de reflejar y corresponder directamente con el Plan Nacional de Desarrollo” (p. 24); lo que implica un establecimiento claro de los objetivos y metas a alcanzar a partir de la creación de esta inversión.

Figura 2. Fuentes de financiamiento en materia de inversión pública



Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, como se indicó en párrafos anteriores, para Costa Rica no existe una definición clara de los fines y políticas que se pretenden alcanzar, el instrumento más cercano para la comprensión de dichos fines es el Plan Nacional de Desarrollo establecido por el Gobierno que asuma el poder y es considerado por Ortegón y Pacheco como el instrumento que “(...) señala la necesidad de acrecentar la productividad del país, mejorar la redistribución del ingreso y compatibilizar las iniciativas de inversión con las políticas más generales de cada sector” (p. 24). Más adelante se explicará cómo estos objetivos se vinculan con la cantidad de proyectos ejecutados por los Ministerios analizados para esta investigación.

Con la finalidad de superar los obstáculos anteriores, Costa Rica ha desarrollado el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP) con la finalidad de robustecer la capacidad estatal para la definición de objetivos, establecimiento de prioridades, formulación de metas y asignación de recursos para así dar seguimiento a planes, políticas, programas o proyectos de inversión durante el periodo 2019-2022¹², al coadyuvar así a fijar el rumbo sobre nuestro país y contribuir al abordaje de los principales desafíos de Costa Rica y sobre todo mejorar la prestación de los bienes y servicios públicos a la ciudadanía.

El PNDIP abarca un diagnóstico general de las áreas estratégicas de articulación presidencial, conformadas por las intervenciones estratégicas, las cuales a su vez constan de objetivos y metas; donde los elementos se desagregaron regionalmente según la disponibilidad de información. Entre las principales áreas de trabajo del plan se encuentran las siguientes: empleo, educación, salud, transporte, energía, telecomunicaciones, seguridad e inversión extranjera (MIDEPLAN, 2019).

La importancia de evaluar la dinámica de dichas áreas en el contexto de inversión pública costarricense radica en la oportunidad que posee el Estado Costarricense para mejorar las condiciones para la modernización de infraestructura, la dinamización de la economía local, el saneamiento de las finanzas públicas mediante la implementación de acciones eficaces orientadas a un gasto público equitativo que permita reducir los niveles de pobreza, desigualdad y desempleo y la lucha permanente en el establecimiento de políticas que promuevan la protección

del medio ambiente (MIDEPLAN, 2019, p. 61)

Cabe destacar, que si bien es sabido que Costa Rica ocupa el cuarto lugar en América Latina y el 38 a nivel mundial (de acuerdo a las ponderaciones del Fondo Económico Mundial) en el Índice de Competitividad, vinculado al turismo; existen limitaciones de gran magnitud que inciden en la modernización del país las cuales son: un rezago en materia de infraestructura del transporte y entorno macroeconómico, un alto nivel de desempleo el cual refleja una limitación para la economía nacional hacia la generación de oportunidades laborales para la población joven, un alto rezago a nivel de innovación tecnológica y una reducción de la inversión extranjera directa (IED) la cual pasó del 6,2% del PIB en el año 2012 a un 5,3% del PIB en el año 2017 (p. 121).

Esto conlleva a la identificación y atención de desafíos para mejorar en materia de inversión pública, donde destacan los siguientes: aumento de la inversión en I&D en al menos 1% del PIB, robustecer las condiciones que faciliten la generación de mayores oportunidades de empleo, mantener la revisión permanente de las políticas públicas emitidas en dichas áreas; mitigar el impacto de los obstáculos normativos y burocráticos que limiten la correcta ejecución de dichas políticas y garantizar el respeto hacia los derechos de los trabajadores a través de la fiscalización de las capacidades institucionales (p. 122).

Aunado a lo anterior, el MIDEPLAN acota que es necesaria la participación eficaz de todos los actores involucrados en dicha temática para orientar la gestión pública hacia el alcance de las metas nacionales de inversión pública, y para lo cual se requiere contar con una sólida gobernanza y coordinación como un elemento fundamental para la definición del trabajo articulado de los diferentes actores involucrados (p. 81).

Datos relevantes de los Ministerios analizados periodo 2007-2017: Un análisis de proyecto de inversión pública

En la base de datos consultada durante la investigación (Banco de Proyectos de Inversión Pública) administrada por el MIDEPLAN, se logró estudiar las 11 instituciones más relevantes, las cuales tuvieron una incidencia directa e indirecta en materia de inversión pública estratégica. A

12 El dato explicado en este párrafo corresponde a un evento posterior a la investigación desarrollada, sin embargo, debido a que el mismo se considera como una consecución positiva en materia de inversión pública para el país, se decidió incluirlo para dar a conocer el trabajo actual del gobierno costarricense en esta temática.

partir de los datos obtenidos se han identificado las siguientes evidencias:

Evidencia 1

El registro no indica toda la acción realizada en materia de inversión pública, en vista de que no todo se encuentra contabilizado en cuentas públicas, es necesario un mayor seguimiento en el registro y medición de las partidas presupuestarias relacionadas con los ingresos y gastos de los proyectos de inversión pública. A partir de lo expuesto, se observó que no hay integralidad en el registro de proyectos de inversión pública ya que el BPIP no ofrece un panorama completo sobre dichos proyectos; esto debido a que las instituciones no se encuentran obligadas a registrar la totalidad de los proyectos por la ausencia de la normativa legal que garantice la obligatoriedad de la publicación de estos datos.

Durante el análisis, se encontró que existen tres instituciones para las cuales no se encuentran proyectos registrados durante el periodo de estudio: el BCCR, COMEX y MIDEPLAN, lo que evidencia la ausencia de datos que permitan evaluar la inversión pública real llevada a cabo por estas entidades, especialmente del último ministerio mencionado el cual es el ente rector en esta temática.

Es necesario que se presente una mayor coordinación y complementariedad en la inversión pública debido a que actualmente no se está presentando esta coordinación interinstitucional, la cual es muy importante debido a que esta busca crear sinergias entre las distintas instancias o actores involucrados optimizando el uso de recursos en pro del cumplimiento de objetivos comunes. Asimismo, el MICITT debe realizar esfuerzos en aras de integrar sus funciones a las que ejecuta el MEIC, el MAG y el COMEX.

En la práctica el órgano de promoción es el COMEX, pero el órgano de gestión de inteligencia de capacidades es el MICITT, quien es el encargado de impulsar las políticas para promover el proceso. Por tanto, se debe con-

tar con mejores instrumentos de evaluación en diferentes áreas para alcanzar la modernización institucional. Esto fundamenta el argumento de que el ente rector de inversión pública debe contar con los instrumentos necesarios por parte de la institucionalidad pública para ejercer su función de evaluador en las distintas áreas, considerando los parámetros de la OCDE en esta temática¹³.

Evidencia 2

Existen falencias en cuanto a la rendición de cuentas, debido a la dificultad para determinar el costo real de los proyectos en razón de que información de la ejecución presupuestaria se presenta en términos agregados y no se encuentra en forma detallada.

Frente a estas realidades expuestas el gobierno determinó implementar acciones en ese sentido, como por ejemplo elaborar un Plan Nacional de Inversión Pública por primera vez, lo cual constituye un esfuerzo importante. Sin embargo, en esta misma línea se sintetiza que hacen falta mejores instrumentos e indicadores, así como contar con un modelo econométrico, de evaluación y seguimiento; sin embargo, para la investigación no se consideró esta dimensión debido a que no es parte del análisis que se realizó para hacer un corte en cierto momento.

Evidencia 3

Se constata que para el caso del MEIC y el MINAE, no ha habido una adecuada continuidad de los proyectos de inversión pública debido a que gran parte de sus proyectos fueron eliminados o cancelados, limitando el análisis a profundidad de los logros y deficiencias surgidos a partir de la implementación de los proyectos ejecutados por dichos ministerios.

Evidencia 4

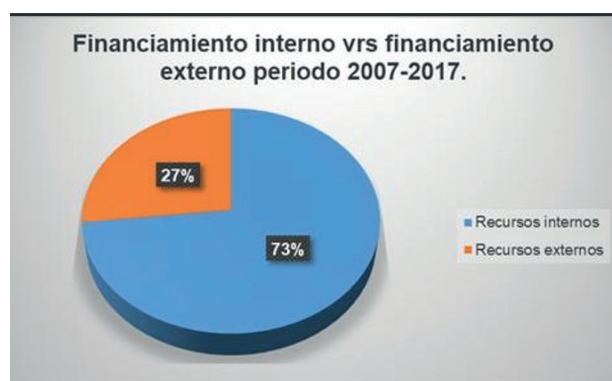
A partir del análisis realizado se desprende que el financiamiento para los proyectos de inversión pública provienen de dos fuentes¹⁴: los recursos internos obtenidos del presupuesto nacional (aporte de gobierno local, donacio-

¹³ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es una entidad internacional cuya misión es orientar la formulación de políticas para mejorar la calidad de vida. Los parámetros de la OCDE constituyen una serie de elementos desde los cuales se examinan distintas temáticas tales como: Ingresos, empleo, educación, salud y medio ambiente, comunidad y compromiso cívico. http://www.oecd.org/centrodemexico/%C3%8Dndice%20para%20una%20Vida%20Mejor%20resumen_130529.pdf

¹⁴ Estos rubros son de gran relevancia, por ende deben ser utilizados de la mejor forma posible. Es necesario que Costa Rica canalice adecuadamente los recursos con finalidad estratégica y prioritaria o bien para atender alguna contingencia que se presente a mediano o largo plazo.

nes, empresa privada o recursos propios); y los recursos externos que se obtienen a partir del financiamiento o alianzas con entes internacionales. En esta misma línea, los proyectos de inversión pública llevados a cabo entre el año 2007 y el año 2017 fueron financiados con un 73% de recursos internos; mientras que el financiamiento externo representó un 27% de dicha inversión, tal y como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 7. Porcentaje de financiamiento interno y externo periodo 2007 – 2017



Fuente: Elaboración propia

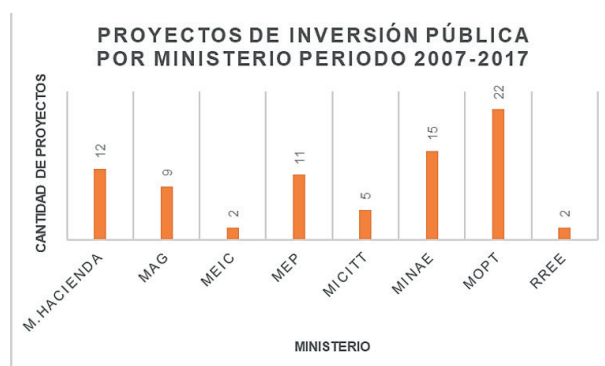
Evidencia 5

Un punto innovador a destacar es la utilización de las Tecnologías de la Información (TICS) en los procesos de enseñanza a nivel nacional, por parte del MEP y del MICITT; en proyectos como, por ejemplo: “Centros de Recursos para el Aprendizaje” el cual busca la modernización de las bibliotecas escolares constituyéndose en un espacio educativo donde mediante las tecnologías de información se facilite el proceso de aprendizaje de los estudiantes. Asimismo, el proyecto “Acceso Universal para un Mundo sin Fronteras”, se enfoca en reducir las brechas de acceso a la tecnología promoviendo el desarrollo humano a poblaciones con capacidades especiales, mediante el empleo de nuevas tecnologías de comunicación e información. Sin embargo, es necesario darle un mayor protagonismo al uso de las TICS en el país, es muy importante que se le preste una mayor atención a la inversión en ciencia y tecnología, los centros de pensamiento en esa área, los centros tecnológicos, así como darle una mayor capacidad de recursos al área de ciencia y tecnología para brindar el apoyo a las empresas grandes, PYMES, MYPYMES de forma que ayude a un encadenamiento de la economía y de las empresas.

Evidencia 6

En cuanto a la cantidad de proyectos por institución durante el periodo de estudio, se desprende que el MOPT es la institución que ha presentado un mayor protagonismo en la implementación de proyectos de inversión pública; mientras que las instituciones que han presentado la menor cantidad de proyectos son el RREE y el MEIC, como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico 8. Total de proyectos de inversión pública ejecutados por Ministerio periodo 2007 - 2017



Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar en el gráfico anterior, el Ministerio de Hacienda cuenta con 12 proyectos estratégicos, dichos proyectos se concentraron más en el área de inversión y política. De igual manera se dio énfasis en el tema financiero, monetario y supervisión financiera. Cabe señalar que Hacienda no ejecutó recursos para sus propósitos sino en alquileres, temas de aduanas, y mantenimiento de sistemas y equipos informáticos. Con respecto a los proyectos del MAG existe una pequeña cantidad de proyectos, a pesar de que hubo una fuerte asignación de recursos presupuestarios. Asimismo, el MEIC y el RREE presentaron la menor cantidad de proyectos registrados; siendo destacable que el MEP es la institución que presentó el mayor monto de presupuesto asignado de todas las instituciones analizadas, pero no presenta tantos proyectos en comparación con el MOPT que es la institución que registró la mayor cantidad de proyectos, a pesar que contó con un menor presupuesto que el del MEP.

Los hallazgos expuestos revelan la necesidad del Gobierno de Costa Rica de promover una gestión pública, que permita el registro y aporte de información sustantiva y oportuna, la cual faculte, en conjunto con instrumentos de

evaluación, al seguimiento de la inversión pública en el país, en aras de cimentar las bases para la existencia del bienestar general, competitividad y productividad nacional que el país demanda para las generaciones presente y futuras.

V. Conclusiones

El Estado debe responder a los requerimientos del país en materia de inversión pública, por medio de una correcta regulación de los entes públicos y privados vinculados con la finalidad de fortalecer la producción, competitividad y bienestar general, de conformidad con la selectividad estructural. Uno de los principios de la selectividad estratégica del Estado planteados por Poulantzas (como se citó en González, 2017) acota lo siguiente: “(...) El Estado interviene con su relación y sus efectos en todas las relaciones de poder a fin de asignarles una pertenencia de clase y de situarlas en la trama de los poderes de clase”, lo que le permite hacerse cargo de los poderes heterogéneos que puedan colaborar como enlace de poder de los actores dominantes (p. 2).

En este sentido, la función de vital relevancia del Estado está determinada de acuerdo a Schick (2009) en la provisión de servicios a los ciudadanos, permitiéndole al Estado velar por la calidad de vida de estos fomentando el progreso económico y social del país; y otorgándole un rol preponderante como facilitador de la mayoría de los servicios públicos (p. 7). Lo acotado por el autor, favorecerá la renovación de la calidad de la inversión pública en áreas estratégicas fundamentales, como por ejemplo salud, educación, vivienda e infraestructura; lo que facilita la creación de condiciones para el desarrollo como lo argumenta Schumpeter (como se citó en Mungaray y Palacio, s.f.): “El desarrollo, por su parte, se asocia a los efectos tecnológicos y sociales de la innovación y a la disponibilidad de medios de pago transferibles a los empresarios para que el desarrollo ocurra” (p. 1086).

Es necesario mejorar el manejo de las estrategias de inversión pública de Costa Rica, el país tiene que redireccionar los instrumentos existentes a los parámetros de OCDE, acompañado de la creación de un parámetro nacional de consenso sobre inversión pública. Por consiguiente, se necesita contar con un modelo de seguimiento y continuidad entre los ministerios por medio de Gobierno Digital.

Dichas acciones permitirán que el Estado Costarricense responda a los requerimientos del país mediante la

inversión pública, cumpliendo con su rol de proveedor. Desde esta perspectiva, Schick (2009) acota que “El Estado (...) es todavía el proveedor o financiador de la mayor parte de los servicios públicos” (p. 23), reforzando lo argumentado en líneas anteriores sobre el deber y oportunidad que el Estado posee para cumplir con sus funciones.

La competencia del Gobierno Central y del Estado en esta materia es contar con políticas más innovadoras y de mayor capacidad de apalancamiento, junto con la existencia de políticas más actuales. Se deben crear posibilidades de innovación para avanzar y lograr el impulso que le permita a Costa Rica dar un salto en la inserción de necesidades tanto a nivel nacional como a nivel internacional. Al respecto Schumpeter (como se citó en Albuquerque, 2008), manifiesta que “(...) el modo en que aparecen las innovaciones y que son absorbidas por el sistema económico es suficiente para explicar las continuas revoluciones económicas que son la característica principal de la historia económica” (p. 1), lo que refuerza la importancia de la inserción de nuevas técnicas productivas como un aspecto fundamental en la evolución económica (p. 3).

Es preciso subrayar que el concepto de inversión pública presente en la normativa costarricense no es completo, ya que el mismo no abarca en forma global el término de inversión pública estratégica, es decir, se expone la inversión pública desde un enfoque micro o específico y no profundiza la medición de las dimensiones macro del mismo. Este último concepto va más allá de lo indicado en la normativa, por lo que su aplicación no se da de forma homologada en los ministerios evaluados, y se considera necesario el replanteamiento o actualización del mismo.

Ejemplo de esto, es que se considera insuficiente el registro actual de proyectos de Inversión Pública presente en el BPIP, el cual no obliga a las instituciones públicas inscritas en esta base de datos a registrar todos los proyectos que han ejecutado, sino sólo aquellos que serían financiados con deuda externa. De esta forma, se perjudica la comprensión del uso real del gasto de capital para los proyectos de esta índole y la correcta contabilización de las partidas presupuestarias, ya que no se clasifican los mismos en partidas de inversión real y en partidas de inversión pública estratégica de forma separada.

El hacer un equilibrio entre inversión pública estratégica y gastos corrientes es fundamental dentro de las prioridades de un Estado en esta época. De igual manera hay que

hacer un esfuerzo para paulatinamente activar lo que se podría llamar dentro de esa inversión pública estratégica los aceleradores financieros y económicos que ayuden a construir una nueva matriz económica de mayor nivel de impacto sobre el conjunto de la sociedad y en relación con el mercado nacional e internacional.

En lo que respecta a las capacidades del sector público, deben contemplar 4 herramientas necesarias para la correcta ejecución de proyectos de inversión pública: la existencia de una adecuada política económica, un sistema fiscal eficiente, un sistema bancario equilibrado y la definición de una oportuna política de inversión pública estratégica. Dichas herramientas son fundamentales para fortalecer el desarrollo nacional que requiere de un cambio sustancial tanto en la definición de políticas como en las decisiones tomadas por los gobiernos de turno. Al no haber una estrategia general, que forme parte de las acciones y decisiones que toman los ministerios del Gobierno Central costarricense, se impide la existencia de políticas de inversión pública claramente definidas.

Actualmente la categorización existente es muy simple, por lo tanto, es necesario que se cuente con una clasificación más amplia, es decir, que se plantee una categorización que incluyan tipologías de orden económico, social y político. Esta última tipología debe enfocarse en temas de bienestar, de movilidad social y fortalecimiento de la democracia, a favor del sector social en su totalidad, sin hacer exclusiones que favorezcan a ciertos grupos privilegiados.

Esto ha conllevado a que, en el ámbito institucional analizado, no exista una relación sistemática entre la información de inversión pública almacenada por el Ministerio de Planificación y Hacienda de Costa Rica; siendo necesaria la colaboración del Banco Central para la revisión adecuada de las cuentas de ingresos y gastos de inversión pública llevada a cabo por los ministerios evaluados, para el posterior análisis de resultados a través de la creación de cuentas públicas de inversión pública de acceso universal.

A partir de lo anterior, es necesario ligar políticas públicas, estrategia de desarrollo y Plan Nacional de Desarrollo y contar con equipos especializados dedicados al manejo de la inversión pública en las áreas correspondientes. El BID señala que es necesario contar con la idea del proyecto a ejecutar, para posteriormente poner en marcha su implantación y evaluación, siendo preciso

que el gobierno costarricense mejore la parte técnica con el BCCR, MH, MIDEPLAN y el órgano competente del área correspondiente.

También, se identificó que no hay una herramienta que permita medir los obstáculos, riesgos, resultados y procesos de los proyectos de inversión pública costarricense, por lo que es necesario aplicar el enfoque de Gestión para resultados en el Desarrollo, de forma que exista una relación directa entre los resultados deseados y la planificación estratégica. Sólo de esta manera podría estar acorde a las necesidades sociales.

La importancia de la existencia de una planificación gubernamental robusta, radica en que los gobiernos tienen la posibilidad de identificar y formular con mayor precisión los proyectos de inversión pública que el país requiere, en complemento con la aplicación de indicadores sencillos y precisos para su medición y controlar su implementación.

Cabe resaltar que actualmente no se cuenta con indicadores que permitan medir el volumen de inversión pública necesaria y la planificación estratégica, siendo esta otra razón para mejorar la priorización y formulación de proyectos de inversión pública estratégica en Costa Rica. Las autoridades administrativas deben tener las herramientas conceptuales y operacionales para elevar la propuesta de proyectos estratégicos y la facilidad para obtener resultados de indicadores de gestión adecuados para canalizar la información pertinente a los tomadores de decisiones en torno de prioridades y presupuesto.

Por lo tanto, es indispensable que cada institución pública costarricense considere la elaboración de un programa institucional enfocado en la inversión pública estratégica, con la finalidad de definir las prioridades de inversión a largo plazo, a partir de la normativa vigente en esta temática y contando con el visto bueno del MIDEPLAN para la ejecución de los proyectos, a partir de la disponibilidad de recursos, lo que a su vez promovería contar con instrumentos de planificación en la materia y con ello el seguimiento y la evaluación correspondiente.

Referencias

Alburquerque, F. (2008). *Importancia de la innovación en el Desarrollo Económico: La Aportación de Schumpeter*. <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/03/Schumpeter.pdf>

- Arias Sánchez, O. (2009). *Plan Escudo “protección social y estímulo económico frente a la crisis internacional”*. <http://infofiscal.conare.ac.cr/index.php/repositorio/category/2-bibliografia-complementaria.html?download=80:arias-o-2009-plan-escudo>
- Armendáriz, E. y Carrasco, H. (2019). *El gasto en inversión pública de América Latina. Cuánto, quién y en qué*. División de Gestión Fiscal Banco Interamericano de Desarrollo (BID). https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El_gasto_en_inversi%C3%B3n_p%C3%BAblica_de_Am%C3%A9rica_Latina_Cu%C3%A1nto_qui%C3%A9_y_en_qu%C3%A9.pdf
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1974). Ley N°5525 (Ley de Planificación Nacional). http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=34439
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2001). Ley N°8131 (Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos). http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=47258
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). (2012). Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE). Cuentas Nacionales de Costa Rica. Año Referencia 2012. <https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Documentos/DocumentosMetodologiasNotasTecnicas/NOTA%20TECNICA%20IMAE%20REFERENCIA%202012.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Gasto en Inversión Pública de América Latina: ¿Cuánto, Quién y En Qué? <https://www.iadb.org/es/reforma-modernizacion-del-estado/portal-de-visualizacion-gasto-en-inversion-publica-de-america>
- Beverinotti, J. (2016). *Prioridades de Desarrollo y Determinantes del Crecimiento en Costa Rica*. Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana (CID) Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Prioridades-de-desarrollo-y-determinantes-del-crecimiento-en-Costa-Rica.pdf>
- Bonari, D. y Gasparin, J. (2014). La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación. *Programa de Gestión Pública Área de Estado y Gobierno*. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1348.pdf>
- Carranza Villalobos, C y Castillo Sánchez, S. (2019). Inversión pública estratégica: Palanca de apoyo para la competitividad y desarrollo. *Yulök Revista de Innovación Académica*. <http://revistas.utn.ac.cr/index.php/yulok/article/view/224/170>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2003). *Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5587/1/S2003704_es.pdf
- Garretón, M.A.; y Espinosa, M. (1992). ¿Reforma del estado o cambio en la matriz socio-política? El caso chileno. *Evsal Revistas*. 5(0). <https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2190>
- Generalitat de Catalunya. (2019). Productividad total de los factores. <https://www.idescat.cat/pub/?id=ptf&lang=es>
- González, C.A. (2017). *Selectividad estratégica del estado: una reflexión sobre agentes y acción política en Bob Jessop*. Universidad del Cauca. <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUIFVSUyZPIjtzOjQ6IjMxNjEiOi03Oi03M6MT0iaCI7czozMjoiZWMyNmQ4MjdlYzUyNGNkNDU4ZWwKOTFlZDM3ZjZjNDQ0i030%3D>
- Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C y Baptista Lucio, M.P. (2014). Metodología de la Investigación. (6° ed.) México: Mc Graw Hill.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). (2007). *La Política Fiscal en la encrucijada. El caso de América Central*. <http://infofiscal.conare.ac.cr/images/docs/citada/ICEFI.%202007%20La%20política%20fiscal%20en%20la%20encrucijada1.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2015). *Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Resultados Generales*. https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos/pobreza_y_presupuesto_de_hogares/pobreza/publicaciones/publicipm-29102015.pdf
- Méndez Quesada, E., y Muñoz Salas, E. (1996). *Determinantes de la Formación de Capital Fijo del Sector Privado en Costa Rica*. <https://activos.bccr.fi.cr/>

- sitios/bccr/ndie/DocNdie/PI-06-1996.PDF#search=inversi%C3%B3n%20p%C3%BAblica
- Mesalles, L. y Céspedes, O. (2009). *Obstáculos al crecimiento económico de Costa Rica*. San José, C.R.: Academia de Centroamérica. https://www.academica.or.cr/wp-content/uploads/2017/05/Libroanual_conportda_09.pdf
- Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). (2010). *Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública Costa Rica*. <http://www.conatt.go.cr/wp-content/uploads/2019/04/guia-metodologica.pdf>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2010). Normas técnicas, lineamientos y procedimientos de inversión pública. <https://www.mideplan.go.cr/normas-tecnicas-lineamientos-procedimientos-inversion-publica>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2019). Banco de Proyectos de Inversión Pública. <https://www.mideplan.go.cr/banco-proyectos-inversion-publica>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2019). Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP). <https://sites.google.com/expedientesmideplan.go.cr/pndip-2019-2022/>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2019). *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP)*. <https://seps.go.cr/documentos/PNDIP-2019-2022.pdf>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2020). ¿Qué es MIDEPLAN? <https://www.mideplan.go.cr/que-es-mideplan>
- MoyaCoto, M. y Henríquez Maroto, M. (2020). *Crisis financiera del 2008*. <https://onedrive.live.com/edit.aspx?cid=7d6331e894738bee&page=view&resid=7D6331E894738BEE!44462&parId=7D6331E894738BEE!44361&authkey=!ANZ2tn78zeJ8n-4Y&app=PowerPoint>
- Mungaray, A.; y Palacio, J.I. (s.f.). Schumpeter, la innovación y la política industrial. *Revista de Comercio Exterior*. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/41/8/RCE.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). *Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018*. <http://www.oecd.org/economy/surveys/Costa-Rica-2018-Estudios-Economicos-de-la-OCDE.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (s.f.). *Índice para una Vida Mejor Enfoque en los países de habla hispana de la OCDE Chile, España, Estados Unidos y México*. http://www.oecd.org/centrodemexico/%C3%8Dndice%20para%20una%20Vida%20Mejor%20resumen_130529.pdf
- Ortegon, E. y Pacheco, J.F. (2004). *Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5601/S046536_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Pacheco, J.F. (2010). *Metaevaluación en sistemas nacionales de inversión pública*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5503/S0900766_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Presidencia de la República de Costa Rica. (2008). Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública N° 34694-PLAN-H. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=63781
- Presidencia de la República de Costa Rica. (2014). Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación N° 37735-PLAN. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=75112
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Costa Rica (PNUD). (2013). Costa Rica: Impactos y lecciones de la crisis internacional 2008-2009. 1 ed. – San José, C.R.: PNUD; Universidad de Costa Rica. https://www.undp.org/content/dam/costa_rica/docs/undp_cr_CrisisEconomica.pdf
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2019). *Informe Estado de la Nación 2019*. 25 ed. San José, Costa Rica. https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2019/11/informe_estado_nacion_2019.pdf

- Sanchez, R.; Lardé, J.; Chauvet, P. y Jaimurzina, A. (2017). Inversiones en infraestructura en América Latina. Tendencias, brechas y oportunidades. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43134/S1700926_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Schick, A. (2009). Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. <https://www.horaciocao.com.ar/wp-content/uploads/2015/06/52-asap.pdf>
- Spence, M. (2015). El porqué de la inversión pública. <https://es.weforum.org/agenda/2015/02/el-por-que-de-la-inversion-publica/>
- Tanzi, V. (2000). El papel del Estado y la calidad del sector público. *Revista de la CEPAL* 71. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12207/1/071007022_es.pdf
- Villasuso, J.M. (2000). *Reformas Estructurales y Política Económica en Costa Rica*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7608/1/S2000578_es.pdf
- Von Hesse, M. (2011). *El boom de la inversión pública en el Perú: ¿existe la maldición de los recursos naturales?* <http://www.agenda2011.pe/wp-content/uploads/pb/InversionPublica-PolicyBrief.pdf>